

OCCUPAZIONI ED ESPROPRI ILLEGITTIMI PER PUBBLICA UTILITÀ

rassegna di giurisprudenza

2009-2013

OCCUPAZIONI ED ESPROPRI ILLEGITTIMI PER PUBBLICA UTILITÀ

rassegna di giurisprudenza
2009-2013

Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di PATOLOGIA NELLE PROCEDURE DI ESPROPRIAZIONE E OCCUPAZIONE DI TERRENI PRIVATI PER OPERE DI PUBBLICA UTILITÀ elaborate dalla redazione della rivista giuridica Esproprioonline.it, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni da 2009 a 2013. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono. Dal repertorio è stata esclusa, per ragioni di spazio, la giurisprudenza scaturita dall'articolo 43 del DPR 327/2001, dichiarato incostituzionale.

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

Copyright © 2014 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente e dai suoi stretti collaboratori professionali, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: luglio 2014 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro - materia: espropriazione per pubblica utilità - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-052-5 - codice: JRE108 - nic: 199 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco (PD) info@exeo.it. Luogo di elaborazione: sede operativa.

SOMMARIO

PATOLOGIA

PATOLOGIA --> ACCESSO AGLI ATTI

PATOLOGIA --> ACCESSO AI FONDI --> EFFETTI SUL PROCEDIMENTO

PATOLOGIA --> ACCESSO AI FONDI --> EFFETTI SULLA PROGETTAZIONE

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> COSTITUZIONALITÀ

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> FINALITÀ

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> PRESUPPOSTI

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> RAPPORTO CON L ESPROPRIAZIONE

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> RAPPORTO CON L ESPROPRIAZIONE --> INDENNITÀ

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> RAPPORTO CON L USUCAPIONE

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ --> BENE NON TRASFORMATO

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ --> COMPORTAMENTO DEL PRIVATO

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ --> EFFETTI IN CASO DI ADOZIONE

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ --> IN CASO DI MANCATO ACCORDO

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ --> ISTANZA

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ --> ISTANZA --> SILENZIO

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ --> RESPONSABILITÀ IN CASO DI MANCATA ADOZIONE

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ARTT. 2058 E 2933 C.C.

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ASSENZA DI ALTERNATIVE

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ASSENZA DI ALTERNATIVE --> MOMENTO DELLA VALUTAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ASSERVIMENTI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ASSERVIMENTI --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CRITERI DI CALCOLO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ASSERVIMENTI --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CRITERI DI CALCOLO --> METANODOTTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> BENI ACQUISIBILI --> AREE PEEP](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> BENI ACQUISIBILI --> BENE CEDUTO A TERZI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> BENI ACQUISIBILI --> DEMANIO/PATRIMONIO INDISPONIBILE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> BENI ACQUISIBILI --> DEMANIO/PATRIMONIO INDISPONIBILE --> STRADE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> BENI ACQUISIBILI --> PORZIONI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> ABDICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> ACCESSIONE INVERTITA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> CESSIONE BONARIA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> DECRETO DI ESPROPRIO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> RINNOVO PROCEDURA ESPROPRIATIVA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> USUCAPIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPETENZA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPETENZA --> COMMISSARIO AD ACTA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COMPETENZA --> L. N. 219 DEL 1981](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> CONDIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> CONVENZIONE EUROPEA DIRITTI DELL'UOMO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> COSTITUZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ECCEZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> EFFETTO ACQUISITIVO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> EFFETTO ACQUISITIVO --> EFFETTO EX NUNC](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> EFFETTO ACQUISITIVO --> EFFETTO EX NUNC --> EFFETTO SANANTE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IN GENERALE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> AREA AGRICOLA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> AREA AGRICOLA --> FITTAVOLO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> AREE EDIFICATE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CONGRUITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CRITERI DI CALCOLO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CRITERI DI CALCOLO --> DETRAZIONI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CRITERI DI CALCOLO --> MAGGIORAZIONI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CRITERI DI CALCOLO --> PLUSVALORE DERIVANTE DA OPERE REALIZZATE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> CRITERI ESTIMATIVI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> DEPOSITO PRESSO LA CASSA DDPP](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> INTERESSI/RIVALUTAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> INTERESSI/RIVALUTAZIONE --> DIES A QUO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> INTERVENTI DI RIFORMA ECONOMICO-SOCIALE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> NECESSARIO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> ONERI ACCESSORI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PENDENZA GIUDIZIO CIVILE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PERIODO OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PERIODO OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> COSTITUZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PERIODO OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> LIMITI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PREGIUDIZIO NON PATRIMONIALE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PREGIUDIZIO NON PATRIMONIALE --> COMMA 5](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PREGIUDIZIO NON PATRIMONIALE --> DOMANDA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PREGIUDIZIO NON PATRIMONIALE --> ECCEZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PREGIUDIZIO NON PATRIMONIALE --> PROVA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PREGIUDIZIO NON PATRIMONIALE --> UNICITÀ E ONNICOMPRESIVITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PRESCRIZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> TITOLARE OBBLIGAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> COMMA 1](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> COMMI 2 E 8](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> COMMI 2 E 8 --> IN PENDENZA DI GIUDIZIO --> RITIRO ATTO IMPUGNATO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> DECRETO DI ESPROPRIO NON IMPUGNATO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> OCCUPAZIONE ACQUISITIVA/USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> OMESSA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> PRECEDENTE PROVVEDIMENTO DI ACQUISIZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> PRECEDENTE PROVVEDIMENTO DI ACQUISIZIONE --> DIFFIDA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> IPOTESI DI APPLICAZIONE --> PRECEDENTE PROVVEDIMENTO DI ACQUISIZIONE --> EFFETTO SANANTE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> ACQUISIZIONE GIÀ INTERVENUTA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> ACQUISIZIONE GIÀ INTERVENUTA --> ABDICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> DOPO CONDANNA ALLA RESTITUZIONE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> DOPO L'ACCERTAMENTO DELL'ACCESSIONE INVERTITA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> DOPO LA NOMINA DI COMMISSARIO AD ACTA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> NEL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> PENDENZA DI GIUDIZIO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> PENDENZA DI GIUDIZIO --> ACQUIESCENZA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE --> PENDENZA DI GIUDIZIO --> GIUDIZIO DI RINVIO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> MOTIVAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> MOTIVAZIONE --> VALUTAZIONE INTERESSI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> MOTIVAZIONE --> VALUTAZIONE INTERESSI --> COSTI SOSTENUTI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> MOTIVAZIONE --> VALUTAZIONE INTERESSI --> DIMENSIONE AREA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> MOTIVAZIONE --> VALUTAZIONE INTERESSI --> PARTICOLARE RILEVANZA DELL'INTERESSE PUBBLICO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> MOTIVAZIONE --> VALUTAZIONE INTERESSI --> PARTICOLARE RILEVANZA DELL'INTERESSE PUBBLICO --> ESEMPI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> OGGETTO --> CERTEZZA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> OGGETTO --> FRAZIONAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> PROVVEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> PROVVEDIMENTO --> ADEMPIMENTI SUCCESSIVI ALLA EMANAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> PROVVEDIMENTO --> CONTENUTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RAPPORTO CON L'ART. 43 DPR 327/2001](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RAPPORTO CON L'ART. 43 DPR 327/2001 --> ESECUZIONE GIUDICATO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> REGIONI/PROVINCE --> SICILIA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RESTITUZIONE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RESTITUZIONE DEL BENE --> AVVIO DEL PROCEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RESTITUZIONE DEL BENE --> RIMESIONE IN PRISTINO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RESTITUZIONE DEL BENE --> RIMESIONE IN PRISTINO --> IN PENDENZA DI ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RESTITUZIONE DEL BENE --> RIMESIONE IN PRISTINO --> IN PENDENZA DI ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO --> VINCOLO ARCHEOLOGICO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RETROATTIVITÀ --> CONDIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RETROATTIVITÀ --> NON RETROATTIVO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RETROATTIVITÀ --> RETROATTIVO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> CONDIZIONE --> ISTANZA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> POTERI DEL GIUDICE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O](#)

[IN FORMA SPECIFICA --> POTERI DEL GIUDICE --> CONDANNA ALTERNATIVA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> POTERI DEL GIUDICE --> CONDANNA GENERICA A PROVVEDERE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> POTERI DEL GIUDICE --> CONDANNA GENERICA A PROVVEDERE --> RITO DEL SILENZIO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> POTERI DEL GIUDICE --> CONDANNA SPECIFICA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> POTERI DEL GIUDICE --> CONDANNA SPECIFICA --> RESTITUZIONE IMPOSSIBILE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI --> PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI --> PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO --> CONDANNA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI --> PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO --> CONDANNA --> NEL GIUDIZIO DI OTTEMPERANZA](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI --> PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO --> DISCREZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI --> PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO --> DISCREZIONALITÀ --> COMPORTAMENTO CONCLUDENTE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI --> PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO --> NECESSITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> UTILIZZAZIONE DEL BENE --> MODIFICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> VINCOLO ESPROPRIATIVO](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ARTT. 32-32BIS LP BOLZANO 10/91](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ARTT. 32-32BIS LP BOLZANO 10/91 --> COSTITUZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ARTT. 32-32BIS LP BOLZANO 10/91 --> PRESUPPOSTI](#)

[PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ARTT. 32-32BIS LP BOLZANO 10/91 --> PRESUPPOSTI --> ACCERTAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> ASSERVIMENTO ABUSIVO](#)

[PATOLOGIA --> ASSERVIMENTO ABUSIVO --> ELETTRDOTTO](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> ATTI IMPUGNATI](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> COMPETENZA](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> CONDIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> DIFFERENZA ANNULLAMENTO/REVOCA](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> EFFETTI](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> IMPLICITA](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> MOTIVAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> NATURA DISCREZIONALE](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> OBBLIGO](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> PROCEDURA](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> REVOCA](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> REVOCA --> EFFETTI](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> REVOCA --> INDENNIZZO](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> REVOCA --> PIANI URBANISTICI --> PEEP --> DELIBERA ASSEGNAZIONE AREE](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> REVOCA --> PRESUPPOSTI](#)

[PATOLOGIA --> AUTOTUTELA --> SOSPENSIONE](#)

[PATOLOGIA --> CARENZA DI POTERE](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> BENE IRREVERSIBILMENTE TRASFORMATO](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> BENI NON UTILIZZATI](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> IDENTIFICAZIONE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> INDICAZIONE INDENNITÀ](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> INDICAZIONE VINCOLO](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> MANCANZA VINCOLO](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> MANCANZA VINCOLO --> SANABILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> OPERA DIVERSA](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> TARDIVO](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI ESPROPRIO --> TARDIVO --> AREA GIÀ TRASFORMATA](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI OCCUPAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI OCCUPAZIONE --> EFFETTI --> ATTIVITÀ ESTRATTIVA](#)

[PATOLOGIA --> DECRETO DI OCCUPAZIONE --> IDENTIFICAZIONE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ --> QUALIFICAZIONE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ --> RAPPORTO TRA LEGITTIMITÀ DELLA PROCEDURA E INDENNITÀ](#)

[PATOLOGIA --> DETERMINAZIONE DELL'INDENNITÀ --> VAM](#)

[PATOLOGIA --> DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ --> COMPETENZA](#)

[PATOLOGIA --> DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ --> DIMENSIONE DELL'ESPROPRIO](#)

[PATOLOGIA --> DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ --> TERMINI --> PROROGA](#)

[PATOLOGIA --> DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ --> TERMINI --> PROROGA --> TARDIVA](#)

[PATOLOGIA --> DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITÀ --> TERMINI --> PROROGA --> TARDIVA --> EFFETTI](#)

[PATOLOGIA --> DIFETTO DI MOTIVAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> DIFETTO DI MOTIVAZIONE --> ATTI DI CONFERMA](#)

[PATOLOGIA --> DIFETTO DI MOTIVAZIONE --> ECCESSIVA DURATA ISTRUTTORIA](#)

[PATOLOGIA --> DIFETTO DI MOTIVAZIONE --> INTEGRAZIONE POSTUMA DELLA MOTIVAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> DISAPPLICAZIONE REGOLAMENTI ILLEGITIMI P.A.](#)

[PATOLOGIA --> ERRORE MATERIALE](#)

[PATOLOGIA --> ERRORE MATERIALE --> ERRONEA CITAZIONE DI NORME](#)

[PATOLOGIA --> ERRORE MATERIALE --> RETTIFICA](#)

[PATOLOGIA --> ERRORE MATERIALE --> RETTIFICA --> PROCEDURA](#)

[PATOLOGIA --> ERRORI PROGETTUALI](#)

[PATOLOGIA --> GIUSTO PROCEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> EMENDABILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> INOSSERVANZA ORDINE DEGLI ATTI](#)

[PATOLOGIA --> INOSSERVANZA TERMINI](#)

[PATOLOGIA --> INVALIDITÀ CONDIZIONE](#)

[PATOLOGIA --> INVALIDITÀ DERIVATA](#)

[PATOLOGIA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> ASSERVIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> PROGRAMMA EDILIZIO](#)

[PATOLOGIA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> STRADA](#)

[PATOLOGIA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> USO CONVENUTO](#)

[PATOLOGIA --> NULLITÀ](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> AMMISSIBILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> DOPO LA SENTENZA 293/2010](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> FORMA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> FORMALIZZAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> IMPLICITA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> IN OCCUPAZIONE USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> IN QUALUNQUE TIPO DI OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> INAMMISSIBILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> MOMENTO DELLA PERDITA DELLA PROPRIETÀ](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> PRESUPPOSTI](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> QUANTIFICAZIONE DEL DANNO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> TITOLARITÀ DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ABDICAZIONE --> TITOLARITÀ DEL BENE --> COMPROPRIETARI](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ACCESSIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ARTT. 1 COMMA 2 E 13 COMMA 8 DPR 327/2001](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ASSENZA TITOLO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ASSENZA/SOPRAVVENUTA INEFFICACIA PUBBLICA UTILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO --> GIUDICATO SULLA OCCUPAZIONE ACQUISITIVA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO --> OBBLIGO DI ADEGUAMENTO ALLE SENTENZE CEDU](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO --> PRINCIPIO DI LEGALITÀ E CERTEZZA DEL DIRITTO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO --> PRINCIPIO DI LEGALITÀ E CERTEZZA DEL DIRITTO --> ATTO FORMALE DI ESPROPRIO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DIES A QUO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> DISTINZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> DISTINZIONE --> SENTENZA 191](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> ILLECITO ISTANTANEO O PERMANENTE?](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> ACQUISTO A TITOLO ORIGINARIO --> OPPONIBILITÀ TRASCRIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> ANNULLAMENTO DICHIARAZIONE P.U.](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> ASSENZA/ANNULLAMENTO/INEFFICACIA DECRETO DI OCCUPAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> USUCAPIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> DECRETO DI ESPROPRIO TARDIVO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> DEMANIO E PATRIMONIO INDISPONIBILE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> DEMANIO E PATRIMONIO INDISPONIBILE --> STRADE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> DOPO LA SENTENZA 293/2010](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> ESISTE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> ESISTE --> DEMANIO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> FORMALIZZAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> IN OPERE PRIVATE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> IN OPERE PRIVATE --> CONVENZIONE DI LOTTIZZAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> INTERVENTI NORMATIVI --> L. 458/1988](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> MOMENTO DELL'ACQUISTO A TITOLO ORIGINARIO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> NON ESISTE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> NON ESISTE --> RAPPORTI ESAURITI](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> NOZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> OCCUPAZIONI PARTICOLARI --> RICERCHE ARCHEOLOGICHE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PRESUPPONE L'ILLEGITTIMITÀ DELL'OCCUPAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PRESUPPONE L'IMPUGNAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PRESUPPONE LA MANCANZA DEL TITOLO ACQUISITIVO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> RELITTI](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> SUSSISTENZA P.U.](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> TRASFORMAZIONE IRREVERSIBILE, CON](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> TRASFORMAZIONE IRREVERSIBILE, SENZA --> PIANI DI ZONA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITOLO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> ASSENZA/ANNULLAMENTO/INEFFICACIA PU](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> ASSENZA/INEFFICACIA DECRETO OCCUPAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> ILLECITO PERMANENTE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE DOPO SCADENZA PU](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> NOZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> OMESSA INDICAZIONE DEI TERMINI](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> OPERA DIVERSA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> SUPERFICI NON COMPRESSE NELLA DICHIARAZIONE DI PU](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> TRASFORMAZIONE IRREVERSIBILE, SENZA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> REVOCA PUBBLICA UTILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SCADENZA TERMINI](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SPECIFICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SPECIFICAZIONE --> CONVENZIONE EUROPEA DIRITTI DELL'UOMO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SPECIFICAZIONE --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SPECIFICAZIONE --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PERIODO OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SPECIFICAZIONE --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO --> PRESCRIZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SPECIFICAZIONE --> RESTITUZIONE](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI --> OMESSA ACQUISIZIONE PARERI](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI --> OMESSA ALLEGAZIONE ATTI RICHIAMATI](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI --> OMESSA CITAZIONE DI NORME](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI --> OMESSA INDICAZIONE RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI --> OMESSA INDICAZIONE RIMEDI GIURISDIZIONALI](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI --> OMESSA MENZIONE PARERI](#)

[PATOLOGIA --> OMISSIONI --> OMESSA SPILLATURA PAGINE](#)

[PATOLOGIA --> PROVVEDIMENTO DERIVANTE DA REATO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> ASSERVIMENTO ABUSIVO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> DISCREZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> ABDICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> CESSIONE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> ECCESSIVA ONEROSITÀ/PREGIUDIZIO ALL ECONOMIA NAZIONALE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> ECCESSIVA ONEROSITÀ/PREGIUDIZIO ALL ECONOMIA NAZIONALE --> BENI IN COMUNIONE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> ECCESSIVA ONEROSITÀ/PREGIUDIZIO ALL ECONOMIA NAZIONALE --> METANODOTTO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> INERZIA DEL PROPRIETARIO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> REALIZZAZIONE DELL'OPERA](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> STRADE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> TITOLO ACQUISITIVO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> TITOLO ACQUISITIVO --> DECRETO DI ESPROPRIO TARDIVO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIMITI --> USUCAPIONE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> LIVELLARIO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> OCCUPAZIONE ACQUISITIVA/USURPATIVA --> IRRILEVANZA DISTINZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> OCCUPAZIONE ACQUISITIVA/USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> OCCUPAZIONE ACQUISITIVA/USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> OCCUPAZIONE ACQUISITIVA/USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA --> TUTELA RISARCITORIA O RESTITUTORIA A DISCREZIONE DEL PROPRIETARIO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> OPERE NON FUNZIONALI ALLE ESIGENZE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> POTERI DEL GIUDICE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> POTERI DEL GIUDICE --> RIMESSIONE IN PRISTINO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> PRESCRIZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> QUOTE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RICHIESTA IN SEDE DI OTTEMPERANZA](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RIMESSIONE IN PRISTINO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RIMESSIONE IN PRISTINO --> CASISTICA](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RIMESSIONE IN PRISTINO --> IMPOSSIBILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RIMESSIONE IN PRISTINO --> IMPOSSIBILITÀ --> MANUFATTI DEMOLITI](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RIMESSIONE IN PRISTINO --> SPESE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RIMESSIONE IN PRISTINO --> SPESE --> ECCESSIVA ONEROSITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RIMESSIONE IN PRISTINO --> TERMINI](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> RITENZIONE DELLE OPERE](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> SOGGETTO OBBLIGATO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> TUTELA RISARCITORIA O RESTITUTORIA A DISCREZIONE DEL PROPRIETARIO](#)

[PATOLOGIA --> RESTITUTIO IN INTEGRUM --> TUTELA RISARCITORIA SUSSIDIARIA RISPETTO ALLA RESTITUTORIA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ACCETTAZIONE --> EFFETTI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> COMPENSATIO LUCRI CUM DAMNO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> CONDIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> CONDIZIONI --> TRASFERIMENTO DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> CRITERI DI CALCOLO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> CRITERI DI CALCOLO --> RELITTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> DANNI DA CONSIDERARE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> DANNI DA CONSIDERARE --> ACCESSI ABUSIVI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> DANNI DA CONSIDERARE --> IMMISSIONI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> IMPOSIZIONE FASCIA DI RISPETTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> INTERCLUSIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREA RESIDUA --> PERDITA EDIFICABILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE AGRICOLE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE AGRICOLE --> EDIFICABILITÀ DI FATTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE AGRICOLE --> SOPRASSUOLI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE AGRICOLE --> TERTIUM GENUS](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE AGRICOLE --> TERTIUM GENUS --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE EDIFICABILI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE EDIFICABILI --> AREE URBANIZZATE E DA URBANIZZARE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE EDIFICATE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE EDIFICATE --> AREA DI SEDIME](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE EDIFICATE --> FABBRICATI ABUSIVI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE EDIFICATE --> FABBRICATI ABUSIVI --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE EDIFICATE --> FABBRICATI DEMOLITI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ART. 55 DPR 327/2001](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ART. 55 DPR 327/2001 --> AREE EDIFICABILI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ART. 55 DPR 327/2001 --> L 244/2007](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ART. 55 DPR 327/2001 --> L 244/2007 --> GIUDIZI PENDENTI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ASSERVIMENTO ABUSIVO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ASSERVIMENTO ABUSIVO --> ELETTRDOTTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ASSERVIMENTO ABUSIVO --> METANODOTTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> BENI MOBILI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CAVE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CEDU](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CEDU --> DANNO MORALE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CEDU --> PLUSVALORE DERIVANTE DALL'OPERA ABUSIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CEDU --> TUTELA RESTITUTORIA/RISARCITORIA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> COSTITUZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> COSTITUZIONALITÀ --> ACQUIESCENZA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> COSTITUZIONALITÀ --> RAPPORTI PENDENTI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> COSTITUZIONALITÀ --> RAPPORTI PENDENTI --> DIVIETO DELLA REFORMATIO IN PEIUS](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> COSTITUZIONALITÀ --> RAPPORTI PENDENTI --> DIVIETO DELLA REFORMATIO IN PEIUS --> DIFETTO DI INTERESSE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> GIUDIZI IN CORSO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> OCCUPAZIONE USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMMA 7 BIS DELL'ART. 5 BIS DEL DL 333/1992 --> SOLO AREE EDIFICABILI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMPORTAMENTO DEL CREDITORE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> COMPORTAMENTO DEL CREDITORE --> IN IPOTESI DI OMESSA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> CASISTICA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> CASISTICA --> IN CASO DI ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> CASISTICA --> IN CASO DI ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO --> ERRORE SCUSABILE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> CASISTICA --> IN CASO DI ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO --> GIUSTO PROCEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> CASISTICA --> IN CASO DI ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO --> ILLEGITTIMO SPOSSESSAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> CASISTICA --> IN CASO DI](#)

INERZIA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> CASISTICA --> IN CASO DI OCCUPAZIONE DIVENUTA ILLEGITTIMA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> COLPEVOLEZZA --> ONERE DELLA PROVA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> DANNO INGIUSTO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> DANNO INGIUSTO --> ONERE DELLA PROVA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CONDIZIONI --> NESSO DI CAUSALITÀ

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> ACCONTI VERSATI

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> COMPENSAZIONE CON L'INDENNITÀ DEPOSITATA/LIQUIDATA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> DOPO L'ART. 42 BIS DPR 327/2001

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IN OCCUPAZIONE ACQUISITIVA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IN OCCUPAZIONE ACQUISITIVA --> SUPERFICIE DA CONSIDERARE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IN OCCUPAZIONE USURPATIVA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IN OCCUPAZIONE USURPATIVA --> VALORE ICI

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IRRILEVANZA DELLA DISTINZIONE OCCUPAZIONE ACQUISITIVA / USURPATIVA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IRRILEVANZA TIPOLOGIA DI INTERVENTO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IRRILEVANZA TIPOLOGIA DI INTERVENTO --> INTERVENTI DI RIFORMA ECONOMICO- SOCIALE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> IRRILEVANZA UTILIZZI SUCCESSIVI

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> PLUSVALORE DERIVANTE DALL'OPERA ABUSIVA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> PROSPETTIVE MODIFICA DESTINAZIONE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> RAPPORTO CON L'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> SVALUTAZIONE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> VALORE VENALE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI DI CALCOLO --> VANTAGGIO --> DERIVANTE DALL'OPERA

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI ESTIMATIVI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI ESTIMATIVI --> CRITERIO ANALITICO-RICOSTRUTTIVO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI ESTIMATIVI --> CRITERIO SINTETICO-COMPARATIVO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI ESTIMATIVI --> LEGITTIMITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DALLA REALIZZAZIONE DELL'OPERA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> AMBIENTALE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> ATTIVITÀ ECONOMICA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> ATTIVITÀ ECONOMICA --> VALORE MASSIMO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> AZIENDA AGRICOLA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> COSTI DI RIPRISTINO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> COSTI DI TRASFERIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA ANNULLAMENTO DELL'ATTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA ANNULLAMENTO DELL'ATTO --> FITTI NON RISCOSSI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA ANNULLAMENTO DELL'ATTO --> IMPOSIZIONE VINCOLO D'INEDIFICABILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA ATTO LECITO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA AVVIO PROCEDIMENTO DI AUTOTUTELA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO --> COLPEVOLEZZA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO --> COMPORTAMENTO DEL CREDITORE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO --> CRITERI DI CALCOLO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA INOSSERVANZA REGOLE CAUTELARI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA OMESSA CONCLUSIONE DEL PROCEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA PERDITA AIUTI COMUNITARI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA REITERAZIONE DEL VINCOLO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA REITERAZIONE DEL VINCOLO --> DANNO DA ANNULLAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA REITERAZIONE DEL VINCOLO --> DANNO DA ANNULLAMENTO --> CRITERI DI CALCOLO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA REITERAZIONE DEL VINCOLO --> DANNO DA ANNULLAMENTO --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA REITERAZIONE DEL VINCOLO --> DANNO DA ANNULLAMENTO --> PERIODO DA CONSIDERARE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA REITERAZIONE DEL VINCOLO --> DANNO DA MANCATA PREVISIONE DELL'INDENNIZZO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA REVOCA DELL'ATTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDATA RESTITUZIONE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDI NELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDI NELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO --> ART. 2 BIS L. 241/90](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDI NELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA RITARDI NELL'ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO --> RESPONSABILITÀ DIRIGENZIALE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA SILENZIO INADEMPIMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DA VIZI FORMALI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> DECLASSAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> FUTURO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> INDIRETTO/RIFLESSO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> LUCRO CESSANTE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MATERIALE DI SCAVO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MORALE/NON PATRIMONIALE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MORALE/NON PATRIMONIALE --> CONDIZIONI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MORALE/NON PATRIMONIALE --> CONDIZIONI --> DOMANDA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MORALE/NON PATRIMONIALE --> CONDIZIONI -->](#)

TRASFERIMENTO DEL BENE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MORALE/NON PATRIMONIALE --> DA FUMUS PERSECUTIONIS

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MORALE/NON PATRIMONIALE --> DISCARICA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> MORALE/NON PATRIMONIALE --> TEMPI DI LIQUIDAZIONE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> PROVA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DANNO --> SOPRASSUOLI

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> DEPOSITO PRESSO LA CASSA DDPP

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> AREE BIANCHE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> BIPARTIZIONE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> BIPARTIZIONE --> POSSIBILITÀ EFFETTIVE DI EDIFICAZIONE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> BIPARTIZIONE --> POSSIBILITÀ LEGALI DI EDIFICAZIONE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> BIPARTIZIONE --> POSSIBILITÀ LEGALI DI EDIFICAZIONE --> PREVALENZA ED AUTOSUFFICIENZA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> DERIVANTE DAL VINCOLO ESPROPRIATIVO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> FASCIA DI RISPETTO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> FUNZIONALE AGLI SCOPI PUBBLICI --> A ESCLUSIVO SCOPO PUBBLICISTICO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> FUNZIONALE AGLI SCOPI PUBBLICI --> CASISTICA --> EDILIZIA SCOLASTICA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> FUNZIONALE AGLI SCOPI PUBBLICI --> CASISTICA --> VIABILITÀ

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> FUTURA ED EVENTUALE

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> MOMENTO DI APPREZZAMENTO

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> TERTIUM GENUS

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> VINCOLI DI INEDIFICABILITÀ

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> EDIFICABILITÀ --> VOLUMETRIE ASSORBITE DALL'OPERA PUBBLICA

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> FITTAVOLO

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> IMPOSTE & TASSE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> IMPOSTE & TASSE --> IMPOSTA DI REGISTRO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> IMPOSTE & TASSE --> RITENUTA FISCALE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> IMPOSTE & TASSE --> RITENUTA FISCALE --> PLUSVALENZA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> IMPOSTE & TASSE --> VERIFICA ICI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> INTERESSE LEGITTIMO PRETENSIVO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> INTERESSE LEGITTIMO PRETENSIVO --> GIUDIZIO PROGNOSTICO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> INTERESSE LEGITTIMO PRETENSIVO --> GIUDIZIO PROGNOSTICO --> RESIDUO DI MERITO AMMINISTRATIVO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> INTERESSE LEGITTIMO PRETENSIVO --> GIUDIZIO PROGNOSTICO --> VIOLAZIONI MERAMENTE FORMALI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> INTERESSE LEGITTIMO PRETENSIVO --> SPETTANZA BENE DELLA VITA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE --> IN CASO DI ABDICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE --> IN CASO DI OCCUPAZIONE ACQUISITIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE --> IN CASO DI OCCUPAZIONE USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> NECESSITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> BENE GIÀ ADIBITO A USO PUBBLICO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> BENE PIGNORATO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> COMPATIBILITÀ CON ALTRE FORME DI INDENNIZZO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> COMPATIBILITÀ CON ALTRE FORME DI INDENNIZZO --> CONTRIBUTI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> ART. 42 BIS DPR 327/2001](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> DANNO NON PATRIMONIALE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> BENE TRASFORMATO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> DANNO AI MANUFATTI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> DANNO ALL'ATTIVITÀ EDILIZIA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> DOPO LA SENTENZA 348/2007](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> DOPO LA SENTENZA N. 181/2011](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> IN CASO DI DETENZIONE DEL PROPRIETARIO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CRITERI DI CALCOLO --> SOMME GIÀ' LIQUIDATE/DEPOSITATE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DIES A QUO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DURATA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> EFFETTIVO SPOSSESSAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> FINO ALL'ACQUISTO DELLA PROPRIETÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> FINO ALL'EMANAZIONE DEL DECRETO DI ESPROPRIO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> FINO ALLA RESTITUTIO IN INTEGRUM](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> MISURA CAUTELARE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> NATURA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA IN OCCUPAZIONE ACQUISITIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> PRECEDENTE AD ABDICAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> PREGIUDIZIALITÀ DELL'ANNULLAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> PRESUNZIONE --> PROVA CONTRARIA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA IN OCCUPAZIONE USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA PRECEDENTE ALL'ILLEGITTIMA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA PRECEDENTE ALL'ILLEGITTIMA --> INDENNITÀ VIRTUALE DI ESPROPRIAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PERTINENZE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> COSTITUZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> IN CASO DI AZIONE CONSEQUENZIALE AD ANNULLAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> IN CASO DI INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> NEL CASO DI OCCUPAZIONE ACQUISITIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> NEL CASO DI OCCUPAZIONE ACQUISITIVA --> DISCIPLINA APPLICABILE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> NEL CASO DI OCCUPAZIONE USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> NEL CASO DI OCCUPAZIONE USURPATIVA --> ANNULLAMENTO PUBBLICA UTILITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DIES A QUO --> SCADENZA OCCUPAZIONE LEGITTIMA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DURATA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DURATA --> IN CASO DI INOSSERVANZA OBBLIGO DI RIPIANIFICAZIONE --> DANNO DA RITARDO](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> DURATA --> OCCUPAZIONE ACQUISITIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> EFFETTI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> INTERRUZIONE DELLA PRESCRIZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> INTERRUZIONE DELLA PRESCRIZIONE --> AZIONE DEMOLITORIA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> INTERRUZIONE DELLA PRESCRIZIONE --> DETERMINAZIONE/OFFERTA/DEPOSITO INDENNITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> INTERRUZIONE DELLA PRESCRIZIONE -->](#)

[RICOGNIZIONE MAGGIORI ONERI](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> INTERVENUTA USUCAPIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> IRRILEVANZA DISTINZIONE OCCUPAZIONE ACQUISITIVA/USURPATIVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> ONERE DELLA PROVA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> PRESCRIZIONE DEL DANNO E DELL'INDENNITÀ](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> RILEVABILITÀ D'UFFICIO DAL GIUDICE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> RINUNCIA](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> PRESCRIZIONE --> RINUNCIA --> TRANSAZIONE](#)

[PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> RESPONSABILITÀ PRECONTRATTUALE](#)

[PATOLOGIA --> VIOLAZIONE/ELUSIONE DI GIUDICATO](#)

[PATOLOGIA --> VIOLAZIONE/ELUSIONE DI GIUDICATO --> ART. 42 BIS DPR 327/2001](#)

[PATOLOGIA --> VIOLAZIONE/ELUSIONE DI GIUDICATO --> PROVVEDIMENTI CAUTELARI](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> CONTRADDITTORIETÀ ESTRINSECA](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> DISCREZIONALITÀ TECNICA](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> DISPARITÀ DI TRATTAMENTO](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> ILLOGICITÀ MANIFESTA](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> PROPORZIONALITÀ](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> ECCESSO DI POTERE --> SVIAMENTO DI POTERE](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> EFFICIENZA, EFFICACIA ED ECONOMICITÀ](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> INCOMPETENZA](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> INCOMPETENZA --> CONVALIDA](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> IRREGOLARITÀ FISCALI](#)

[PATOLOGIA --> VIZI NELLA AZIONE AMMINISTRATIVA --> PROVVEDIMENTO CONDIZIONATO](#)

[PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> ACQUISIZIONE COATTIVA SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93](#)

[PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> ACQUISIZIONE COATTIVA SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001](#)

[PROCEDURA --> GIUSTO PROCEDIMENTO --> ART. 21 OCTIES L. 241/90 --> NEL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO --> ACQUISIZIONE SANANTE](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> RETROCESSIONE --> OCCUPAZIONE ACQUISITIVA](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE --> DA PARTE DELLA PA](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE --> DA PARTE DELLA PA --> OCCUPAZIONE CON IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE --> DA PARTE DELLA PA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE --> DA PARTE DELLA PA --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA DIVENUTA ILLEGITTIMA](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE --> DA PARTE DELLA PA --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA DIVENUTA ILLEGITTIMA --> ANNULLAMENTO ATTI](#)

[TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI --> TITOLO --> USUCAPIONE --> DA PARTE DELLA PA --> SUCCESSIONE TRA ENTI](#)

PATOLOGIA

TAR MARCHE n.3457 del 20/12/2010 - Relatore: Giovanni Ruiu - Presidente: Gianluca Morri

Sintesi: L'eventuale violazione di norme sul procedimento, ivi inclusa l'omessa acquisizione di atti consultivi o di apporti istruttori tecnici che siano previsti dalla legge, ridonda in termini di annullabilità (sotto forma di violazione di legge e/o di eccesso di potere per difetto di istruttoria) e non di nullità del provvedimento finale.

Estratto: «2 Il ricorso è manifestamente fondato e poiché la controversia concerne esclusivamente questioni di diritto, il Tribunale ritiene di poterla decidere già in questa sede (sussistendo tutti gli altri presupposti previsti dall'art. 60 cod. proc. amm.).2.1 . E' fondato e, ovviamente, assorbente il primo motivo di ricorso con il quale la ricorrente deduce in capo alla Soprintendenza la carenza di potere ad annullare le autorizzazioni paesaggistiche nel sistema "a regime" dell'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004.Come è noto, dal 1° gennaio 2010 (vedasi anche la circolare ministeriale prot. n. DGPBAACS04/34.01.04/2089 del 22 gennaio 2010) è profondamente mutato il meccanismo con il quale le Soprintendenze debbono esprimere le valutazioni di carattere paesaggistico su progetti ed interventi idonei ad incidere sui beni tutelati primariamente dall'art. 9 Cost. e dal D.Lgs. n. 42/2004.Mentre in passato l'organo periferico del Ministero dei Beni Culturali poteva intervenire ex post sulle autorizzazioni paesaggistiche rilasciate dagli enti preposti alla tutela dei vincoli - da ultimo, vedasi l'art. 159 D.Lgs. n. 42/2004 - attualmente (ed in particolare per i procedimenti per i quali, alla data del 1° gennaio 2010, non era stata già rilasciata l'autorizzazione paesaggistica) la Soprintendenza partecipa al procedimento esprimendo un parere obbligatorio e vincolante. E' venuto meno, pertanto, il potere di annullamento ex post, il che è chiaramente evincibile, a tacer d'altro, dal disposto dell'art. 146, commi 11 e 12, del D.Lgs. n. 42/2004 (vedasi, sul punto, la sentenza n. 100/2010 di questo Tribunale).3. Nella specie, la Provincia ha in effetti invitato la Soprintendenza ad esprimere il parere di merito sul progetto presentato dalla ditta controinteressata (afferente la realizzazione di un impianto a pannelli fotovoltaici in parte ricadente nella fascia di rispetto del fiume Esino).Successivamente, per motivi di ordine giuridico di cui si darà conto nella parte finale della presente sentenza, la stessa Provincia ha ritenuto di non dover tenere conto del suddetto parere (negativo, anche se con l'indicazione di prescrizioni che, se rispettate, avrebbero anche potuto condurre la Soprintendenza ad esprimere parere favorevole - vedasi la parte finale del parere prot. n. 6961 del 6 maggio 2010, documento allegato n. 11 al ricorso) e di rilasciare l'autorizzazione paesaggistica.A questo punto, per le ragioni indicate dall'Avvocatura erariale nella memoria di costituzione, la Soprintendenza, dopo aver invitato la Provincia a rimuovere in autotutela l'atto e avendone ricevuto un rifiuto, ha ritenuto di poter esercitare il potere di annullamento.4. Ora, a parte quanto già detto in precedenza circa il regime dell'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004, è lo stesso tenore delle argomentazioni difensive del Ministero a confermare la nullità del provvedimento impugnato per carenza di potere. Ed in effetti:- la Soprintendenza afferma che si è trattato di un rimedio estremo, al quale si è fatto ricorso per neutralizzare un comportamento illegittimo (se non addirittura illecito) della Provincia e per arginare la tendenza di numerosi enti locali marchigiani a rilasciare con eccessiva benevolenza autorizzazioni ex art. 12 D.Lgs. n. 387/2003;- nella specie, peraltro, non si è trattato di annullamento, bensì di declaratoria di nullità di un atto della Provincia carente di un elemento essenziale ex art. 21-septies L. n. 241/1990 (ossia, del parere della Soprintendenza).Come si può agevolmente constatare, si tratta di argomentazioni del tutto incompatibili con la vigente normativa e con alcuni consolidati principi dottrinali e giurisprudenziali, in quanto:- non risponde al vero che l'ordinamento non apprestava altri rimedi per salvaguardare gli interessi che la Soprintendenza afferma di aver voluto tutelare (vedasi il citato comma 12 dell'art. 146);- la giurisprudenza e la dottrina maggioritaria sono costanti nell'affermazione secondo cui, salvo casi marginali, l'eventuale violazione di norme sul procedimento, ivi inclusa l'omessa acquisizione di atti consultivi o di apporti istruttori tecnici che siano previsti dalla legge, ridonda in termini di annullabilità (sotto forma di violazione di legge e/o di eccesso di potere per difetto di istruttoria) e non di nullità del provvedimento finale;- ma in ogni caso, l'esercizio del potere di autotutela può esercitarsi, anche in assenza di espressa previsione normativa (come era prima dell'entrata in vigore della L. n. 15/2005), solo su provvedimenti adottati dallo stesso ente che esercita lo ius poenitendi. In questo caso può sorgere il problema di stabilire se, laddove l'atto sia nullo, l'autotutela possa essere esercitata senza limiti di tempo o se valgano i medesimi principi dell'art. 21-nonies L. n. 241/1990. Quando invece il provvedimento illegittimo è stato adottato da un altro ente, il potere di annullamento può essere esercitato solo se esiste una norma attributiva di tale potere e nei limiti temporali previsti dalla norma, in tutti gli altri casi l'unica via per rimuovere il provvedimento essendo quella del ricorso al giudice amministrativo.5. Nella specie, l'assenza della norma attributiva del potere, e quindi la violazione del disposto dell'art. 146 D.Lgs. n. 42/2004, giustifica già di per sé

l'accoglimento del ricorso a stretto rigore, seppure ciò è irrilevante ai fini sostanziali, il ricorso, limitatamente al primo motivo, va correttamente qualificato come recante un'azione di accertamento della nullità del provvedimento impugnato (art. 31 cod. proc. amm.). Ma poiché anche l'azione di nullità, davanti al G.A. si introduce con la notifica di un ricorso e poiché la stessa va proposta entro un termine maggiore di quello previsto per l'azione di annullamento (180 giorni in luogo di 60), ciò non produce alcuna conseguenza pratica ai fini della presente decisione (visto che il ricorso è stato proposto addirittura entro il termine decadenziale di 60 giorni dalla piena conoscenza dell'atto impugnato e il vizio di nullità è stato dedotto espressamente).»

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.710 del 21/03/2012 - Relatore: Pancrazio Maria Savasta - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: Il "fallimento" della procedura espropriativa è prospettabile nelle seguenti ipotesi: procedimento che, pur iniziato regolarmente, essendo assistito da regolare dichiarazione di pubblica utilità, poi non si sia concluso con il decreto di esproprio, o quest'ultimo sia intervenuto a termini scaduti; procedimento completato in tutti i suoi passaggi salienti, ma affetto da vizi interni tali da provocarne l'annullamento in sede giudiziale; procedimento espropriativo del tutto mancante.

Estratto: «Il tema dell'espropriazione "fallita", ossia dell'utilizzazione "sine titulo" di un bene per scopi di interesse pubblico, è stato oggetto, nell'ultimo trentennio, di accesi dibattiti dottrinali e giurisprudenziali. Da ultimo, la questione è stata regolata dall'art. 42 bis del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo Unico in materia di espropriazioni, d'ora innanzi TUEs), così come introdotto dall'articolo 34, comma 1, del D.L. 6 luglio 2011 n. 98, di seguito alla dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 43 del medesimo Testo Unico, intervenuta con sentenza 8 ottobre 2010, n. 293. La norma costituisce la sintesi di una complessa evoluzione dell'istituto dell'occupazione illegittima, che, sia pure per grandi linee, è opportuno ripercorrere, proprio al fine di comprendere meglio la soluzione da adottare nel caso in esame.III.a) Il "fallimento" della procedura espropriativa è prospettabile nelle seguenti ipotesi:- procedimento che, pur iniziato regolarmente, essendo assistito da regolare dichiarazione di pubblica utilità, poi non si sia concluso con il decreto di esproprio, o quest'ultimo sia intervenuto a termini scaduti;- procedimento completato in tutti i suoi passaggi salienti, ma affetto da vizi interni tali da provocarne l'annullamento in sede giudiziale (ad esempio, perché non siano state acquisite le osservazioni dei privati, oppure quando non sia stato adeguatamente motivato nel provvedimento l'apprezzamento di queste ultime);- procedimento espropriativo del tutto mancante.Con la "storica" sentenza del 26 febbraio 1983 n. 1464, poi confermata dalla sentenza nr. 3940/1988, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ritenuto che l'occupazione da parte della P.A. del bene privato generasse un illecito istantaneo, i cui soli effetti sarebbero permanenti, e che, soprattutto, l'eventuale attività di trasformazione del bene da parte della P.A. con la realizzazione dell'opera pubblica determinasse l'effetto, per il privato, di estinguere il suo diritto di proprietà sul bene, per l'Amministrazione, di acquisire, a titolo originario, il diritto sul bene trasformato.Al privato non restava che richiedere il risarcimento del danno entro cinque anni, quale termine prescrizione, con decorrenza dalla avvenuta irreversibile trasformazione dell'immobile.Veniva, così, delineato il concetto di "occupazione appropriativa". L'opera pubblica, una volta realizzata, accedeva al suolo quale parte essenziale della sua struttura fisica, sicché, la trasformazione materiale - che di quest'ultimo la prima realizzava - determinava anche la trasformazione giuridica del bene privato, mutandone il suo regime giuridico.III.b) - Con sentenza 16 luglio 1997 n. 6515, la Prima Sezione civile della Corte di Cassazione ha successivamente circoscritto la portata della ricostruzione sino ad allora operata dell'istituto dell'occupazione illegittima, precisando che «il presupposto indefettibile della fattispecie appropriativa . . . è l'esistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità».Secondo la Corte, alla situazione di difetto di procedura per mancata dichiarazione di pubblica utilità non poteva "non essere equiparata una dichiarazione successivamente ritenuta illegittima ed annullata . . .".Accanto all'istituto dell'occupazione appropriativa o dell'accessione invertita come sopra delineata, caratterizzata dalla sussistenza della dichiarazione di pubblica utilità, quindi, veniva elaborato dalla giurisprudenza l'istituto dell'occupazione usurpativa che, come chiarito, veniva configurata ove tale tipo di dichiarazione non fosse stata emanata o fosse stata successivamente annullata.Nel primo caso, la trasformazione del suolo determinava l'acquisto in capo all'Amministrazione della proprietà e il diritto al risarcimento, se richiesto nei termini prescrizione; nel secondo, detta trasformazione non impediva la permanenza del diritto di proprietà in capo al privato e, quindi, il diritto di questi di chiedere o la restituzione del bene (salvo il limite della usucapione) o il risarcimento del danno, senza che l'azione potesse essere sottoposta ad alcun termine prescrizione, posto che l'illecito assumeva carattere permanente e il danno conseguente alla perdita della proprietà si rinnovava ogni giorno nella sua integralità (cfr. Cass. n. 6515 del

2004; idem n. 5995 del 2004; idem n. 12647 del 2006).III.c) Delineatosi il quadro complessivo della materia dell'occupazione illegittima, secondo la quale dall'acquisizione appropriativa derivava inevitabilmente la perdita della proprietà del suolo impegnato da un'opera pubblica, della correttezza di siffatte conclusioni veniva investita la Corte Europea dei diritti dell'uomo da cittadini italiani, i quali lamentavano che la prevista perdita del diritto di proprietà avrebbe disatteso quanto disposto dall'art. 1 del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La norma stabilisce che "ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende". La Corte interveniva sulla questione con le sentenze della Sez. II 30 maggio 2000 (Belvedere Alberghiera s.r.l. contro Governo Italiano) e della Sez. I, 29 luglio 2004 (Scordino contro Italia), statuendo che fosse giustificabile il limite al diritto di proprietà e la possibilità della sua privazione solo "alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale". Soddisfatta la conformità al principio di legalità, occorre il rispetto dell'ulteriore condizione consistente nel giusto equilibrio fra l'interesse generale e le esigenze di protezione dei diritti fondamentali dei singoli. E in tal senso, la CEDU concludeva con l'affermazione secondo la quale il principio dell'occupazione acquisitiva confliggeva con quello di legalità, poiché, di fatto, espressione di una elaborazione pretoria della giurisprudenza e, come tale, quanto meno, non assolutamente certa. Inoltre, la perdita della proprietà conseguiva a un comportamento illecito, dal quale l'Amministrazione traeva vantaggio. La Corte di Cassazione, con sentenza del 6 maggio 2003 n. 6853, rispetto a detta ultima affermazione, ribadiva la distinzione fra occupazione acquisitiva ed occupazione usurpativa e i diversi effetti conseguenti e sopra descritti. La CEDU, per contro, con sentenza del 29 luglio 2004, stigmatizzava fortemente la contraddittorietà del sistema delineato in Italia ed affermava di non essere "convinta della compatibilità con il principio di legalità di un meccanismo che, in via generale, permette all'amministrazione di trarre vantaggio da una situazione illegale, per effetto della quale il singolo si trova davanti al fatto compiuto. . . . rilevava, infine, che l'indennità per la privazione del diritto di proprietà non è automaticamente versata dall'amministrazione, ma deve essere reclamata dall'interessato e nel termine di cinque anni; anche per questo aspetto la protezione è inadeguata". La suddetta pronuncia originava due diverse conseguenze: la prima, concernente la modalità di determinazione del risarcimento del danno (cfr. Corte Cost. sentenze nn. 348 e 349 del 2007), e la seconda, ben più complessa, relativa al superamento dell'istituto dell'occupazione appropriativa o della espropriazione di fatto. E infatti, in quest'ultimo senso, rilevante nel caso in esame, il legislatore introduceva l'art. 43 del TUEs, oggetto, come già chiarito, dopo circa un decennio, dell'intervento della Corte Costituzionale (sent. 293/10), che ne dichiarava l'incostituzionalità. La norma, per la prima volta, prevedeva la c.d. "acquisizione sanante", stabilendo, quindi, che dalla irreversibile trasformazione del fondo per scopi di interesse pubblico, in assenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, poteva essere disposta l'acquisizione del bene al patrimonio indisponibile dell'amministrazione espropriante e, allo stesso tempo, riconosciuto il risarcimento dei danni al proprietario; tale acquisizione poteva avvenire anche quando fosse stato annullato l'atto da cui era sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto dichiarativo della pubblica utilità dell'opera o il decreto di esproprio. Il nuovo istituto racchiudeva in sé sia le ipotesi riconducibili alla occupazione acquisitiva che quelle riconducibili all'occupazione usurpativa. Se il proprietario avesse chiesto in giudizio la restituzione del bene o avesse impugnato l'atto col quale l'Amministrazione aveva acquisito il bene, quest'ultima poteva chiedere al giudice amministrativo, nel caso di fondatezza della domanda o del ricorso, la condanna al solo risarcimento del danno, con esclusione della restituzione del bene. In tal modo, veniva assicurato che il trasferimento della proprietà fosse conseguente ad un atto appositamente formulato. La giurisprudenza, da parte sua, sulla scorta degli arresti comunitari, rielaborava il principio dell'espropriazione di fatto, superando la tesi dell'acquisizione per effetto della costruzione dell'opera pubblica. Con sentenza nr. 2 del 29 aprile 2005, l'A.P. del Consiglio di Stato affermava dunque il principio secondo il quale l'annullamento (per opera del giudice, o anche in autotutela da parte della PA) del decreto di espropriazione o la perdita di efficacia dell'occupazione di urgenza, medio tempore legittimamente disposta per scadenza dei termini, comportava, sempre e comunque, l'obbligo per la PA di restituire il bene al privato proprietario. L'art. 43, però, come chiarito in premessa, veniva dichiarato incostituzionale (per eccesso di delega del Legislatore) e, dopo, un ulteriore periodo di particolare incertezza, sostituito dall'art. 42 bis.IV. Ricostruita per grandi linee la complessa vicenda dell'evoluzione dell'espropriazione acquisitiva e dell'acquisizione sanante, è evidente che nessun risarcimento spetta ai ricorrenti per la presunta perdita della proprietà del terreno, atteso che tale effetto non può dirsi realizzato, dovendo l'Amministrazione o restituire il bene non espropriato ovvero provvedere all'adozione di un provvedimento di acquisizione c.d. sanante ex art. 42 bis TUEs.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.5266 del 31/10/2013 - Relatore: Bernhard Lageder - Presidente: Luigi Maruotti

Sintesi: Tra le violazioni di legge che comportano l'annullabilità dell'atto amministrativo ai sensi dell'art. 21-octies legge 241/1990 non possono distinguersi quelle «più gravi» (tra cui quelle costituenti reato) o quelle «meno gravi».

Estratto: «5. Fermo restando il carattere dirimente ai fini del decidere di quanto dinanzi osservato, ritiene comunque la Sezione che un titolo edilizio (sia esso una concessione edilizia o un permesso di costruire) non sia affetto da nullità, quando la sua emanazione sia conseguenza di una condotta costituente un reato. Va richiamata al riguardo la sentenza dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio n. 3 del 1976, n. 3), che – nel caso di realizzazione di un edificio con una volumetria eccedente quella consentita, in conseguenza di falsi, accertati in sede penale – ha disposto l'annullamento degli atti emessi sulla base di condotte costituenti reato contro la fede pubblica e contro la pubblica amministrazione.6. Malgrado il tempo decorso da quella pronuncia, ritiene questo Consiglio di dovere ribadire il principio secondo cui è affetto da annullabilità (e non da nullità) il provvedimento amministrativo (per sua natura autoritativo) che sia stato rilasciato sulla base di un atto la cui emanazione abbia comportato la commissione di un reato. Innanzitutto, la risalente giurisprudenza della Corte di cassazione sulla cd frattura del nesso di immedesimazione organica (per il caso di commissione di un reato doloso) riguarda la connessa, ma ben diversa, tematica della responsabilità dell'amministrazione, di cui risulti dipendente l'autore del reato: tale giurisprudenza a volte esclude la sussistenza della responsabilità dell'amministrazione, quando il dipendente abbia posto in essere una condotta materiale 'per scopi egoistici' (per il relativo dibattito giurisprudenziale e sulla eventuale rilevanza del cd requisito della occasionalità necessaria, cfr. Corte Cass. pen., n. 15030 del 2002; n. 1386 del 1998). Non si può escludere, al riguardo, che l'illegittimità (sotto il profilo della annullabilità) di un atto amministrativo, conseguente alla commissione di un reato e pur sempre riferibile all'amministrazione, non determini la responsabilità di questa (ma è inutile approfondire in questa sede la questione, non trattandosi di domande risarcitorie conseguenti ai fatti già valutati in sede penale). Inoltre, argomenti che supportino la tesi della nullità neppure sono desumibili dalla giurisprudenza della Corte di cassazione penale sulla disapplicabilità degli atti illegittimi (ad es., un ordine di sospensione di lavori, un ordine rilevante ex art. 650 c.p.): tale disapplicazione determina l'esito del processo penale, ma (a prescindere dalla avvenuta o meno costituzione di parte civile dell'amministrazione) non comporta di per sé conseguenze sugli effetti dell'atto disapplicato. La tesi della nullità neppure risulta supportata dall'art. 21 septies della legge n. 241 del 1990: tra le violazioni di legge - che comportano l'annullabilità dell'atto amministrativo ai sensi dell'art. 21 octies - non possono distinguersi quelle 'più gravi' (tra cui quelle costituenti reato) o quelle 'meno gravi'. - il difetto assoluto di attribuzioni è configurabile nei casi – per lo più 'di scuola' – in cui un atto non può essere radicalmente emanato da una autorità amministrativa, che non ha alcun potere nel settore, neppure condividendone la titolarità con un'altra amministrazione (risultando altrimenti un vizio di incompetenza).7. Sotto il profilo sostanziale, l'affermazione della sussistenza della nullità comporterebbe gravi turbamenti all'esigenza di certezza dei rapporti di diritto pubblico. Pur se di per sé le alienazioni del bene non incidono sui poteri repressivi di cui è titolare l'amministrazione, anche i subacquirenti sarebbero esposti in ogni tempo ad una declaratoria di nullità, per atti divenuti inoppugnabili e richiamati negli atti notarili di alienazione. Una tale grave conseguenza della nullità, che la legge pur potrebbe astrattamente prevedere per la più indefettibile tutela del territorio, non è stata prevista dal legislatore, neppure con il richiamato art. 21 septies della legge n. 241 del 1990.8. La sussistenza della annullabilità consente comunque l'adeguata tutela del territorio e degli interessi pubblici coinvolti. A seguito dell'accertamento dei fatti in sede penale, d'ufficio o su istanza di chi vi abbia interesse, il Comune (così come la Regione, nell'esercizio del potere in precedenza attribuito allo Stato dall'art. 27 della legge n. 1150 del 1942 e dall'art. 7 della legge n. 865 del 1967, poi trasferito con il decreto legislativo n. 8 del 1972) deve valutare se (e sotto quale profilo) l'immobile realizzato si sia posto in contrasto con la disciplina urbanistica. Ove tale contrasto risulti, previo contraddittorio con i proprietari attuali l'amministrazione può rilevare il vizio dell'atto e – sussistendo inevitabilmente l'attuale interesse pubblico, per il contrasto con la disciplina urbanistica e l'esigenza di ripristinare la legalità – può disporre l'annullamento, con le conseguenze specificamente previste dall'art. 38 del testo unico sull'edilizia (cioè l'ordine di demolizione o la sanzione amministrativa pecuniaria).9. L'obbligo dell'amministrazione - di prendere in considerazione i fatti accertati in sede penale – può essere attivato anche su istanza di un interessato (da determinare in base al consueto criterio della vicinitas,) specie

quando egli si sia costituito parte civile nel processo penale. E' indubbia quindi la legittimazione dei ricorrenti in primo grado.»

PATOLOGIA --> ACCESSO AGLI ATTI

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1429 del 19/10/2011 - Relatore: Mara Bertagnolli - Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: Nessuna illegittimità degli atti può derivare dal fatto che l'Amministrazione che li ha adottati abbia ritardato l'accesso agli stessi. L'ordinamento prevede espressamente, ricorrendo tale eventualità, la facoltà per l'interessato di un'impugnazione tempestiva, ancorché formulata in termini generici, fatta salva la possibilità di integrazione delle censure attraverso l'apposito istituto del ricorso per motivi aggiunti.

Estratto: «In particolare deve essere rigettata la prima censura, in quanto nessuna illegittimità degli atti può derivare dal fatto che l'Amministrazione che li ha adottati abbia ritardato l'accesso agli stessi. L'ordinamento prevede espressamente, ricorrendo tale eventualità, la facoltà per l'interessato di un'impugnazione tempestiva, ancorché formulata in termini generici, fatta salva la possibilità di integrazione delle censure attraverso l'apposito istituto del ricorso per motivi aggiunti, peraltro non utilizzato nel caso di specie, così da condurre alla necessaria declaratoria di inammissibilità per genericità della successiva censura sub 2.»

PATOLOGIA --> ACCESSO AI FONDI --> EFFETTI SUL PROCEDIMENTO

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.599 del 08/03/2013 - Relatore: Francesco Mele - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Le omissioni o le irregolarità relative al decreto di autorizzazione ai tecnici per l'effettuazione dei rilievi ex art. 15 DPR 327/2001, non determinano illegittimità derivata dei successivi atti espropriativi.

Estratto: «Infondato è parimenti il secondo motivo (dei vizi propri) , con il quale viene dedotta la violazione dell'articolo 15 del dpr n. 327/2001, lamentandosi che il decreto di autorizzazione ai tecnici per l'effettuazione dei rilievi non è stato preceduto da comunicazione ai proprietari del suolo.Vale in proposito l'orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, IV, n. 458/1986) secondo il quale , in relazione alle peculiari finalità dell'adempimento autorizzativo, le omissioni o le irregolarità ad esso relative non determinano illegittimità derivata dei successivi atti espropriativi.»

PATOLOGIA --> ACCESSO AI FONDI --> EFFETTI SULLA PROGETTAZIONE

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.2603 del 23/12/2009 - Relatore: Mara Bertagnolli - Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: Anche laddove l'accesso ai fondi sia effettivamente avvenuto in assenza di un'autorizzazione, ciò non può in alcun modo inficiare la legittimità dei successivi atti di approvazione del progetto, trattandosi di atti dotati di reciproca autonomia.

Estratto: «Del tutto priva di rilievo è la circostanza (dedotta con la seconda censura) che ai ricorrenti non sia stata data conoscenza dell'avvenuto rilascio di un'autorizzazione per l'accesso ai fondi. Il ricorso a tale istituto è, in primo luogo, eventuale e non necessario, posto che non si può escludere a priori che una rilevazione dello stato dei luoghi possa avvenire senza entrare sulla proprietà privata. Circostanza che ricorreva anche nel caso di specie, atteso quanto affermato da parte resistente, che, a sostegno di ciò, ha evidenziato come l'area interessata fosse contigua all'attuale sede stradale. In ogni caso, anche laddove l'accesso ai fondi fosse effettivamente avvenuto in assenza di un'autorizzazione ciò non può in alcun modo inficiare la legittimità dei successivi atti di approvazione del progetto, trattandosi di atti dotati di reciproca autonomia.»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.215 del 20/06/2013 - Relatore: Lorenzo Stevanato - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: La procedura prevista dal nominato art. 31 della L.p. n. 6 del 1993 si caratterizza: a) per essere inserita nella legge provinciale sugli espropri, materia nella quale il legislatore provinciale ha potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 8, n. 22, dello Statuto d'autonomia; b) per l'espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario; c) per l'esclusione del pagamento di qualsiasi indennità.

Estratto: «5 - Nel merito, va premesso che il particolare istituto della regolazione tavolare, disciplinato dall'art. 31 della L.p. n. 6 del 1993, attua un'espropriazione di proprietà privata sulla quale insiste da oltre 20 anni un'opera pubblica, in assenza di ogni indennità. Tuttavia, le norme provinciali che hanno istituito tale istituto debbono essere interpretate in stretta aderenza ai principi dettati in materia dalla Costituzione, come confermato nella pronuncia della Corte costituzionale n. 250 dell'1° luglio 2005, concernente un'identica norma contenuta nell'art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10. Questo Tribunale si è già espresso sulla questione (cfr. la sentenza 26.2.2009, n. 64), rispetto alla quale va ulteriormente chiarito che la procedura prevista dal nominato art. 31 si caratterizza: a) per essere inserita nella legge provinciale sugli espropri, materia nella quale il legislatore provinciale ha potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 8, n. 22, dello Statuto d'autonomia; b) per l'espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario ("a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge" recita l'ultima parte del comma 1): il che non può, tuttavia, significare che siano escluse anche le garanzie generali di partecipazione e d'intervento nel procedimento amministrativo assicurate ad ogni cittadino dalla legge provinciale 30.11.1992, n. 23, fra le quali si segnala il primario obbligo dell'Amministrazione comunale di inviare la comunicazione dell'inizio del procedimento per consentire ai proprietari d'illustrare interessi o circostanze in fatto, la cui valutazione possa essere omessa o non meditatamente apprezzata dall'Amministrazione; c) per l'esclusione del pagamento di qualsiasi indennità. Si tratta, dunque, di una disposizione speciale che, senza alcuna interferenza con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà (materia di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione), permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo. 6 - Ne consegue che l'esclusione della corresponsione di qualsiasi indennizzo è giustificata dal fatto che, ex art. 31, comma 3, i diritti (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si siano medio tempore già prescritti. In caso contrario, infatti, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando il diritto dominicale e le azioni a difesa della proprietà, se non ancora prescritte: è stato su tale fondamento, infatti, che la Corte Costituzionale ha rinviato la questione al giudice del merito affinché sia ricercata "un'interpretazione adeguatrice" del testo normativo (così la sentenza n. 250 del 2005, sopra citata). Che con detta procedura speciale "il legislatore provinciale, senza interferire con la disciplina dell'usucapione", abbia inteso "apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto" è già stato affermato dal Tribunale, così come è stato osservato che si "tratta di una procedura atipica" di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali insistono opere pubbliche o di pubblico interesse" (cfr., sentenza 24.5.2007, n. 91) e, conseguentemente, che "tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere applicato in maniera rigorosa e non possa, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., ibidem, sentenze 11.12.2007, n. 192; 10.11.2008, n. 286; 6.3.2009, n. 72; 7.5.2009, n. 152).»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.152 del 07/05/2009 - Relatore: Alma Chiettoni - Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi: L'art. 31 della L.P. Trento n. 6 del 1993 prevede, in presenza di determinate condizioni, l'emanazione del decreto di esproprio "di immobili" sui quali insistono opere pubbliche, ovvero opere private di interesse pubblico, senza alcun riferimento alla proprietà, privata o pubblica, degli stessi immobili.

Estratto: «2a. Con il primo motivo dell'atto introduttivo l'istante assume che la ratio della normativa provinciale applicata nel caso de quo presupporrebbe l'esproprio di beni di proprietà privata, mentre il bene oggetto del provvedimento di esproprio sarebbe già appartenuto alla proprietà pubblica in forza di un atto di donazione in base al quale avrebbe conseguito anche una destinazione a pubblica utilità.2b. Le argomentazioni sopra riportate non possono peraltro essere condivise, non trovando esse alcuna base normativa, limitandosi il menzionato art. 31 a prevedere, in presenza di determinate condizioni, l'emanazione del decreto di esproprio "di immobili" sui quali insistono opere pubbliche, ovvero opere private di interesse pubblico, senza alcun riferimento alla proprietà, privata o pubblica, degli stessi immobili. Nello stesso senso dispongono i principi generali in materia di espropriazione per pubblica utilità, posto che i beni del patrimonio disponibile degli enti pubblici non sono menzionati fra i beni non espropriabili (quali quelli appartenenti al demanio pubblico) o fra i beni espropriabili solo in casi particolari, quali i beni appartenenti al patrimonio indisponibile che possono essere espropriati solo per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione (cfr., art. 4 del D.Lgs. 8.6.2001, n. 325).»

Sintesi: L'art. 31 della L.P. Trento n. 6 del 1993 si caratterizza per due aspetti: a) l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario, b) la mancata previsione del pagamento di qualsiasi indennità.

Estratto: «4a. Va premesso, al riguardo, che l'art. 31 della citata legge provinciale n. 6 del 1993 - il quale dispone che il decreto di esproprio possa essere emanato a favore di enti pubblici e con oggetto "immobili sui quali insistono opere pubbliche ovvero opere private di interesse pubblico", che ivi "esistano da più di venti anni" - si caratterizza per due aspetti: a) l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario, b) la mancata previsione del pagamento di qualsiasi indennità. Tale peculiare sanatoria di situazioni consolidate in via di fatto per il decorso di un lasso temporale ultra ventennale è giustificata dal presupposto espresso nel comma 3 del citato art. 31, ossia dal fatto che il diritto alla percezione di qualsiasi indennizzo sia già prescritto. In altri termini, con l'introduzione di tale norma speciale il Legislatore provinciale, senza interferire con la disciplina civilistica dell'usucapione, ha inteso apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto (in termini, T.R.G.A., Trento, 26.2.2009, n. 64; 6.3.2009, n. 72 e 23.4.2009, n. 126). Questo Tribunale ha già avuto occasione di esprimersi sull'interpretazione di tale normativa, reputando che "in tale contesto ... tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere applicato in maniera rigorosa e non possa, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., sentenze 11.12.2007, n. 192 e 10.11.2008, n. 286).4b. Tornando ora alla fattispecie all'esame, deve essere rilevato che il Comune di Calceranica al Lago asserisce di aver realizzato alla fine degli anni sessanta sul terreno de quo l'asfaltatura per realizzare un parcheggio, accompagnando tale affermazione con il deposito di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del signor Romano Belloni, che afferma essere stato il progettista ed il direttore dei lavori; che successivamente avrebbe provveduto alla sua manutenzione e al periodico rifacimento delle strisce bianche di individuazione degli stalli di sosta. Anche tale ulteriore asserzione è accompagnata da una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del signor Aldo Ferrari, operaio comunale dal 1991. Peraltro i lavori di sistemazione della spiaggia "Al Pescatore", visti nel mese di maggio 1998 dal Comune di Calceranica, sono stati in realtà progettati ed eseguiti dal Servizio ripristino e valorizzazione ambientale della Provincia autonoma di Trento (documenti n. 18 in atti della stessa parte).4c. Il Comune di Caldonazzo non nega che l'asfaltatura sia stata eseguita in passato dal Comune di Calceranica al Lago, ma contesta che tale lavoro sia sufficiente ad integrare sia l'elemento della pubblicità dell'opera sia il successivo possesso ininterrotto ventennale decorrente dalla fine degli anni '60. Dagli atti di causa emerge, infatti, che nell'anno 1996 il Comune di Caldonazzo ha progettato ed eseguito il rifacimento delle recinzioni sulle pp. ff. 1/12 e 1/16 e che nell'anno 1998 ha installato bacheche e segnaletica verticale sulle stesse particelle, acquisendo anche il parere di conformità urbanistica da parte del Comune di Calceranica al Lago. E la p.f. 1/12 comprendeva al tempo anche il lotto di terreno frazionato solo in data 5.4.2005 con l'individuazione della neo costituita p.f. 1/268, qui in contestazione.4d. In definitiva, ribadito che l'uso della particella 1/268 a pubblico parcheggio gratuito a favore di chiunque intendesse frequentare il Lago di Caldonazzo non è stato posto in discussione da alcuno dei due Comuni, appare certo che su di essa, asfaltata a cura del Comune di Calceranica al Lago alla fine degli anni sessanta, siano state poi eseguite opere di manutenzione ordinaria e straordinaria attribuibili ad entrambe le Amministrazioni. Ne consegue che, in assenza di una situazione ininterrotta e

consolidatasi di fatto, non può pertanto sostenersi che possa trovare applicazione la particolare procedura espropriativa prevista dall'articolo 31 della L.p. n. 6 del 1993.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.126 del 23/04/2009 - Relatore: Lorenzo Stevanato - Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi: L'art. 31 della legge provinciale di Trento n. 6/1993, stabilisce che a favore di enti pubblici, qualora ricorrano le condizioni ivi previste, è autorizzata l'emanazione del decreto di esproprio o di asservimento di immobili sui quali insistano opere pubbliche, ovvero private di interesse pubblico, a prescindere dalla procedura prevista dalla legge e dal pagamento dell'indennità.

Sintesi: L'art. 31 della legge provinciale di Trento n. 6/1993 si caratterizza: a) per l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario; b) per l'esclusione del pagamento di qualsiasi indennità. Si tratta, all'evidenza, di una disposizione speciale che, senza interferire con la disciplina civilistica dell'usucapione, consente la sanatoria di situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale.

Estratto: «Venendo alle considerazioni del Collegio, occorre premettere che l'art. 31 della legge provinciale n. 6/1993 stabilisce che a favore di enti pubblici, qualora ricorrano le condizioni di cui al secondo comma, è autorizzata l'emanazione del decreto di esproprio o di asservimento di immobili sui quali insistano opere pubbliche, ovvero private di interesse pubblico, a prescindere dalla procedura prevista dalla legge e dal pagamento della indennità. La norma, in rubrica intitolata "regolazione tavolare di vecchie pendenze", richiede (comma 2 del medesimo articolo) che dette opere esistano da più di venti anni. I ricorrenti contestano i presupposti di fatto posti alla base dell'atto impugnato, deducendo che la semplice asfaltatura del tracciato stradale preesistente non varrebbe a concretare un'opera pubblica, espropriabile con la particolare procedura, anche perché non vi sarebbe stata successivamente alcuna manutenzione del manto stradale, come emergerebbe dalle fotografie prodotte. Nemmeno si sarebbe realizzata, e comunque non sarebbe stata comprovata dal Comune, una situazione di servitù di uso pubblico sulla strada a favore della generalità dei cittadini. Il Collegio condivide tale impostazione difensiva. Invero, la norma in questione si caratterizza: a) per l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario; b) per l'esclusione del pagamento di qualsiasi indennità. Si tratta, all'evidenza, di una disposizione speciale che, senza interferire con la disciplina civilistica dell'usucapione, consente la sanatoria di situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale. Ma così inteso, il Tribunale reputa che tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere interpretato restrittivamente ed applicato in situazioni accertate in modo incontrovertibile e col rispetto assolutamente rigoroso dei prescritti presupposti. Esso non può, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, di stretta osservanza, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie. (cfr., al riguardo, la sentenza di questo Tribunale 11.12.2007, n. 192). Nella fattispecie all'esame, invece, la mera realizzazione dell'asfaltatura, quale opera meramente manutentiva, non è sufficiente ad integrare l'elemento di pubblicità dell'opera, mentre la sussistenza dell'eventuale altro presupposto, e cioè la destinazione ad uso pubblico da più di venti anni, richiesta quando si tratti di opere realizzate da soggetti privati, è stata assiomaticamente affermata dall'Amministrazione ma non risulta comprovata da un'istruttoria che ne dia fondatamente conto, come sarebbe stato necessario per la valenza eccezionale dell'istituto. Del resto, il difensore dell'Amministrazione ha escluso che sia questo il presupposto sul quale si fonda l'esproprio. L'installazione, poi, di un unico lampione di illuminazione pubblica - riferita dallo stesso difensore - non è obiettivamente sufficiente ad integrare le caratteristiche dell'opera pubblica.»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> COSTITUZIONALITÀ

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.118 del 17/04/2013 - Relatore: Alma Chiettoni - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: La regolarizzazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le connesse azioni a difesa della proprietà. E' su tale fondamento che la Corte Costituzionale ha

dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale (cfr., ordinanza 1.7.2005, n. 250).

Estratto: «4a. In linea generale, giova premettere che questo Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi sulla regolazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, e che ha chiarito - con una lettura costituzionalmente orientata delle pertinenti disposizioni - i presupposti per la sua applicazione che è qui opportuno ricordare.4b. Innanzitutto, si tratta di disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. Lo strumento della regolarizzazione è infatti disciplinato dalla legge provinciale sugli espropri, dal cui regolare iter si differenzia sia per l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento dell'indennità di espropriazione ("a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell'indennità" recita l'ultima parte del comma 1). Ne consegue che l'esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, anche ai sensi di quanto disposto dal comma 3 dello stesso art. 31, il diritto (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione si è medio tempore prescritto. In ogni caso, comunque, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le connesse azioni a difesa della proprietà. E' su tale fondamento che la Corte Costituzionale, pronunciandosi su di un'identica norma contenuta nell'art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 42, 97 e 117 della Costituzione, agli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rinviando pertanto la questione al giudice del merito affinché sia "ricercata un'interpretazione adeguatrice" del testo normativo (cfr., ordinanza 1.7.2005, n. 250).4c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura "atipica" di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere "opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse", con cui l'Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già materialmente il possesso da più di vent'anni, si è inteso "apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività". È pertanto questa consolidazione in fatto che, trascorso il rilevante periodo ventennale, assume un peso tale da prevalere in sede amministrativa sulle ragioni della proprietà, alle quali non sono in ogni caso pregiudicate le ordinarie vie civilistiche. Conseguentemente, tale particolare istituto, che determina un "trasferimento coattivo senza indennizzo", deve "essere applicato in maniera rigorosa" e non può, quindi, "trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., anche con riferimento ai diversi casi di specie, le sentenze di questo T.R.G.A. 21.11.2012, n. 341; 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91; 4.12.2008, n. 312; 28.10.2006, n. 351).4d. Occorre qui ulteriormente precisare che la regolarizzazione tavolare di cui all'art. 31 in esame consiste in una procedura del tutto distinta dalla procedura civilistica di usucapione:- innanzitutto, la disciplina in esame espressamente non intacca il diritto del proprietario di rivendicare il bene con le apposite azioni del diritto civile;- inoltre, l'acquisto del diritto di proprietà tramite l'iscrizione tavolare del decreto di esproprio conclusivo della procedura di regolarizzazione opera ex nunc e ciò è anche logicamente incompatibile con un diverso ed eventuale acquisto retroattivo del medesimo diritto a titolo di usucapione della proprietà.»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> FINALITÀ

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.118 del 17/04/2013 - Relatore: Alma Chietini - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: **La regolazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, è disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà.**

Estratto: «4a. In linea generale, giova premettere che questo Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi sulla regolazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, e che ha chiarito - con una lettura costituzionalmente orientata delle pertinenti disposizioni - i presupposti per la sua applicazione che è qui opportuno ricordare.4b. Innanzitutto, si tratta di disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. Lo strumento della regolarizzazione è infatti disciplinato dalla legge provinciale sugli espropri, dal cui regolare iter si differenzia sia per l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento dell'indennità di espropriazione ("a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell'indennità" recita l'ultima parte del comma 1). Ne consegue che l'esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, anche ai sensi di quanto disposto dal comma 3 dello stesso art. 31, il diritto (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione si è medio tempore prescritto. In ogni caso, comunque, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le connesse azioni a difesa della proprietà. E' su tale fondamento che la Corte Costituzionale, pronunciandosi su di un'identica norma contenuta nell'art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 42, 97 e 117 della Costituzione, agli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rinviando pertanto la questione al giudice del merito affinché sia "ricercata un'interpretazione adeguatrice" del testo normativo (cfr., ordinanza 1.7.2005, n. 250).4c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura "atipica" di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere "opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse", con cui l'Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già materialmente il possesso da più di vent'anni, si è inteso "apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività". È pertanto questa consolidazione in fatto che, trascorso il rilevante periodo ventennale, assume un peso tale da prevalere in sede amministrativa sulle ragioni della proprietà, alle quali non sono in ogni caso pregiudicate le ordinarie vie civilistiche. Conseguentemente, tale particolare istituto, che determina un "trasferimento coattivo senza indennizzo", deve "essere applicato in maniera rigorosa" e non può, quindi, "trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., anche con riferimento ai diversi casi di specie, le sentenze di questo T.R.G.A. 21.11.2012, n. 341; 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91; 4.12.2008, n. 312; 28.10.2006, n. 351).4d. Occorre qui ulteriormente precisare che la regolarizzazione tavolare di cui all'art. 31 in esame consiste in una procedura del tutto distinta dalla procedura civilistica di usucapione:- innanzitutto, la disciplina in esame espressamente non intacca il diritto del proprietario di rivendicare il bene con le apposite azioni del diritto civile;- inoltre, l'acquisto del diritto di proprietà tramite l'iscrizione tavolare del decreto di esproprio conclusivo della procedura di regolarizzazione opera ex nunc e ciò è anche logicamente incompatibile con un diverso ed eventuale acquisto retroattivo del medesimo diritto a titolo di usucapione della proprietà.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.341 del 21/11/2012 - Relatore: Alma Chietini - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: L'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, è disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà.

Estratto: «2a. Giova anzitutto rammentare che è stata impugnata la determinazione del Dirigente del Servizio espropriazioni e gestioni patrimoniali della Provincia autonoma di Trento n. 1037, del 5 dicembre 2011, con la quale è stata espropriata, su richiesta ed a favore del Comune di Caldonazzo, una parte della proprietà di cui alla p.ed. 857, per un totale di mq. 837, in applicazione dell'art. 31 della legge provinciale sugli espropri

19.2.1993, n. 6, che disciplina lo speciale procedimento della “regolazione tavolare di vecchie pendenze”.2b. Su questa speciale disciplina il Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi (si vedano le sentenze 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64 ; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91), chiarendo - con una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 31 citato - i presupposti per la sua applicazione e che è qui opportuno ricordare. Innanzitutto, si tratta di una disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all’altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di “regolarizzare”, anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. La disposizione in esame è infatti inserita nella legge provinciale sugli espropri, dal cui iter si differenzia sia per l’espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell’istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento di una qualsiasi indennità (“a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell’indennità” recita l’ultima parte del comma 1). Ne consegue che l’esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 31, i diritti (non di proprietà ma) all’indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si sono medio tempore prescritti. In caso contrario, infatti, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall’autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le azioni a difesa della proprietà, se non ancora prescritte. E’ perciò su tale fondamento che la Corte Costituzionale si è pronunciata su di un’identica norma contenuta nell’art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, rinviando la questione al giudice del merito affinché sia ricercata “un’interpretazione adeguatrice” del testo normativo (cfr., sentenza 1.7.2005, n. 250).2c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura “atipica” di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere “opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse”, con cui l’Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già il possesso, si è inteso “apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto”. Conseguentemente, tale particolare istituto, “risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo”, deve “essere applicato in maniera rigorosa” e non può, quindi, “trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all’opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie” (cfr., sentenze sopra indicate).»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> PRESUPPOSTI

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.215 del 20/06/2013 - Relatore: Lorenzo Stevanato - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: L’istituto della regolazione tavolare, disciplinato dall’art. 31 della L.p. n. 6 del 1993, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, deve essere interpretato restrittivamente ed applicato in situazioni accertate in modo inconfutabile e col riscontro rigoroso dei prescritti presupposti. Non può pertanto trovare applicazione in ipotesi in cui la destinazione ad uso pubblico da più di venti anni, sia stata assiomaticamente affermata dall’Amministrazione ma non risulti comprovata da un’istruttoria che ne dia fondatamente conto, come sarebbe stato necessario per la valenza eccezionale dell’istituto.

Estratto: «In ogni caso, mancano in concreto i presupposti per far luogo all’applicazione dell’art. 31 L.p. 6/1993. Il Collegio al riguardo ribadisce che tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, deve essere interpretato restrittivamente ed applicato in situazioni accertate in modo inconfutabile e col riscontro rigoroso dei prescritti presupposti. Esso non può, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, di stretta osservanza, per le quali debbono trovare all’opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie (cfr., al riguardo, le sentenze di questo Tribunale 11.12.2007, n. 192 e 23.4.2009, n. 126). Ebbene, nella fattispecie all’esame la sussistenza del presupposto, e cioè la destinazione ad uso pubblico da più di venti anni, è stata assiomaticamente affermata dall’Amministrazione ma non risulta comprovata da un’istruttoria che ne dia fondatamente conto, come sarebbe stato necessario per la valenza eccezionale dell’istituto.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.341 del 21/11/2012 - Relatore: Alma Chiettoni - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: Il particolare istituto della “regolazione tavolare di vecchie pendenze” di cui alla Legge provinciale espropri (art. 31 L. n. 6/1993) ,“risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo”, deve “essere applicato in maniera rigorosa” e non può, quindi, “trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all’opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie”.

Estratto: «2a. Giova anzitutto rammentare che è stata impugnata la determinazione del Dirigente del Servizio espropriazioni e gestioni patrimoniali della Provincia autonoma di Trento n. 1037, del 5 dicembre 2011, con la quale è stata espropriata, su richiesta ed a favore del Comune di Caldonazzo, una parte della proprietà di cui alla p.ed. 857, per un totale di mq. 837, in applicazione dell’art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, che disciplina lo speciale procedimento della “regolazione tavolare di vecchie pendenze”.2b. Su questa speciale disciplina il Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi (si vedano le sentenze 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64 ; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91), chiarendo - con una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 31 citato - i presupposti per la sua applicazione e che è qui opportuno ricordare. Innanzitutto, si tratta di una disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all’altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di “regolarizzare”, anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. La disposizione in esame è infatti inserita nella legge provinciale sugli espropri, dal cui iter si differenzia sia per l’espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell’istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento di una qualsiasi indennità (“a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell’indennità” recita l’ultima parte del comma 1). Ne consegue che l’esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 31, i diritti (non di proprietà ma) all’indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si sono medio tempore prescritti. In caso contrario, infatti, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall’autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le azioni a difesa della proprietà, se non ancora prescritte. E’ perciò su tale fondamento che la Corte Costituzionale si è pronunciata su di un’identica norma contenuta nell’art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, rinviando la questione al giudice del merito affinché sia ricercata “un’interpretazione adeguatrice” del testo normativo (cfr., sentenza 1.7.2005, n. 250).2c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura “atipica” di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere “opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse”, con cui l’Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già il possesso, si è inteso “apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto”. Conseguentemente, tale particolare istituto, “risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo”, deve “essere applicato in maniera rigorosa” e non può, quindi, “trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all’opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie” (cfr., sentenze sopra indicate).»

Sintesi: L’Amministrazione comunale, prima di emettere il provvedimento di richiesta della procedura di regolazione tavolare ai sensi dell’art. 31 L.P. n. 19.2.1993, n. 6, deve accertare attraverso una adeguata istruttoria se effettivamente sussistano tutti i requisiti per poter qualificare un tratto di strada gravato da servitù di passo e quindi come strada destinata ad uso pubblico.

Estratto: «5a. Quanto al secondo presupposto, ossia l’asserita esistenza di un uso pubblico, si deve osservare che può essere definita giuridicamente “strada” anche un’area di proprietà privata ove essa sia asservita all’uso pubblico. Quest’ultimo, però, non può essere meramente affermato ma esige di essere dimostrato tramite la prova, oltretutto dell’intrinseca idoneità del bene, dell’uso continuo e pubblico ad opera di una collettività indeterminata di persone e per soddisfare un pubblico, generale interesse (cfr., in termini, C.d.S., sez. IV, 15.6.2012, n. 3531). Segnatamente, la costituzione su di una strada privata di una servitù di uso pubblico può avvenire, alternativamente, a mezzo della cosiddetta *dicatio ad patriam* - costituita dal comportamento del proprietario di un bene che mette spontaneamente ed in modo univoco il bene a disposizione di una collettività indeterminata di cittadini, producendo l’effetto istantaneo della costituzione della servitù di uso pubblico -, ovvero attraverso l’uso del bene da parte della collettività indifferenziata dei cittadini, protratto per il tempo necessario all’usucapione (cfr., C.d.S., sez. V, 28.6.2011, n. 3868). Simmetricamente, la giurisprudenza

civile ha puntualizzato che “affinché un'area assuma la natura di strada pubblica, non basta né che vi si espliciti di fatto il transito del pubblico (con la sua concreta, effettiva e attuale destinazione al pubblico transito e la occupazione sine titolo dell'area da parte della pubblica amministrazione) ... né l'intervento di atti di riconoscimento da parte dell'amministrazione medesima circa la funzione da essa assolta”, ma che è invece necessario, ai sensi dell'art. 824 c.c., che la strada risulti di proprietà di un ente pubblico territoriale in base a un atto o a un fatto (fra anche l'usucapione) idoneo a trasferire il dominio, “ovvero che su di essa sia stata costituita a favore dell'Ente una servitù di uso pubblico e che essa venga destinata, con una manifestazione di volontà espressa o tacita dell'Ente, all'uso pubblico, ossia per soddisfare le esigenze di una collettività di persone qualificate dall'appartenenza ad una comunità territoriale” (cfr., Cass. Civ., sez. II, 7.4.2006, n. 8204; sez. I, 26.8.2002, n. 12540).5b. Nella specie, risulta che:- a detta della ricorrente l'accesso all'area di passaggio de qua è chiuso da una stanga (visibile dalla documentazione fotografica dimessa) chiusa con lucchetto, del quale l'Amministrazione possiede la chiave solo per poter accedere dapprima all'area gravata dalla servitù di passo e, quindi, tramite un viottolo, ad un fondo del Comune (situato oltre la proprietà della deducente) sul quale insiste una stazione di pompaggio della fognatura;- il Comune conferma di aver autorizzato la posa della stanga ma sostiene che essa preclude l'accesso solo nel periodo estivo, quando sono presenti gli ospiti minori di Sos Feriendorf, mentre nel resto dell'anno essa rimane aperta per consentire il libero transito. In proposito produce una nota, inviata alla direzione della Società ricorrente nel dicembre 2006, con cui il Sindaco, su segnalazione di un censito (che, invero, lamentava una serie di inadempienze del Comune in ordine alla donazione di terreni ricevuta dalla Società consortile Lago di Caldonazzo) ha chiesto di rimuovere la stanga per “garantire il passaggio al pubblico” (cfr., doc. n. 13 in atti del Comune).5c. Orbene, i principi giurisprudenziali esposti rendono ancor più evidente l'insufficienza dei dati allegati in questa sede dal Comune di Caldonazzo per suffragare la dedotta esistenza dell'uso pubblico. L'Amministrazione intimata, in altri termini, ha affidato ad una sola nota, con cui in un'occasione ha chiesto di aprire la stanga della quale un terzo lamentava la frequente chiusura, il compito di integrare la probatio della sussistenza di una servitù di uso pubblico. Ne consegue che il Comune di Caldonazzo non ha adeguatamente provato:- né l'avvenuto acquisto del tratto in questione per usucapione per decorso del termine ventennale;- né ha rigorosamente dimostrato la sussistenza degli “indici di riferimento” individuati dalla giurisprudenza per integrare l'asservimento all'uso pubblico da tempo immemorabile da parte della collettività dei cittadini, fra i quali rileva l'uso continuo della strada da parte di un numero indeterminato di persone, il comportamento in relazione ad essa dell'Amministrazione nei settori dell'edilizia e dell'urbanistica, la sua inclusione in un centro abitato e l'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio (cfr., Cass. Civ., sez. II, 28.9.2010, n. 20405).6. Appare quindi evidente la non sufficienza degli elementi prodotti a fondare l'asserzione che l'area di causa sia di fatto destinata all'uso pubblico, ovvero che l'esistente servitù di passo (da non confondere con quella di uso pubblico) a favore esclusivo di alcuni terreni di proprietà del Comune si sia estinta per confusione in una più ampia servitù di uso pubblico acquistata per usucapione dallo stesso Ente civico.7. In conclusione, il ricorso è fondato per i dedotti profili di violazione di legge e di difetto di istruttoria: in altri termini, l'Amministrazione comunale, prima di emettere il provvedimento di richiesta della procedura di regolazione tavolare, avrebbe dovuto accertare attraverso una adeguata istruttoria - i cui contenuti ed esiti avrebbero dovuto essere riportati nella motivazione del provvedimento adottato - se effettivamente sussistessero tutti i requisiti per poter qualificare il tratto in questione gravato da servitù di passo come strada destinata ad uso pubblico. Istruttoria e motivazione che, nel caso di specie, sono invece del tutto mancate.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.152 del 07/05/2009 - Relatore: Alma Chietini - Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi: Il particolare istituto introdotto dall'art. 31 della L.P. Trento n. 6 del 1993, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, deve essere applicato in maniera rigorosa e non può, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie.

Estratto: «4a. Va premesso, al riguardo, che l'art. 31 della citata legge provinciale n. 6 del 1993 - il quale dispone che il decreto di esproprio possa essere emanato a favore di enti pubblici e con oggetto “immobili sui quali insistono opere pubbliche ovvero opere private di interesse pubblico”, che ivi “esistano da più di venti anni” - si caratterizza per due aspetti: a) l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario, b) la mancata previsione del pagamento di qualsiasi indennità. Tale peculiare sanatoria di situazioni consolidate in via di fatto per il decorso di un lasso temporale ultra ventennale è giustificata dal

presupposto espresso nel comma 3 del citato art. 31, ossia dal fatto che il diritto alla percezione di qualsiasi indennizzo sia già prescritto. In altri termini, con l'introduzione di tale norma speciale il Legislatore provinciale, senza interferire con la disciplina civilistica dell'usucapione, ha inteso apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto (in termini, T.R.G.A., Trento, 26.2.2009, n. 64; 6.3.2009, n. 72 e 23.4.2009, n. 126). Questo Tribunale ha già avuto occasione di esprimersi sull'interpretazione di tale normativa, reputando che "in tale contesto ... tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere applicato in maniera rigorosa e non possa, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., sentenze 11.12.2007, n. 192 e 10.11.2008, n. 286). 4b. Tornando ora alla fattispecie all'esame, deve essere rilevato che il Comune di Calceranica al Lago asserisce di aver realizzato alla fine degli anni sessanta sul terreno de quo l'asfaltatura per realizzare un parcheggio, accompagnando tale affermazione con il deposito di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del signor Romano Belloni, che afferma essere stato il progettista ed il direttore dei lavori; che successivamente avrebbe provveduto alla sua manutenzione e al periodico rifacimento delle strisce bianche di individuazione degli stalli di sosta. Anche tale ulteriore asserzione è accompagnata da una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del signor Aldo Ferrari, operaio comunale dal 1991. Peraltro i lavori di sistemazione della spiaggia "Al Pescatore", vistati nel mese di maggio 1998 dal Comune di Calceranica, sono stati in realtà progettati ed eseguiti dal Servizio ripristino e valorizzazione ambientale della Provincia autonoma di Trento (documenti n. 18 in atti della stessa parte). 4c. Il Comune di Caldonazzo non nega che l'asfaltatura sia stata eseguita in passato dal Comune di Calceranica al Lago, ma contesta che tale lavoro sia sufficiente ad integrare sia l'elemento della pubblicità dell'opera sia il successivo possesso ininterrotto ventennale decorrente dalla fine degli anni '60. Dagli atti di causa emerge, infatti, che nell'anno 1996 il Comune di Caldonazzo ha progettato ed eseguito il rifacimento delle recinzioni sulle pp. ff. 1/12 e 1/16 e che nell'anno 1998 ha installato bacheche e segnaletica verticale sulle stesse particelle, acquisendo anche il parere di conformità urbanistica da parte del Comune di Calceranica al Lago. E la p.f. 1/12 comprendeva al tempo anche il lotto di terreno frazionato solo in data 5.4.2005 con l'individuazione della neo costituita p.f. 1/268, qui in contestazione. 4d. In definitiva, ribadito che l'uso della particella 1/268 a pubblico parcheggio gratuito a favore di chiunque intendesse frequentare il Lago di Caldonazzo non è stato posto in discussione da alcuno dei due Comuni, appare certo che su di essa, asfaltata a cura del Comune di Calceranica al Lago alla fine degli anni sessanta, siano state poi eseguite opere di manutenzione ordinaria e straordinaria attribuibili ad entrambe le Amministrazioni. Ne consegue che, in assenza di una situazione ininterrotta e consolidata di fatto, non può pertanto sostenersi che possa trovare applicazione la particolare procedura espropriativa prevista dall'articolo 31 della L.p. n. 6 del 1993.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.126 del 23/04/2009 - Relatore: Lorenzo Stevanato - Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi: L'art. 31 della legge provinciale di Trento n. 6/1993, configura un particolare istituto che, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, deve essere interpretato restrittivamente ed applicato in situazioni accertate in modo inconfutabile e col rispetto assolutamente rigoroso dei prescritti presupposti; ne consegue che la mera realizzazione dell'asfaltatura di tracciato stradale, quale opera meramente manutentiva e l'installazione di un unico lampione di illuminazione pubblica, non sono elementi sufficienti ad integrare l'elemento di pubblicità dell'opera richiesto dalla norma.

Estratto: «Venendo alle considerazioni del Collegio, occorre premettere che l'art. 31 della legge provinciale n. 6/1993 stabilisce che a favore di enti pubblici, qualora ricorrano le condizioni di cui al secondo comma, è autorizzata l'emanazione del decreto di esproprio o di asservimento di immobili sui quali insistano opere pubbliche, ovvero private di interesse pubblico, a prescindere dalla procedura prevista dalla legge e dal pagamento della indennità. La norma, in rubrica intitolata "regolazione tavolare di vecchie pendenze", richiede (comma 2 del medesimo articolo) che dette opere esistano da più di venti anni. I ricorrenti contestano i presupposti di fatto posti alla base dell'atto impugnato, deducendo che la semplice asfaltatura del tracciato stradale preesistente non varrebbe a concretare un'opera pubblica, espropriabile con la particolare procedura, anche perché non vi sarebbe stata successivamente alcuna manutenzione del manto stradale, come emergerebbe dalle fotografie prodotte. Nemmeno si sarebbe realizzata, e comunque non sarebbe stata comprovata dal Comune, una situazione di servitù di uso pubblico sulla strada a favore della generalità dei cittadini. Il Collegio condivide tale impostazione difensiva. Invero, la norma in questione si caratterizza: a) per

l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario; b) per l'esclusione del pagamento di qualsiasi indennità. Si tratta, all'evidenza, di una disposizione speciale che, senza interferire con la disciplina civilistica dell'usucapione, consente la sanatoria di situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale. Ma così inteso, il Tribunale reputa che tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere interpretato restrittivamente ed applicato in situazioni accertate in modo inconfutabile e col rispetto assolutamente rigoroso dei prescritti presupposti. Esso non può, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, di stretta osservanza, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie. (cfr., al riguardo, la sentenza di questo Tribunale 11.12.2007, n. 192). Nella fattispecie all'esame, invece, la mera realizzazione dell'asfaltatura, quale opera meramente manutentiva, non è sufficiente ad integrare l'elemento di pubblicità dell'opera, mentre la sussistenza dell'eventuale altro presupposto, e cioè la destinazione ad uso pubblico da più di venti anni, richiesta quando si tratti di opere realizzate da soggetti privati, è stata assiomaticamente affermata dall'Amministrazione ma non risulta comprovata da un'istruttoria che ne dia fondatamente conto, come sarebbe stato necessario per la valenza eccezionale dell'istituto. Del resto, il difensore dell'Amministrazione ha escluso che sia questo il presupposto sul quale si fonda l'esproprio. L'installazione, poi, di un unico lampione di illuminazione pubblica - riferita dallo stesso difensore - non è obiettivamente sufficiente ad integrare le caratteristiche dell'opera pubblica.»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> RAPPORTO CON L'ESPROPRIAZIONE

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.215 del 20/06/2013 - Relatore: Lorenzo Stevanato - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: L'istituto della regolazione tavolare, disciplinato dall'art. 31 della L.p. n. 6 del 1993, attua un'espropriazione di proprietà privata sulla quale insiste da oltre 20 anni un'opera pubblica, in assenza di ogni indennità. Tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, deve essere applicato in maniera rigorosa e non può, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie.

Sintesi: La disposizione di cui all'art. 31 della L.p. n. 6 del 1993 che disciplina l'istituto della regolazione tavolare, è una disposizione speciale che, senza alcuna interferenza con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà (materia di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione), permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo.

Estratto: «5 - Nel merito, va premesso che il particolare istituto della regolazione tavolare, disciplinato dall'art. 31 della L.p. n. 6 del 1993, attua un'espropriazione di proprietà privata sulla quale insiste da oltre 20 anni un'opera pubblica, in assenza di ogni indennità. Tuttavia, le norme provinciali che hanno istituito tale istituto debbono essere interpretate in stretta aderenza ai principi dettati in materia dalla Costituzione, come confermato nella pronuncia della Corte costituzionale n. 250 dell'1° luglio 2005, concernente un'identica norma contenuta nell'art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10. Questo Tribunale si è già espresso sulla questione (cfr. la sentenza 26.2.2009, n. 64), rispetto alla quale va ulteriormente chiarito che la procedura prevista dal nominato art. 31 si caratterizza: a) per essere inserita nella legge provinciale sugli espropri, materia nella quale il legislatore provinciale ha potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 8, n. 22, dello Statuto d'autonomia; b) per l'espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario ("a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge" recita l'ultima parte del comma 1): il che non può, tuttavia, significare che siano escluse anche le garanzie generali di partecipazione e d'intervento nel procedimento amministrativo assicurate ad ogni cittadino dalla legge provinciale 30.11.1992, n. 23, fra le quali si segnala il primario obbligo dell'Amministrazione comunale di inviare la comunicazione dell'inizio del procedimento per consentire ai proprietari d'illustrare interessi o circostanze in fatto, la cui valutazione possa essere omessa o non meditatamente apprezzata dall'Amministrazione; c) per l'esclusione del pagamento di qualsiasi indennità. Si tratta, dunque, di una disposizione speciale che, senza alcuna interferenza con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della

proprietà (materia di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione), permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo. 6 - Ne consegue che l'esclusione della corresponsione di qualsiasi indennizzo è giustificata dal fatto che, ex art. 31, comma 3, i diritti (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si siano medio tempore già prescritti. In caso contrario, infatti, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando il diritto dominicale e le azioni a difesa della proprietà, se non ancora prescritte: è stato su tale fondamento, infatti, che la Corte Costituzionale ha rinviato la questione al giudice del merito affinché sia ricercata "un'interpretazione adeguatrice" del testo normativo (così la sentenza n. 250 del 2005, sopra citata). Che con detta procedura speciale "il legislatore provinciale, senza interferire con la disciplina dell'usucapione", abbia inteso "apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto" è già stato affermato dal Tribunale, così come è stato osservato che si "tratta di una procedura atipica" di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali insistono opere pubbliche o di pubblico interesse" (cfr., sentenza 24.5.2007, n. 91) e, conseguentemente, che "tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere applicato in maniera rigorosa e non possa, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., ibidem, sentenze 11.12.2007, n. 192; 10.11.2008, n. 286; 6.3.2009, n. 72; 7.5.2009, n. 152).»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.118 del 17/04/2013 - Relatore: Alma Chiettoni - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: La regolarizzazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, è disciplinata dalla legge provinciale sugli espropri, dal cui regolare iter si differenzia sia per l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento dell'indennità di espropriazione.

Estratto: «4a. In linea generale, giova premettere che questo Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi sulla regolazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, e che ha chiarito - con una lettura costituzionalmente orientata delle pertinenti disposizioni - i presupposti per la sua applicazione che è qui opportuno ricordare.4b. Innanzitutto, si tratta di disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. Lo strumento della regolarizzazione è infatti disciplinato dalla legge provinciale sugli espropri, dal cui regolare iter si differenzia sia per l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento dell'indennità di espropriazione ("a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell'indennità" recita l'ultima parte del comma 1). Ne consegue che l'esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, anche ai sensi di quanto disposto dal comma 3 dello stesso art. 31, il diritto (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione si è medio tempore prescritto. In ogni caso, comunque, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le connesse azioni a difesa della proprietà. È su tale fondamento che la Corte Costituzionale, pronunciandosi su di un'identica norma contenuta nell'art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 42, 97 e 117 della Costituzione, agli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rinviando pertanto la questione al giudice del merito affinché sia "ricercata un'interpretazione adeguatrice" del testo normativo (cfr., ordinanza 1.7.2005, n. 250).4c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura "atipica" di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere "opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse", con cui l'Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già materialmente il possesso da più di vent'anni, si è inteso "apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività". È pertanto questa consolidazione in fatto che, trascorso il

rilevante periodo ventennale, assume un peso tale da prevalere in sede amministrativa sulle ragioni della proprietà, alle quali non sono in ogni caso pregiudicate le ordinarie vie civilistiche. Conseguentemente, tale particolare istituto, che determina un "trasferimento coattivo senza indennizzo", deve "essere applicato in maniera rigorosa" e non può, quindi, "trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., anche con riferimento ai diversi casi di specie, le sentenze di questo T.R.G.A. 21.11.2012, n. 341; 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91; 4.12.2008, n. 312; 28.10.2006, n. 351). 4d. Occorre qui ulteriormente precisare che la regolarizzazione tavolare di cui all'art. 31 in esame consiste in una procedura del tutto distinta dalla procedura civilistica di usucapione: - innanzitutto, la disciplina in esame espressamente non intacca il diritto del proprietario di rivendicare il bene con le apposite azioni del diritto civile; - inoltre, l'acquisto del diritto di proprietà tramite l'iscrizione tavolare del decreto di esproprio conclusivo della procedura di regolarizzazione opera ex nunc e ciò è anche logicamente incompatibile con un diverso ed eventuale acquisto retroattivo del medesimo diritto a titolo di usucapione della proprietà.»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> RAPPORTO CON L ESPROPRIAZIONE --> INDENNITÀ

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENTO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.215 del 20/06/2013 - Relatore: Lorenzo Stevanato - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: Con riferimento all'istituto della regolazione tavolare, disciplinato dall'art. 31 della L.p. n. 6 del 1993, l'esclusione della corresponsione di qualsiasi indennizzo è giustificata dal fatto che, ex art. 31, comma 3, i diritti (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si siano medio tempore già prescritti.

Estratto: «5 - Nel merito, va premesso che il particolare istituto della regolazione tavolare, disciplinato dall'art. 31 della L.p. n. 6 del 1993, attua un'espropriazione di proprietà privata sulla quale insiste da oltre 20 anni un'opera pubblica, in assenza di ogni indennità. Tuttavia, le norme provinciali che hanno istituito tale istituto debbono essere interpretate in stretta aderenza ai principi dettati in materia dalla Costituzione, come confermato nella pronuncia della Corte costituzionale n. 250 dell'1° luglio 2005, concernente un'identica norma contenuta nell'art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10. Questo Tribunale si è già espresso sulla questione (cfr. la sentenza 26.2.2009, n. 64), rispetto alla quale va ulteriormente chiarito che la procedura prevista dal nominato art. 31 si caratterizza: a) per essere inserita nella legge provinciale sugli espropri, materia nella quale il legislatore provinciale ha potestà legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 8, n. 22, dello Statuto d'autonomia; b) per l'espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario ("a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge" recita l'ultima parte del comma 1): il che non può, tuttavia, significare che siano escluse anche le garanzie generali di partecipazione e d'intervento nel procedimento amministrativo assicurate ad ogni cittadino dalla legge provinciale 30.11.1992, n. 23, fra le quali si segnala il primario obbligo dell'Amministrazione comunale di inviare la comunicazione dell'inizio del procedimento per consentire ai proprietari d'illustrare interessi o circostanze in fatto, la cui valutazione possa essere omessa o non meditatamente apprezzata dall'Amministrazione; c) per l'esclusione del pagamento di qualsiasi indennità. Si tratta, dunque, di una disposizione speciale che, senza alcuna interferenza con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà (materia di legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione), permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo. 6 - Ne consegue che l'esclusione della corresponsione di qualsiasi indennizzo è giustificata dal fatto che, ex art. 31, comma 3, i diritti (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si siano medio tempore già prescritti. In caso contrario, infatti, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando il diritto dominicale e le azioni a difesa della proprietà, se non ancora prescritte: è stato su tale fondamento, infatti, che la Corte Costituzionale ha rinviato la questione al giudice del merito affinché sia ricercata "un'interpretazione adeguatrice" del testo normativo (così la sentenza n. 250 del 2005, sopra citata). Che con detta procedura speciale "il legislatore provinciale, senza interferire con la disciplina dell'usucapione", abbia inteso "apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività,

che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto” è già stato affermato dal Tribunale, così come è stato osservato che si “tratta di una procedura atipica” di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali insistono opere pubbliche o di pubblico interesse” (cfr., sentenza 24.5.2007, n. 91) e, conseguentemente, che “tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere applicato in maniera rigorosa e non possa, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all’opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie” (cfr., ibidem, sentenze 11.12.2007, n. 192; 10.11.2008, n. 286; 6.3.2009, n. 72; 7.5.2009, n. 152).»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.118 del 17/04/2013 - Relatore: Alma Chiettoni - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: L’esclusione della corresponsione di un indennizzo in ipotesi di regolarizzazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall’art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, è giustificata dal solo fatto che, anche ai sensi di quanto disposto dal comma 3 dello stesso art. 31, il diritto (non di proprietà ma) all’indennità di espropriazione si è medio tempore prescritto.

Estratto: «4a. In linea generale, giova premettere che questo Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi sulla regolazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall’art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, e che ha chiarito - con una lettura costituzionalmente orientata delle pertinenti disposizioni - i presupposti per la sua applicazione che è qui opportuno ricordare.4b. Innanzitutto, si tratta di disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all’altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di “regolarizzare”, anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. Lo strumento della regolarizzazione è infatti disciplinato dalla legge provinciale sugli espropri, dal cui regolare iter si differenzia sia per l’espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie e peculiari dell’istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento dell’indennità di espropriazione (“a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell’indennità” recita l’ultima parte del comma 1). Ne consegue che l’esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, anche ai sensi di quanto disposto dal comma 3 dello stesso art. 31, il diritto (non di proprietà ma) all’indennità di espropriazione si è medio tempore prescritto. In ogni caso, comunque, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall’autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le connesse azioni a difesa della proprietà. E’ su tale fondamento che la Corte Costituzionale, pronunciandosi su di un’identica norma contenuta nell’art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 42, 97 e 117 della Costituzione, agli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all’art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, rinviando pertanto la questione al giudice del merito affinché sia “ricercata un’interpretazione adeguatrice” del testo normativo (cfr., ordinanza 1.7.2005, n. 250).4c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura “atipica” di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere “opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse”, con cui l’Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già materialmente il possesso da più di vent’anni, si è inteso “apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività”. È pertanto questa consolidazione in fatto che, trascorso il rilevante periodo ventennale, assume un peso tale da prevalere in sede amministrativa sulle ragioni della proprietà, alle quali non sono in ogni caso pregiudicate le ordinarie vie civilistiche. Conseguentemente, tale particolare istituto, che determina un “trasferimento coattivo senza indennizzo”, deve “essere applicato in maniera rigorosa” e non può, quindi, “trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all’opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie” (cfr., anche con riferimento ai diversi casi di specie, le sentenze di questo T.R.G.A. 21.11.2012, n. 341; 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91; 4.12.2008, n. 312; 28.10.2006, n. 351).4d. Occorre qui ulteriormente precisare che la regolarizzazione tavolare di cui all’art. 31 in esame consiste in una procedura del tutto distinta dalla procedura civilistica di usucapione:- innanzitutto, la disciplina in esame espressamente non intacca il diritto del proprietario di rivendicare il bene con le apposite azioni del diritto civile;- inoltre, l’acquisto del diritto di proprietà tramite l’iscrizione tavolare del decreto di esproprio conclusivo

della procedura di regolarizzazione opera ex nunc e ciò è anche logicamente incompatibile con un diverso ed eventuale acquisto retroattivo del medesimo diritto a titolo di usucapione della proprietà.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.341 del 21/11/2012 - Relatore: Alma Chietini - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: La disciplina dello speciale procedimento della “regolazione tavolare di vecchie pendenze” è inserita nella legge provinciale sugli espropri (art. 31 L. n. 6/1993), dal cui iter si differenzia sia per l’espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell’istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento di una qualsiasi indennità, quest’ultima giustificata dal fatto che, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 31, i diritti all’indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si sono medio tempore prescritti. In caso contrario, infatti, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall’autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le azioni a difesa della proprietà, se non ancora prescritte.

Estratto: «2a. Giova anzitutto rammentare che è stata impugnata la determinazione del Dirigente del Servizio espropriazioni e gestioni patrimoniali della Provincia autonoma di Trento n. 1037, del 5 dicembre 2011, con la quale è stata espropriata, su richiesta ed a favore del Comune di Caldonazzo, una parte della proprietà di cui alla p.ed. 857, per un totale di mq. 837, in applicazione dell’art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, che disciplina lo speciale procedimento della “regolazione tavolare di vecchie pendenze”.2b. Su questa speciale disciplina il Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi (si vedano le sentenze 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64 ; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91), chiarendo - con una lettura costituzionalmente orientata dell’art. 31 citato - i presupposti per la sua applicazione e che è qui opportuno ricordare. Innanzitutto, si tratta di una disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all’altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di “regolarizzare”, anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. La disposizione in esame è infatti inserita nella legge provinciale sugli espropri, dal cui iter si differenzia sia per l’espressa esclusione delle sole garanzie procedurali proprie e peculiari dell’istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento di una qualsiasi indennità (“a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell’indennità” recita l’ultima parte del comma 1). Ne consegue che l’esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, ai sensi del comma 3 dello stesso art. 31, i diritti (non di proprietà ma) all’indennità di espropriazione e al risarcimento del danno si sono medio tempore prescritti. In caso contrario, infatti, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall’autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le azioni a difesa della proprietà, se non ancora prescritte. E’ perciò su tale fondamento che la Corte Costituzionale si è pronunciata su di un’identica norma contenuta nell’art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, rinviando la questione al giudice del merito affinché sia ricercata “un’interpretazione adeguatrice” del testo normativo (cfr., sentenza 1.7.2005, n. 250).2c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura “atipica” di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere “opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse”, con cui l’Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già il possesso, si è inteso “apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto”. Conseguentemente, tale particolare istituto, “risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo”, deve “essere applicato in maniera rigorosa” e non può, quindi, “trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all’opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie” (cfr., sentenze sopra indicate).»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 31 LP TRENTO 6/93 --> RAPPORTO CON L USUCAPIONE

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.118 del 17/04/2013 - Relatore: Alma Chietini - Presidente: Armando Pozzi

Sintesi: La regolarizzazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, consiste in una procedura del tutto distinta dalla procedura civilistica di usucapione: innanzitutto, la disciplina in esame espressamente non intacca il diritto del proprietario di rivendicare il bene con le apposite azioni del diritto civile; inoltre, l'acquisto del diritto di proprietà tramite l'iscrizione tavolare del decreto di esproprio conclusivo della procedura di regolarizzazione opera ex nunc.

Estratto: «4a. In linea generale, giova premettere che questo Tribunale ha avuto più occasioni di esprimersi sulla regolazione tavolare di vecchie pendenze, disciplinata dall'art. 31 della legge provinciale sugli espropri 19.2.1993, n. 6, e che ha chiarito - con una lettura costituzionalmente orientata delle pertinenti disposizioni - i presupposti per la sua applicazione che è qui opportuno ricordare.4b. Innanzitutto, si tratta di disposizione specialissima che, attraverso un procedimento semplificato nelle regole e nei tempi rispetto all'altrimenti articolato procedimento espropriativo ordinario, permette di sanare, rectius di "regolarizzare", anche nelle risultanze tavolari, situazioni ormai consolidate, di fatto, per il decorso di un lasso di tempo ultraventennale, senza interferire con la disciplina civilistica sui modi di acquisto della proprietà. Lo strumento della regolarizzazione è infatti disciplinato dalla legge provinciale sugli espropri, dal cui regolare iter si differenzia sia per l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie e peculiari dell'istituto espropriativo ordinario, sia per la mancata previsione del pagamento dell'indennità di espropriazione ("a prescindere dalla procedura prevista dalla presente legge e dal pagamento dell'indennità" recita l'ultima parte del comma 1). Ne consegue che l'esclusione della corresponsione di un indennizzo è giustificata dal solo fatto che, anche ai sensi di quanto disposto dal comma 3 dello stesso art. 31, il diritto (non di proprietà ma) all'indennità di espropriazione si è medio tempore prescritto. In ogni caso, comunque, la norma fa salvi i diritti riconosciuti dall'autorità giudiziaria, salvaguardando dunque il diritto dominicale e le connesse azioni a difesa della proprietà. È su tale fondamento che la Corte Costituzionale, pronunciandosi su di un'identica norma contenuta nell'art. 32 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 15 aprile 1991, n. 10, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 42, 97 e 117 della Costituzione, agli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rinviando pertanto la questione al giudice del merito affinché sia "ricercata un'interpretazione adeguatrice" del testo normativo (cfr., ordinanza 1.7.2005, n. 250).4c. In definitiva, come ha già avuto modo di osservare questo Tribunale, con detta speciale procedura "atipica" di espropriazione (o di asservimento) di beni immobili privati, sui quali devono insistere "opere pubbliche ovvero opere private di pubblico interesse", con cui l'Amministrazione acquisisce anche tavolarmente il diritto di proprietà (o di servitù) di aree di cui ha già materialmente il possesso da più di vent'anni, si è inteso "apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività". È pertanto questa consolidazione in fatto che, trascorso il rilevante periodo ventennale, assume un peso tale da prevalere in sede amministrativa sulle ragioni della proprietà, alle quali non sono in ogni caso pregiudicate le ordinarie vie civilistiche. Conseguentemente, tale particolare istituto, che determina un "trasferimento coattivo senza indennizzo", deve "essere applicato in maniera rigorosa" e non può, quindi, "trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., anche con riferimento ai diversi casi di specie, le sentenze di questo T.R.G.A. 21.11.2012, n. 341; 27.10.2011, n. 262; 12.10.2011, n. 245; 11.6.2010, n. 159; 24.2.2010, n. 62; 7.5.2009, n. 152; 23.4.2009, n. 126; 6.3.2009, n. 72; 26.2.2009, n. 64; 10.11.2008, n. 286; 11.12.2007, n. 192; 24.5.2007, n. 91; 4.12.2008, n. 312; 28.10.2006, n. 351).4d. Occorre qui ulteriormente precisare che la regolarizzazione tavolare di cui all'art. 31 in esame consiste in una procedura del tutto distinta dalla procedura civilistica di usucapione: - innanzitutto, la disciplina in esame espressamente non intacca il diritto del proprietario di rivendicare il bene con le apposite azioni del diritto civile; - inoltre, l'acquisto del diritto di proprietà tramite l'iscrizione tavolare del decreto di esproprio conclusivo della procedura di regolarizzazione opera ex nunc e ciò è anche logicamente incompatibile con un diverso ed eventuale acquisto retroattivo del medesimo diritto a titolo di usucapione della proprietà.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DEL TRENINO ALTO ADIGE, SEDE DI TRENTO n.152 del 07/05/2009 - Relatore: Alma Chietini - Presidente: Francesco Mariuzzo

Sintesi: Con l'introduzione della norma speciale di cui all'art. 31 della L.P. Trento n. 6 del 1993, il legislatore provinciale, senza interferire con la disciplina civilistica dell'usucapione, ha inteso apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto.

Estratto: «4a. Va premesso, al riguardo, che l'art. 31 della citata legge provinciale n. 6 del 1993 - il quale dispone che il decreto di esproprio possa essere emanato a favore di enti pubblici e con oggetto "immobili sui quali insistono opere pubbliche ovvero opere private di interesse pubblico", che ivi "esistano da più di venti anni" - si caratterizza per due aspetti: a) l'espressa esclusione delle garanzie procedurali proprie dell'istituto espropriativo ordinario, b) la mancata previsione del pagamento di qualsiasi indennità. Tale peculiare sanatoria di situazioni consolidate in via di fatto per il decorso di un lasso temporale ultra ventennale è giustificata dal presupposto espresso nel comma 3 del citato art. 31, ossia dal fatto che il diritto alla percezione di qualsiasi indennizzo sia già prescritto. In altri termini, con l'introduzione di tale norma speciale il Legislatore provinciale, senza interferire con la disciplina civilistica dell'usucapione, ha inteso apprestare tutela ad un fatto consolidatosi nel tempo a favore della collettività, che deve in ogni caso presentare un decorso pacifico, continuo ed ininterrotto (in termini, T.R.G.A., Trento, 26.2.2009, n. 64; 6.3.2009, n. 72 e 23.4.2009, n. 126). Questo Tribunale ha già avuto occasione di esprimersi sull'interpretazione di tale normativa, reputando che "in tale contesto ... tale particolare istituto, risolvendosi in un trasferimento coattivo senza indennizzo, debba essere applicato in maniera rigorosa e non possa, quindi, trovare utilizzazione in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (cfr., sentenze 11.12.2007, n. 192 e 10.11.2008, n. 286). 4b. Tornando ora alla fattispecie all'esame, deve essere rilevato che il Comune di Calceranica al Lago asserisce di aver realizzato alla fine degli anni sessanta sul terreno de quo l'asfaltatura per realizzare un parcheggio, accompagnando tale affermazione con il deposito di una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del signor Romano Belloni, che afferma essere stato il progettista ed il direttore dei lavori; che successivamente avrebbe provveduto alla sua manutenzione e al periodico rifacimento delle strisce bianche di individuazione degli stalli di sosta. Anche tale ulteriore asserzione è accompagnata da una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del signor Aldo Ferrari, operaio comunale dal 1991. Peraltro i lavori di sistemazione della spiaggia "Al Pescatore", vistati nel mese di maggio 1998 dal Comune di Calceranica, sono stati in realtà progettati ed eseguiti dal Servizio ripristino e valorizzazione ambientale della Provincia autonoma di Trento (documenti n. 18 in atti della stessa parte). 4c. Il Comune di Caldonazzo non nega che l'asfaltatura sia stata eseguita in passato dal Comune di Calceranica al Lago, ma contesta che tale lavoro sia sufficiente ad integrare sia l'elemento della pubblicità dell'opera sia il successivo possesso ininterrotto ventennale decorrente dalla fine degli anni '60. Dagli atti di causa emerge, infatti, che nell'anno 1996 il Comune di Caldonazzo ha progettato ed eseguito il rifacimento delle recinzioni sulle pp.ff. 1/12 e 1/16 e che nell'anno 1998 ha installato bacheche e segnaletica verticale sulle stesse particelle, acquisendo anche il parere di conformità urbanistica da parte del Comune di Calceranica al Lago. E la p.f. 1/12 comprendeva al tempo anche il lotto di terreno frazionato solo in data 5.4.2005 con l'individuazione della neo costituita p.f. 1/268, qui in contestazione. 4d. In definitiva, ribadito che l'uso della particella 1/268 a pubblico parcheggio gratuito a favore di chiunque intendesse frequentare il Lago di Caldonazzo non è stato posto in discussione da alcuno dei due Comuni, appare certo che su di essa, asfaltata a cura del Comune di Calceranica al Lago alla fine degli anni sessanta, siano state poi eseguite opere di manutenzione ordinaria e straordinaria attribuibili ad entrambe le Amministrazioni. Ne consegue che, in assenza di una situazione ininterrotta e consolidata di fatto, non può pertanto sostenersi che possa trovare applicazione la particolare procedura espropriativa prevista dall'articolo 31 della L.p. n. 6 del 1993.»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1536 del 26/07/2011 - Relatore: Federica Cabrini - Presidente: Federica Cabrini

Sintesi: In data 6/7/2011 è entrato in vigore il d.l. n. 6/7/2011, n. 98 (conv. in l. 15/7/2011, n. 111), il cui art. 34 introduce il nuovo art. 42 bis d.p.r. n. 327/2001, contenente la disciplina relativa al c.d. "provvedimento di acquisizione sanante" a seguito della declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 43 d.p.r. n. 327/2001 da parte della Corte Cost.

Estratto: «1. In punto di rito osserva in preliminare il Collegio che la questione relativa alla sussistenza della giurisdizione del g.a. adito appare assorbita dalla decisione del giudice d'appello, che è passata in giudicato. Peraltro, rileva il Collegio che in data 6/7/2011 è entrato in vigore il d.l. n. 6/7/2011, n. 98 (conv. in l. 15/7/2011, n. 111) il cui art. 34 introduce il nuovo art. 42 bis d.p.r. n. 327/2001, contenente la disciplina relativa al c.d. "provvedimento di acquisizione sanante" a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43 d.p.r. n. 327/2001 da parte della Corte Cost. (v. sentenza n. 293/2010). Il c. 1 della citata disposizione pone

un problema interpretativo in ordine alla sussistenza o meno della giurisdizione del g.a. rispetto alla controversie quali quelle in esame; invero, per il “pregiudizio” (patrimoniale e non patrimoniale) subito a seguito della perdita della proprietà di un bene utilizzato dalla p.a. per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio, il legislatore ha previsto la corresponsione di un “indennizzo”; scompare dunque la sussumibilità della controversia in quelle aventi ad oggetto il “risarcimento del danno” ingiusto (concetto questo che continua, invece, ad essere utilizzato con riferimento al danno derivante al privato per il periodo di occupazione senza titolo – v. c. 3). Pertanto delle due l’una, o si ritiene che il legislatore abbia utilizzato l’espressione “indennizzo” del tutto impropriamente, ovvero, se si ritiene che non sia così e che detta espressione sia collegata all’esistenza di una attività della p.a. non più illecita, ma lecita, la giurisdizione per le controversie aventi ad oggetto l’indennizzo, sembrerebbe pertanto ricadere in quella del g.o. ai sensi dell’art. 53, c. 2, d.p.r. n. 327/2001 e dell’art. 133, c. 1, lett. g), ult. parte, c.p.a., che devolvono al giudice ordinario la giurisdizione per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell’adozione di atti di natura espropriativa o ablativa. Con ciò ponendosi, al contrario, la necessità di riquilibrare la controversia avente ad oggetto il risarcimento del danno per il periodo di occupazione senza titolo, come una controversia “indennitaria” per non scindere – per il vero del tutto inspiegabilmente - le due domande, ciò che confliggerebbe con le esigenze di concentrazione e di effettività della tutela. D’altra parte, ancorché il nuovo art. 42 bis d.l. 98/2011 sia applicabile al caso di specie stante l’espressa previsione ivi contenuta, nel c. 8, a norma del quale: “Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ...”, detta applicazione non può avere refluenze sulla giurisdizione del ricorso in esame tenuto conto, come detto sopra, del passaggio in giudicato della sentenza del C.g.a. n. 1120/2010. Laddove si acceda alla tesi che la nuova norma determini il passaggio della giurisdizione per le controversie “indennitarie” al g.o., dovrà essere peraltro adeguatamente approfondita dalla giurisprudenza la questione in ordine alla circostanza se, per le controversie sussumibili nella previsione di cui al nuovo art. 42 bis d.l. n. 98/2011, già pendenti alla data di entrata in vigore del citato d.l.: - la retroattività di cui al citato c. 8 dell’art. 42 bis riguarda anche i profili di giurisdizione (in tal senso si potrebbe argomentare accedendo all’impostazione espressa dalla Corte Cost. nell’ordinanza n. 123/2002, ove si è affermato che il principio della perpetuatio iurisdictionis di cui all’art. 5 c.p.c. e quello della non retroattività della legge costituiscono una direttiva di carattere generale che può essere derogata in casi eccezionali, risultanti in modo non equivoco dalla legge); - ovvero se, come appare preferibile, nonostante l’espressa previsione della legge, per tali controversie non operi alcuna deroga al principio di cui all’art. 5 c.p.c., la cui ratio è da individuarsi nei principi di economia processuale e di effettività della tutela giurisdizionale. Si dovrebbe quindi ritenere che, in punto di giurisdizione, l’art. 42 bis d.l. n. 98/2011, non abbia efficacia retroattiva. Ne seguirebbe pertanto il seguente regime per le controversie “indennitarie” sorte a seguito dell’utilizzo di un bene immobile, per scopi di pubblico interesse, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio: - giurisdizione del g.a., per i ricorsi proposti prima del 6/7/2011 (data di entrata in vigore del d.l. n. 98/2011); - giurisdizione del g.o., per i ricorsi proposti dopo tale data. In entrambi i casi, anche laddove si tratti di fatti anteriori alla data di entrata in vigore del d.l. n. 98/2011, sarebbe applicabile la disciplina sostanziale di cui al citato art. 42 bis d.p.r. n. 327/2001. Resterebbero invece in ogni caso devolute alla giurisdizione del g.a., anche dopo l’entrata in vigore del d.l. n. 98/2011, le controversie aventi ad oggetto l’impugnazione del provvedimento di acquisizione al fine di contestare l’esercizio del potere esercitato dalla p.a.»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> ADOZIONE, DISCREZIONALITÀ

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.3168 del 23/12/2013 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L’art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, nell’affermare che l’Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, “può” disporre che il bene sia acquisito al suo patrimonio indisponibile, non attribuisce all’autorità una semplice facoltà (il cui esercizio è per definizione libero), ma le conferisce una potestà, cioè l’esercizio obbligatorio di un potere funzionalizzato alla cura dell’interesse pubblico. Ne consegue che l’Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all’esito della valutazione sugli interessi in conflitto, risulti meglio corrispondere all’interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell’immobile.

Sintesi: L’ordinamento non attribuisce all’Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell’immobile illegittimamente occupato, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla

valutazione prescritta dall'art. 42-bis, DPR 327/2001, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Sintesi: Sussiste l'obbligo di provvedere, presupposto per l'esperimento dell'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione, a fronte di istanza con cui il privato richiede l'eventuale adozione di atti o provvedimenti tesi ad acquisire il terreno occupato e trasformato, diffidando a procedere alla definizione e conclusione del relativo procedimento, in quanto l'Amministrazione è effettivamente tenuta ad effettuare la valutazione amministrativa discrezionale consistente nella scelta fra l'acquisizione autoritativa dell'immobile secondo la disciplina di cui all'art. 42 bis DPR 327/2001 e l'opzione in favore della soluzione restitutoria e risarcitoria regolata dal diritto comune.

Estratto: «Nel caso in esame i ricorrenti, come sopra indicato, hanno rappresentato al Collegio che il Comune di Catania ha realizzato su terreni di loro proprietà delle opere di viabilità. Tanto precisato, il Collegio rileva che, nei casi contemplati dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzazione per scopi di interesse pubblico di un bene immobile modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), in base all'attuale quadro normativo l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione "sine titulo" e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, trasferimento che può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o congegni (sul punto, cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 4833/2009 e Cons. St., Sez. IV, n. 676/2011, nonché numerose pronunce di questa stessa Sezione, fra cui la n. 1652/2012, la n. 1498/2012 e la n. 1273/2012). Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata e trasformata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, con riferimento al caso di specie, sussisterebbero i presupposti civilistici - qualora i ricorrenti avanzassero apposita domanda in sede giurisdizionale - per ordinare la restituzione dei beni in loro favore, previa riduzione in pristino stato, oltre la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima. Tali considerazioni potrebbero, quindi, deporre per l'inammissibilità dell'odierno ricorso, atteso che, alla stregua delle affermazioni giurisprudenziali sopra richiamate, la tutela giurisdizionale prevista per l'ipotesi di silenzio-rifiuto dell'Amministrazione non può esperirsi nel caso in cui la posizione controversa risulti disciplinata dal diritto comune e debba, quindi, qualificarsi in termini di diritto soggettivo. Senonché l'affermazione secondo cui, nelle ipotesi contemplate dal menzionato art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, l'Amministrazione abbia semplicemente l'obbligo "civilistico" di procedere alla restituzione dell'immobile in favore del proprietario, previa riduzione in pristino, non tiene conto della più complessa situazione normativa che disciplina tali fattispecie e, in primo luogo, delle previsioni contenute nel medesimo art. 42-bis. Se è vero, infatti, che l'Amministrazione ha l'obbligo, in base al diritto civile, di procedere alla restituzione del bene e di risarcire il danno, è anche vero che la stessa, ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, dispone del potere, in base al diritto amministrativo, di procedere all'acquisizione del bene immobile utilizzato per scopi di interesse pubblico, previa valutazione degli interessi in conflitto. In buona sostanza, nei casi come quello in esame, si pone per l'Amministrazione un'alternativa fra l'adempimento di un obbligo restitutorio e risarcitorio disciplinato dal diritto civile e l'esercizio di una potestà autoritativa di acquisizione del bene di cui la stessa dispone in forza del regime speciale ad essa assicurato dal diritto amministrativo. La scelta che l'Amministrazione deve compiere non è, però, libera, come accade invece nel caso - che appare analogo da un punto di vista meramente descrittivo e funzionale - delle obbligazioni alternative, in cui il debitore può effettuare la cosiddetta concentrazione individuando, a sua insindacabile ed arbitraria scelta, la prestazione che egli preferisce eseguire. Come è ovvio, infatti, l'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, nell'affermare che l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, "può" disporre che il bene sia acquisito al suo patrimonio indisponibile, non attribuisce all'autorità una semplice facoltà (il cui esercizio è per definizione libero), ma le conferisce una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere funzionalizzato alla cura dell'interesse pubblico. Ne consegue che l'Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all'esito della valutazione sugli interessi in conflitto,

risulti meglio corrispondere all'interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell'immobile. La valutazione discrezionale sugli interessi in conflitto risulta, quindi, sempre necessaria nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, perché, qualora essa deponga nel senso che l'interesse pubblico, nella sua composizione con gli altri interessi confliggenti, risulti meglio soddisfatto attraverso l'acquisizione del bene, all'Amministrazione non resta alcuna facoltà di optare per la restituzione dell'immobile, atteso che tale soluzione pregiudicherebbe il corretto perseguimento dell'interesse che l'autorità è deputata a soddisfare. Ciò - si ripete - dipende dal fatto che le potestà (e in primo luogo la potestà amministrativa), a differenza delle facoltà, non costituiscono un mero potere, ma si sostanziano in un potere-dovere, nel senso, cioè, che il loro titolare ha l'obbligo di esercitare il potere che l'ordinamento gli attribuisce ogniqualvolta tale esercizio risulti idoneo a soddisfare l'interesse per il quale il potere stesso è stato attribuito. Se, quindi, la restituzione dell'immobile e la corresponsione di quanto dovuto a titolo risarcitorio secondo la disciplina civilistica può intervenire, nei casi come quello in esame, solo qualora l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, abbia ritenuto che l'esercizio della potestà autoritativa di acquisizione dell'immobile ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001 non costituisca uno strumento di migliore soddisfazione dell'interesse pubblico nella sua doverosa composizione con gli ulteriori interessi concorrenti, ciò significa che, nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, il primo dovere che incombe sull'Amministrazione non è quello "civilistico" relativo alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, ma quello "amministrativo" relativo alla valutazione degli interessi in conflitto (valutazione dalla quale dipende il concreto esercizio della potestà di acquisizione del bene, ovvero la concreta restituzione dell'immobile ai sensi della disciplina di diritto comune). In altri termini, l'Amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamata a decidere in via preliminare se esercitare o non esercitare la potestà amministrativa di acquisizione che l'ordinamento le attribuisce e, solo nel caso in cui tale decisione abbia avuto esito negativo, essa è tenuta, come qualsiasi soggetto di diritto comune, alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno. La valutazione degli interessi in conflitto di cui all'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001 è, perciò, necessariamente prodromica rispetto alla concreta opzione fra acquisizione autoritativa e restituzione "civilistica" e deve essere obbligatoriamente compiuta dall'Amministrazione in tutti i casi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dal primo e dal secondo comma della disposizione indicata. Tale valutazione amministrativa - che potrebbe anche non essere formalizzata in uno specifico provvedimento nel caso in cui la stessa abbia esito negativo e risulti implicitamente dalla restituzione dell'immobile e dalla liquidazione del danno - deve tuttavia pur sempre intervenire, proprio in quanto l'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dal citato art. 42-bis, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico. A fronte di una situazione quale quella in esame, l'Amministrazione è, quindi, tenuta in primo luogo a valutare gli interessi in conflitto, esercitando il potere amministrativo discrezionale che l'ordinamento le riconosce (esercizio che ben può concretizzarsi nella decisione di non acquisire l'immobile in via autoritativa), e solo in seconda battuta, qualora cioè l'esito di tale valutazione discrezionale si traduca nella decisione di non acquisire il bene, essa dovrà considerarsi effettivamente tenuta alla restituzione dell'immobile secondo gli ordinari canoni civilistici. Sulla scorta di tali considerazioni deve, perciò, ritenersi che in tutti i casi in cui si verifichi la situazione contemplata dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzo di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto da cui da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero nel caso di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), l'autorità abbia l'obbligo di attivare e concludere il procedimento relativo alla valutazione degli interessi in conflitto al fine di stabilire se procedere all'acquisizione autoritativa dell'immobile, ovvero alla sua restituzione secondo la disciplina civilistica. Nel caso in esame sussiste, quindi, l'obbligo di provvedere che la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato quale presupposto per l'esperimento dell'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione, in quanto il Comune di Catania, ai sensi dell'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, è effettivamente tenuto ad effettuare la valutazione amministrativa discrezionale che i ricorrenti hanno sollecitato e che consiste nella scelta fra l'acquisizione autoritativa degli immobili secondo la disciplina di cui alla norma indicata, da una parte, e l'opzione in favore della soluzione restitutoria e risarcitoria regolata dal diritto comune, dall'altra. Deve ulteriormente precisarsi, tuttavia, che l'alternativa provvedimentale che si pone per l'Amministrazione allorché essa proceda alla preliminare valutazione degli interessi in conflitto non è esattamente quella fra acquisizione autoritativa e concreta restituzione degli immobili, ma piuttosto quella fra acquisizione e non acquisizione del bene. Il procedimento che l'Amministrazione è tenuta a concludere e la volontà provvedimentale che la stessa è tenuta

ad esprimere nell'ipotesi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dai primi due commi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001 non concerne invero l'alternativa fra l'acquisizione autoritativa e la concreta restituzione del bene, ma quella fra la sua acquisizione e la non acquisizione, in quanto la concreta restituzione rappresenta un semplice obbligo civilistico - cioè una mera conseguenza legale della decisione di non acquisire l'immobile assunta dall'Amministrazione in sede procedimentale - ed essa non costituisce, né può costituire, espressione di una specifica volontà provvedimentale dell'autorità (atteso che, nell'adempiere gli obblighi di diritto comune, l'Amministrazione opera alla stregua di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento e non agisce "iure auctoritatis"). Tale precisazione si rende necessaria per chiarire che la presente decisione di accoglimento non potrebbe essere portata ad esecuzione al fine di ottenere la restituzione dei beni di cui si tratta nel caso in cui l'Amministrazione, adempiendo alla pronuncia di questo Tribunale, ritenesse di non acquisire in via autoritativa il bene o nel caso in cui in tal senso dovesse provvedere un eventuale commissario "ad acta" nominato dal giudice. I ricorrenti, in altri termini, non potrebbero mai ottenere la restituzione degli immobili nelle forme del giudizio di ottemperanza alla presente decisione e ciò in quanto non è possibile che tramite l'esperimento del ricorso avverso il silenzio si determini un mutamento di giurisdizione (nell'ipotesi che l'occupazione si configuri come usurpativa) o del rito previsto (atteso che per l'ipotesi di domanda di restituzione a fronte di un'occupazione acquisitiva il rito previsto innanzi al giudice amministrativo è quello ordinario).»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1756 del 23/12/2013 - Relatore: Pierpaolo Grauso - Presidente: Paolo Buonvino

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, nel riconoscere all'amministrazione la facoltà di acquistare i beni altrui illegittimamente (e illecitamente) occupati previa valutazione comparativa degli interessi in gioco, configura una prerogativa non coercibile, come chiaramente si ricava dal tenore letterale del primo comma dell'art. 42-bis, secondo cui l'autorità procedente "può" disporre l'acquisizione.

Estratto: «3.1. Ciò detto in termini generali, il collegio è consapevole dell'emersione di indirizzi interpretativi che dalla previsione di cui all'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001 fanno derivare l'esistenza di un obbligo a carico delle autorità, le quali si trovino nella materiale disponibilità di beni immobili utilizzati per scopi di interesse pubblico in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, di scegliere se procedere alla c.d. "acquisizione sanante" dell'immobile, ovvero restituirlo ai sensi della disciplina di diritto comune e risarcire il danno; e, conseguentemente, reputano ammissibile l'impugnazione del silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza volta a sollecitare l'esercizio di quella scelta (per tutte, cfr. da ultimo T.A.R. Sicilia – Catania, sez. II, 25 luglio 2013, n. 2148). Tale impostazione non appare tuttavia condivisibile alla luce della disciplina positiva dell'istituto invocato dal ricorrente, che nel riconoscere all'amministrazione la facoltà di acquistare i beni altrui illegittimamente (e illecitamente) occupati previa valutazione comparativa degli interessi in gioco, configura una prerogativa non coercibile, come chiaramente si ricava dal tenore letterale del primo comma dell'art. 42-bis, secondo cui l'autorità procedente "può" disporre l'acquisizione (nel senso della incoercibilità del provvedimento di acquisizione cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1713). Nell'ottica del legislatore, la stessa iniziativa dell'acquisizione è nella esclusiva disponibilità dell'amministrazione, non essendo neppure contemplata dalla norma la possibilità dell'avvio del procedimento a istanza di parte, di modo che quest'ultima – ove presente – riveste un ruolo meramente sollecitatorio. L'enucleazione di un obbligo di provvedere a seguito dell'istanza del proprietario interessato non si giustifica, del resto, in virtù dei principi generali e delle esigenze sostanziali di tutela della parte privata, la quale non ha alcuna necessità di attendere che l'amministrazione si determini per poter azionare gli strumenti di tutela giurisdizionale del proprio diritto e ottenere sia la restituzione degli immobili, sia il ristoro del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale sofferto a causa della condotta illecita dell'ente pubblico: a carico di quest'ultimo, il solo obbligo giuridico coercibile in via diretta è, allora, quello di far cessare l'occupazione e adeguare la situazione di fatto a quella di diritto restituendo i beni occupati.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.5772 del 17/12/2013 - Relatore: Alfredo Storto - Presidente: Luigi Domenico Nappi

Sintesi: In ipotesi di occupazione senza titolo, la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario

acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse.

Estratto: «4. Nel merito, è incontrovertito tra le parti che il Comune di Galluccio si è immesso nel possesso del fondo in questione a seguito del decreto di occupazione d'urgenza n. 3 del 13.7.1985 e che, nonostante l'opera pubblica fosse stata realizzata, non risulta essere stato mai adottato il decreto di esproprio né altro titolo idoneo al trasferimento della proprietà. Alla scadenza del termine di occupazione d'urgenza stabilito nel predetto decreto, l'occupazione in questione è divenuta pertanto illegittima ed è evidente la permanenza della situazione di illiceità lamentata dalla ricorrente. Ciò posto, risulta applicabile al caso di specie, l'art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001 il quale ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto dell'acquisizione coattiva dell'immobile del privato utilizzato dall'Amministrazione per fini di interesse pubblico, potendosi acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene del privato allorché la sua utilizzazione risponde a "scopi di interesse pubblico" nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. L'obbligo motivazionale ai sensi del nuovo comma 4 impone di dare conto dell'assenza di ragionevoli alternative alla adozione del nuovo provvedimento, che entro trenta giorni va anche comunicato alla Corte dei conti (comma 7); ancora nella nuova versione (commi 1, 2, 3 e 4) si fa riferimento all'indennizzo, piuttosto che al risarcimento del danno, quale corrispettivo dell'attività posta in essere dall'Amministrazione. Laddove prima, anche in sede di contenziosi diretti alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, la P.A. poteva chiedere che il giudice amministrativo disponesse la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione, e successiva adozione del provvedimento sanante dall'Amministrazione interessata, ora (comma 2) il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche in corso di giudizio di annullamento previo ritiro dell'atto impugnato; il potere acquisitivo dell'Amministrazione è esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l'utilizzazione dell'immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione. Il nuovo atto, che l'Amministrazione è legittimata ad adottare finché perdura lo stato di utilizzazione pur se illegittimo del bene del privato, è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato; in ogni caso la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse. Il Collegio ritiene dunque che l'Amministrazione possa divenire proprietaria o al termine del procedimento, che si conclude sul piano fisiologico con il decreto di esproprio o con la cessione del bene espropriando, oppure quando, essendovi una patologia per cui il bene è stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, viene emesso il decreto di acquisizione al patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 42-bis.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.2471 del 13/12/2013 - Relatore: Giovanni Sabato - Presidente: Francesco Gaudieri

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001 riserva a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi.

Estratto: «L'art. 42-bis riserva, dunque, a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi.»

TAR LAZIO, SEZIONE I TER ROMA n.10615 del 10/12/2013 - Relatore: Stefania Santoleri - Presidente: Linda Sandulli

Sintesi: Qualora possano ritenersi accertate l'assenza di un valido titolo di esproprio, la modifica del bene immobile e la sua utilizzazione, spetta all'Amministrazione eseguire una valutazione discrezionale degli interessi in conflitto, a seguito della quale, ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previa riduzione nel pristino stato, potrà, in via alternativa, disporre l'acquisizione del bene.

Estratto: «La ricorrente ha rilevato a questo proposito – richiamando i principi esposti dal T.A.R. Lazio Sez. III 554/12 - che nel caso di specie non potrebbe applicarsi l'art. 42 bis del T.U. 327/01, vertendosi in tema di occupazione di un'area irreversibilmente trasformata in sede stradale, con la conseguenza che il bene sarebbe stato già acquisito al demanio stradale ai sensi dell'art. 822 c. 2 c.c. al momento della destinazione alla viabilità pubblica, poiché la natura di bene demaniale è legata alla concreta ed effettiva destinazione alla utilizzazione pubblica, rispetto alla quale ogni atto formale assume soltanto carattere dichiarativo; pertanto nel caso di specie l'effetto traslativo si sarebbe verificato al momento dell'irreversibile trasformazione del bene e dunque vi sarebbe spazio soltanto per il risarcimento del danno per equivalente. Ritiene il Collegio di non poter condividere la prospettazione della ricorrente: seguendo questa tesi, si ricadrebbe, infatti, nella fattispecie dell'occupazione acquisitiva ormai definitivamente espunta dal nostro ordinamento giuridico: la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce, infatti, un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisto della proprietà da parte dell'Amministrazione secondo i modi previsti dall'ordinamento; inoltre occorre tener conto che non si verte in tema di demanio necessario in cui è la natura stessa del bene che comporta la sua qualificazione come demaniale, in quanto i terreni di proprietà privata sono stati trasformati in una strada che può essere di proprietà pubblica (rientrando in quel caso nell'ambito del demanio accidentale), ma può essere anche privata, e che comunque, secondo la giurisprudenza, affinché un'area privata venga a far parte del demanio stradale non è sufficiente che sulla strada si espliciti di fatto il transito pubblico (che nel caso di specie – peraltro – non è neppure configurabile visto che la strada non è stata ancora completata), essendo al contrario necessario che sia intervenuto un atto (convenzione, espropriazione, usucapione, dicatio ad patriam, ecc.) che ne abbia trasferito il dominio alla P.A. e che la strada sia destinata all'uso pubblico da parte della P.A. stessa (cfr., tra le tante, Cass. civ. sez. II 25.1.2000 n. 823; Cass. civ. Sez. I, 26-08-2002, n. 12540; Cons. Stato Sez. VI, 08-10-2013, n. 4953 che richiama Cass. civ., sez. II, 28 settembre 2010, n. 20405; Cass. civ., sez. I, 26 agosto 2002, n. 12540; Cass. civ., Sez. II, 7 aprile 2006, n. 8204); pertanto, non è sufficiente la mera destinazione all'uso pubblico per configurare l'acquisto della proprietà di una strada al pubblico demanio, essendo comunque necessario un atto di acquisizione della proprietà, che nel caso di specie difetta, non potendo essere di certo individuato nella mera occupazione illegittima del bene, tenuto conto che – come già rilevato - la teoria dell'occupazione acquisitiva è stata del tutto superata; infine dalla disamina della giurisprudenza – anche quella formatasi sul vecchio testo dell'art. 43 del T.U. Espropriazioni che conteneva anche allora il riferimento al “patrimonio indisponibile” – emerge come il ricorso all'acquisizione sanante sia stato costantemente utilizzato in caso di occupazione illegittima di beni privati per la realizzazione di sedi stradali, come quello in questione (cfr. tra le tante, T.A.R. Sicilia sez. II Catania 3-8-2012, n. 1974; Cons. Stato Sez. VI, Sent., 01-12-2011, n. 6351). Non sussistono, quindi, secondo il Collegio, impedimenti normativi per far ricorso alla previsione recata dall'art. 42 bis del T.U. Espropri, come peraltro già ritenuto con riferimento all'analogica causa promossa dal ricorrente Armati, e relativa allo stesso procedimento espropriativo, definita con sentenza n. 7000/13, alla quale il Collegio ritiene di doversi conformare nelle statuizioni, richiamate di seguito in modo testuale. “Nel caso di specie, può ritenersi accertata l'assenza di un valido titolo di esproprio, la modifica del bene immobile e la sua utilizzazione (elementi non contestati). In una situazione del genere, spetta all'Amministrazione regionale eseguire una valutazione discrezionale degli interessi in conflitto, a seguito della quale, ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previa riduzione nel pristino stato, potrà, in via alternativa, disporre l'acquisizione del bene.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.5391 del 25/11/2013 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Luigi Domenico Nappi

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato.

Estratto: «4.4 Ad oltre nove mesi dalla sentenza di incostituzionalità dell'originario art.43, con l'art.34 del Decreto-Legge 6.7.2011, n.98 convertito in Legge 15.7.2011, n.111 (in materia di misure urgenti per la

stabilizzazione finanziaria) è stato reintrodotta attraverso l'art.42-bis l'istituto dell'acquisizione coattiva dell'immobile del privato utilizzato dall'Amministrazione per fini di interesse pubblico, potendosi acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene del privato allorché la sua utilizzazione risponde a "scopi di interesse pubblico" nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. L'obbligo motivazionale ai sensi del nuovo comma 4 impone di dare conto dell'assenza di ragionevoli alternative alla adozione del nuovo provvedimento, che entro trenta giorni va anche comunicato alla Corte dei Conti (comma 7); ancora nella nuova versione (commi 1, 2, 3 e 4) si fa riferimento all'indennizzo, piuttosto che al risarcimento del danno, quale corrispettivo dell'attività posta in essere dall'Amministrazione, ciò forse per la liceità dell'attività, non retroattiva, posta in essere dall'Autorità agente. Laddove prima, anche in sede di contenziosi diretti alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, la P.A. poteva chiedere che il giudice amministrativo disponesse la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione, e successiva adozione del provvedimento sanante dall'Amministrazione interessata, ora (comma 2) il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche in corso di giudizio di annullamento previo ritiro dell'atto impugnato; il potere acquisitivo dell'Amministrazione è esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l'utilizzazione dell'immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione. Il nuovo atto, che l'Amministrazione è legittimata ad adottare finché perdura lo stato di utilizzazione pur se illegittima del bene del privato, è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato; in ogni caso la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse. Premesso che in ogni caso non sarà possibile la restituzione della nuda proprietà superficaria al privato, atteso che ciò che rileva è appunto l'idoneità del bene del privato a soddisfare, attraverso la sua trasformazione fisica, l'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione, la prima giurisprudenza (T.A.R. Sicilia, Catania, III, 19.8.2001, n.2102) successiva all'entrata in vigore del nuovo art.42-bis ha ritenuto che il giudice amministrativo, anche nell'esercizio dei propri poteri equitativi e nella logica di valorizzare la ratio della novella legislativa di far sì che l'espropriazione della proprietà privata per scopi di pubblica utilità non si trasformi in un danno ingiusto a carico del cittadino e che gli effetti indennitari e/o risarcitori conseguano necessariamente ad un formale provvedimento della PA, possa accogliere la domanda risarcitoria derivante dall'occupazione senza titolo di un bene privato per scopi di interesse pubblico, se irreversibilmente trasformato, differendone però gli effetti all'emissione di un formale provvedimento acquisitivo ai sensi dello stesso art.42-bis. Si potrebbe obiettare che si prescinde in tal modo dalle problematiche di carattere applicativo e che l'acquisizione sanante è idonea a fungere da strumento di giuridico di tutela del principio di legalità, ma è un dato che la previsione di una "legale via d'uscita" con l'esercizio di un potere basato sull'accertamento dei fatti e sulla valutazione degli interessi in conflitto (che di fatto trasforma un comportamento in un'attività amministrativa supportata dalla presunzione di legittimità) è già stata ritenuta immune da questioni di costituzionalità (Cons. Stato, VI, 15.3.2012, n.1438) in quanto conforme alle disposizioni della CEDU ed alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che in passato ha condannato la Repubblica italiana proprio perché i giudici nazionali avevano riscontrato la perdita della proprietà in assenza di un valido provvedimento motivato. L'art. 42-bis, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato (Cons. Stato, IV, 16.3.2012, n.1514): l'art.42-bis infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira"; non regola più invece, come innanzi accennato, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali condannasse l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato eliderebbe irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore. L'ordinamento sovranazionale che lo Stato ha recepito, anche a fronte della sopravvenuta irreversibile trasformazione del suolo per effetto della

realizzazione di un'opera pubblica astrattamente riconducibile al compendio demaniale necessario e nonostante l'espressa domanda in tal senso di parte ricorrente, esclude la possibilità di una condanna puramente risarcitoria a carico dell'Amministrazione, poiché una tale pronuncia postula l'avvenuto trasferimento della proprietà del bene, per fatto illecito, dalla sfera giuridica del ricorrente, originario proprietario, a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata, esito, questo (comunque sia ricostruito in diritto: rinuncia abdicativa implicita nella domanda solo risarcitoria, ovvero accessione invertita), vietato dal primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. T.A.R. Umbria, 22.10.2012, n.451; Cons. Stato, Sez. IV, 3 ottobre 2012 n. 5189).5. Il Collegio ritiene dunque che, atteso che non può più essere azionato il meccanismo procedimentale accelerato previsto dal citato art.43 (Cons. Stato, IV, 29.8.2012, n.4650) e che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà (Cons. Stato, IV, 29.8.2011, n.4833; 28.1.2011, n.676), l'Amministrazione possa divenire proprietaria o al termine del procedimento, che si conclude sul piano fisiologico con il decreto di esproprio o con la cessione del bene espropriando, oppure quando, essendovi una patologia per cui il bene è stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, viene emesso il decreto di acquisizione al patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 42-bis, indennizzando il proprietario per il mancato utilizzo del bene (5% di interesse annuo sul valore venale di ogni anno), per il lamentato danno patrimoniale (al valore venale attuale) e non patrimoniale (10% del valore venale attuale salvo casi particolari in cui è il 20%).In verità deve ritenersi possibile (T.A.R. Sicilia, Palermo, 5.7.2012, n.1402) l'usucapione da parte della Pubblica Amministrazione in presenza dei presupposti di cui all'art.1158 c.c. (possesso ininterrotto, non violento, non clandestino, da oltre un ventennio) ed alle condizioni di cui al D. Lgs. n.28/2010, con possibilità di un risparmio di spesa dovendosi corrispondere solo danno non patrimoniale e da mancato utilizzo. Sul punto la giurisprudenza ha precisato che "Il Tribunale Amministrativo è competente a decidere circa l'eccezione di intervenuta usucapione in materia espropriativa ricondotta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34 D. Lg. n.80 del 1998 ed oggi ai sensi dell'art.53 del T.U. espropriazioni" (Tar Catania, II, 14.7.2009, n. 1283). Ove poi si ritenga che la pronuncia sull'usucapione non rientra nell'ambito rimesso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, primo comma, lett g) c.p.a. in quanto la specifica questione non è riconducibile, anche mediatamente, all'esercizio del pubblico potere, si deve affermare che, se il giudice amministrativo può conoscere in via incidentale di tutte le questioni pregiudiziali relative a diritti ai sensi dell'art. 8 c.p.a. nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva, a maggior ragione ne può conoscere alla stessa stregua nelle materie in cui ha giurisdizione esclusiva; al giudice ordinario, per contro, sono devolute tutte le controversie relative all'accertamento del possesso ventennale ininterrotto necessario per l'usucapione in quanto, ove l'interesse di parte ricorrente fosse da correlarsi unicamente al dedotto diritto di proprietà derivante dall'acquisto a titolo originario per intervenuta usucapione, sulla controversia deve pronunciarsi il giudice ordinario. In sede di conferma della citata pronuncia n.1402 del 2012 del TAR Palermo, si è ancora affermato (Cons. Giust. Ammin., 14.1.2013, n.9) che l'avvenuta usucapione estingue non solo ogni sorta di tutela reale spettante al proprietario del fondo ma anche quelle obbligatorie tese al risarcimento dei danni subiti poiché, retroagendo gli effetti dell'usucapione - quale acquisto a titolo originario - al momento dell'iniziale esercizio della relazione di fatto con il fondo altrui, "viene meno ab origine" il connotato di illiceità del comportamento della PA che occupava "sine titulo" il bene poi usucapito.»

TAR LAZIO, SEZIONE II ROMA n.9948 del 21/11/2013 - Relatore: Elena Stanizzi - Presidente: Luigi Tosti

Sintesi: Con l'art. 42 bis DPR 327/2001 è stato reintrodotta il potere discrezionale già disciplinato dall'art. 43 del T.U., potendo l'Amministrazione competente, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, decidere se restituire l'area al proprietario demolendo in tutto o in parte l'opera sostenendone le relative spese, oppure se dispone l'acquisizione, sì da evitare che venga demolito quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito.

Estratto: «A seguito dell'eliminazione dal mondo giuridico dell'istituto della cd. "acquisizione sanante" di cui all'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, parte della giurisprudenza ha ritenuto che in siffatte ipotesi il comportamento tenuto dall'Amministrazione dovesse essere qualificato non già come illecito, bensì come illegittimo, a cui non poteva porsi rimedio neppure riesumando l'istituto di origine giurisprudenziale della cosiddetta "espropriazione sostanziale" - nelle due ipotesi alternative della occupazione acquisitiva o usurpativa - perché tale istituto era stato ritenuto in contrasto con l'ordinamento comunitario.Successivamente alla citata sentenza

di incostituzionalità dell'originario art. 43 del D.P.R. n. 327 del 2001, con l'art. 34 del Decreto Legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in Legge 15 luglio 2011, n. 111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria) è stato reintrodotta attraverso l'art. 42-bis l'istituto dell'acquisizione coattiva dell'immobile del privato utilizzato dall'Amministrazione per fini di interesse pubblico, potendosi acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene del privato allorché la sua utilizzazione risponda a "scopi di interesse pubblico" nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. Dispone, difatti, il citato articolo, che "Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene". È stato così reintrodotta il potere discrezionale già disciplinato dall'art. 43 del T.U. Espropriazioni per pubblica utilità dichiarato incostituzionale, potendo l'Amministrazione competente, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, decidere se restituire l'area al proprietario demolendo in tutto o in parte l'opera sostenendone le relative spese, oppure se dispone l'acquisizione, sì da evitare che venga demolito quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito (Consiglio di Stato, Sez. VI, 1 dicembre 2011 n. 6351). Dunque, nell'attuale quadro normativo, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venire meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto o attraverso la restituzione dei terreni ai titolari, con demolizione di quanto realizzato e relativa riduzione in pristino (affrontando le relative spese), ovvero attivandosi perché vi sia un titolo d'acquisto dell'area da parte del soggetto attuale possessore evitando che sia demolito quanto dovrebbe essere ricostruito.»

Sintesi: Il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 bis DPR 327/2001, infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira"; non regola più invece i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione.

Estratto: «Ne discende che laddove prima, anche in sede di contenziosi diretti alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, la P.A. poteva chiedere che il giudice amministrativo disponesse la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione, e successiva adozione del provvedimento sanante dall'Amministrazione interessata, ora (comma 2) il provvedimento di acquisizione può essere adottato solo sulla base di una determinazione dell'Amministrazione anche in corso di giudizio di annullamento previo ritiro dell'atto impugnato, essendo il potere acquisitivo dell'Amministrazione esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l'utilizzazione dell'immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione. Il nuovo atto, che l'Amministrazione è legittimata ad adottare finché perdura lo stato di utilizzazione, pur se illegittimo, del bene del privato, è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato; in ogni caso la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse. Il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è in tal modo conservato (Cons. Stato, Sez. IV, 16 marzo 2012, n.1514): l'art. 42-bis infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira"; non regola più invece i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione. Ne consegue che, non potendo più essere azionato il meccanismo procedimentale accelerato previsto dal citato art. 43 (Cons. Stato, Sez. IV, 29 agosto 2012, n.4650) ed essendo la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà

dell'immobile (Cons. Stato, Sez. IV, 29.8.2011, n.4833; 28.1.2011, n.676), l'Amministrazione può divenirne proprietaria o al termine del procedimento, che si conclude sul piano fisiologico con il decreto di esproprio o con la cessione del bene espropriando, oppure quando, essendovi una patologia per cui il bene è stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, venga emesso il decreto di acquisizione al patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 42-bis, indennizzando il proprietario per il mancato utilizzo del bene (5% di interesse annuo sul valore venale di ogni anno), per il lamentato danno patrimoniale (al valore venale attuale) e non patrimoniale (10% del valore venale attuale salvo casi particolari in cui è il 20%). Alla stregua dell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale, quindi, come accennato, la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell'Amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi (rinunziativi o abdicativi) della proprietà in altri comportamenti, fatti o contegni (Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 ottobre 2012 n. 5198; TAR Lazio, Roma, 6 novembre 2012 n. 9052). Ne discende che, laddove l'Amministrazione non intenda comunque acquisire il bene tramite l'acquisizione del consenso della controparte o l'adozione di un provvedimento autoritativo, è suo obbligo primario procedere alla restituzione della proprietà illegittimamente detenuta, a meno di non apprendere legittimamente il bene facendo uso unicamente dei due strumenti tipici, ossia il contratto, tramite l'acquisizione del consenso della controparte, o il provvedimento, e quindi anche in assenza di consenso ma tramite la riedizione del procedimento con le sue garanzie. L'illecita occupazione, e quindi il fatto lesivo, permangono pertanto fino al momento della realizzazione di una delle due fattispecie legalmente idonee all'acquisto della proprietà, indifferentemente dal fatto che questo evento avvenga consensualmente o autoritativamente.»

TAR PIEMONTE, SEZIONE I n.1232 del 20/11/2013 - Relatore: Paola Malanetto - Presidente: Lanfranco Balucani

Sintesi: E' onere delle amministrazioni interessate valutare l'opportunità di restituire le aree, ovvero di acquisirle con apposito provvedimento.

Estratto: «Quanto alla proprietà resta evidentemente onere delle amministrazioni interessate valutare l'opportunità di restituire le aree, ovvero di acquisirle con apposito provvedimento. Allo stato tuttavia non può essere riconosciuto un danno da perdita della proprietà per l'evidente ragione che quest'ultima rimane in capo ai ricorrenti.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.2597 del 29/10/2013 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «Tanto precisato, deve osservarsi che l'art. 43, secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli interessi in conflitto che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione

nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42-bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio od anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira (ed, a maggior ragione, nel caso in cui, come nella specie, il decreto di esproprio non sia stato tempestivamente emanato). La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42-bis. Nel caso di cui alla pronuncia del Consiglio di Stato, i ricorrenti avevano chiesto in via principale il risarcimento, per equivalente, del danno conseguente alla sottrazione della proprietà e, in subordine, la restituzione dell'area. Il Consiglio di Stato, dopo aver rilevato che i ricorrenti erano ancora proprietari del bene, onde non pregiudicare la discrezionale valutazione dell'Amministrazione in ordine agli interessi in conflitto, ha ordinato all'Amministrazione di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, qualora l'Amministrazione stessa non ritenesse di restituire l'immobile ai legittimi proprietari previa riduzione in pristino stato. In termini analoghi ritiene di operare la Sezione, ordinando all'Amministrazione di restituire il bene irreversibilmente trasformato, ovvero di acquistarlo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42-bis.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.2599 del 29/10/2013 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «Tanto precisato, deve osservarsi che l'art. 43, secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42-bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio od anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira (ed, a maggior ragione, nel caso in cui, come nella specie, il decreto di esproprio risulti inutiliter datum perché tardivo). La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni

l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42-bis. Nel caso di cui alla pronuncia del Consiglio di Stato, i ricorrenti avevano chiesto in via principale il risarcimento, per equivalente, del danno conseguente alla sottrazione della proprietà e, in subordine, la restituzione dell'area. Il Consiglio di Stato, dopo aver rilevato che i ricorrenti erano ancora proprietari del bene, onde non pregiudicare la discrezionale valutazione dell'Amministrazione in ordine agli interessi in conflitto, ha ordinato all'Amministrazione di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, qualora l'Amministrazione stessa non ritenesse di restituire l'immobile ai legittimi proprietari previa riduzione in pristino stato. In termini analoghi ritiene di operare la Sezione, ordinando all'Amministrazione di restituire il bene irreversibilmente trasformato, ovvero di acquisirlo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42-bis.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.2070 del 18/10/2013 - Relatore: Ezio Fedullo - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001 riserva a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi.

Estratto: «Quale effetto dell'inesistenza, allo stato, di una efficace dichiarazione di pubblica utilità e di un efficace provvedimento di occupazione, restano quindi acclamate, come dedotto dai ricorrenti, la sopravvenuta illiceità dell'occupazione dell'area de qua da parte della società intimata, quantomeno a decorrere dal 30.9.2010, e la persistente proprietà della stessa in capo ai predetti, nonostante le modifiche strutturali e funzionali indotte dall'Amministrazione espropriante per fini pubblici. Quanto poi alle consequenziali domande risarcitorie formulate in ricorso, ritiene il Tribunale, anche per ragioni di celerità e snellezza processuale, di avvalersi dello strumento delineato dall'art. 34, comma 4, cod. proc. amm., procedendo alla fissazione di criteri (peraltro, come si vedrà, di fonte normativa) ai fini della formulazione, da parte dell'Amministrazione intimata, di una somma di denaro da corrispondere a titolo di ristoro patrimoniale per il danno subito dai ricorrenti: strumento da raccordare opportunamente, comunque, con l'istituto contemplato dall'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001, in ordine al quale devono quindi svolgersi alcune brevi considerazioni. Invero, come osservato recentemente da questo Tribunale in relazione ad analoga fattispecie (cfr. T.A.R. Campania, Sezione Staccata di Salerno, Sez. II, 17 aprile 2013, n. 897): "attesa l'impossibilità di legittimare l'istituto dell'accessione invertita (cfr. anche ex plurimis Cons. Stato, Sez. IV, n. 5830/2007), dovendosi escludere l'idoneità della intervenuta trasformazione dei beni a trasferire in capo all'Amministrazione la proprietà delle aree in assenza di un regolare provvedimento di esproprio (cfr. sentenze CEDU nei casi Scordino/Italia, Belvedere Alberghiera c/Italia, Prena c/Italia), la Pubblica Amministrazione è obbligata a far cessare la illegittima compromissione del diritto di proprietà alternativamente mediante uno dei seguenti atti: 1) la restituzione dei suoli oggetto di diritto di proprietà, secondo le modalità e con gli effetti della ordinaria normativa civilistica (cfr., con riguardo alla disciplina di cui agli artt. 936 c.c., Tar Campania, Napoli, II 262/2011 e V 886/2011 nonché Cass. Civ. II 4148/2012 e I 1080/2012); 2) l'adozione del provvedimento previsto e disciplinato dall'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001. Quest'ultima disposizione, sul presupposto che la perdita della proprietà non possa collegarsi se non ad un atto di natura contrattuale o autoritativa, attribuisce, all'Amministrazione, qualora si sia verificata una sostanziale perdita della disponibilità del bene in capo al privato, il potere di acquisire la proprietà dell'area con un atto formale di natura ablatoria e discrezionale (in sostanziale sanatoria), al termine del procedimento legale nel corso del quale vanno motivatamente valutati gli interessi in conflitto. Il decreto di acquisizione sanante, ai sensi dell'art. 42-bis citato, costituisce un atto discrezionale con effetti ex nunc, emesso però nel rispetto del principio di legalità e delle condizioni legislativamente previste, e come tale ed entro tali limiti rispettoso anche della giurisprudenza CEDU. Con tale disposizione è stata consapevolmente introdotta, nel sistema, una norma di chiusura non solo per attribuire all'Amministrazione il potere di dare a regime una soluzione al caso concreto quando gli atti del procedimento divengano inefficaci per decorso del tempo o siano annullati dal giudice amministrativo, ma anche per rimuovere il precedente contrasto sussistente tra la prassi interna (amministrativa e giudiziaria) e la

Convenzione europea. In conclusione, affinché possa perfezionarsi il trasferimento della proprietà del fondo occupato sine titulo, su cui è stata realizzata un'opera pubblica, e che costituisce la sola condizione legittimante la mancata restituzione, è necessario che l'Amministrazione si avvalga dell'art. 42-bis del T.U. Espropri, fatto sempre salvo il ricorso alternativo ai possibili strumenti di natura privatistica (Così, Tar Abruzzo, Aquila, 168/2012 ma v. anche CdS 5813/2011). In caso contrario, come detto, vi sarebbe il perpetuarsi di un'occupazione sine titulo dell'area, che rappresenta un illecito permanente". L'art. 42-bis riserva dunque, a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi. Fino a quando non si verifichi il passaggio di proprietà delle aree in capo all'Amministrazione, a mezzo del suindicato strumento autoritativo (il decreto di cui all'art. 42-bis T.U. espropri), ovvero con altro strumento privatistico rimesso alla consensuale libera autonomia delle parti, il danno subito dai privati è da individuarsi nella permanente occupazione sine titulo dell'area. Nel caso in cui l'Amministrazione decidesse di restituire l'area, dunque, non farebbe altro che far cessare (ovviamente ex nunc) la situazione illecita causativa del danno e sarebbe comunque tenuta al risarcimento per il periodo di occupazione sine titulo sino al momento della restituzione del bene. Ove invece l'Amministrazione ritenesse necessario continuare ad utilizzare i fondi in questione, deve acquisirli o mediante lo strumento autoritativo richiamato (con le conseguenze patrimoniali indicate) ovvero con gli ordinari strumenti privatistici. In tale contesto normativo, deve quindi preliminarmente demandarsi all'Amministrazione di valutare se mantenere la disponibilità dei beni illegittimamente appresi, adottando il provvedimento di cui all'art. 42 bis cit., ovvero restituirli ai proprietari, come imposto dall'ordinamento giuridico. Il risarcimento del danno, anche eventualmente in sede di provvedimento di acquisizione ex art. 42-bis DPR. 327/2001, dovrà dunque essere commisurato al valore venale del bene, come del resto nello stesso articolato espressamente previsto, e non già alla data di trasformazione dello stesso, bensì alla data in cui sarà adottato il citato atto di acquisizione. Per l'illegittima occupazione, decorrente a far data dal 30 settembre 2010, va inoltre corrisposto, come previsto dal già richiamato art. 42-bis T.U. espropri, un indennizzo commisurato a tale valore, nella percentuale indicata dalla citata disposizione: tale voce di danno costituirà l'unica risarcibile a favore dei ricorrenti, qualora la società intimata si orienti nel senso della restituzione dell'area illecitamente occupata. Il Tribunale dispone pertanto che l'ANAS s.p.a. rinnovi la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico all'eventuale acquisizione dei fondi in oggetto adottando, nel termine di 90 (novanta giorni) dalla notifica della presente sentenza a cura di parte ricorrente, un provvedimento con il quale i fondi illegittimamente detenuti siano, alternativamente: 1) acquisiti, non retroattivamente, al suo patrimonio, ai sensi dell'art. 42 bis, dpr 327/2001; 2) restituiti pro quota ai legittimi proprietari, oltre al risarcimento del danno per la mancata utilizzazione degli stessi, da calcolarsi in misura pari agli interessi moratori sul loro valore di mercato, assumendo quale "capitale" di riferimento il relativo valore di mercato in ciascun anno del periodo di occupazione considerato, tenendo conto che le somme così calcolate vanno poi incrementate per interessi e rivalutazione monetaria dovuti dalla data di proposizione del ricorso e fino al loro pagamento. In entrambe le ipotesi andranno detratte le somme già versate medio tempore ai ricorrenti a titolo di acconto sull'indennità di esproprio. Deve altresì precisarsi che, nell'ipotesi di emanazione del provvedimento acquisitivo ex art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001, la quantificazione del risarcimento del danno (rectius, indennizzo) costituirà parte integrante del provvedimento medesimo, mentre qualora l'Amministrazione si orienti nel senso della restituzione dei suoli ai ricorrenti, essa (limitatamente, come si è detto, al danno da illegittima occupazione) costituirà oggetto di una proposta da rivolgere a questi ultimi, al fine di acquisirne l'eventuale consenso, ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm..»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.1997 del 23/09/2013 - Relatore: Roberto Michele Palmieri - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: In ipotesi di occupazione sine titulo, è salva la possibilità per l'amministrazione di perfezionare un valido contratto di acquisto del bene (con il consenso del proprietario), ovvero di avvalersi in via postuma dello strumento acquisitivo della proprietà di cui all'art. 42 bis d.P.R. n. 327/01.

Estratto: «2.3. Ciò chiarito, e venendo ora al caso di specie, reputa il Collegio che, avuto riguardo alla previsione del cennato art. 42 bis, l'esercizio del diritto alla restituzione del bene da un lato non è subordinato all'impugnazione degli atti del procedimento espropriativo non portato a termine con l'emissione del decreto di espropriazione; dall'altro, è ostacolato solo dalla maturazione della usucapione ventennale. Usucapione che, avuto riguardo alla data a decorrere della quale l'occupazione in esame è divenuta illegittima (26.6.2007, vale a

dire il giorno successivo al decorso del quinquennio dell'occupazione del fondo), non può in alcun modo ritenersi verificata. Pertanto, preso atto dell'assenza di un valido titolo idoneo al trasferimento della proprietà (decreto di esproprio, contratto, provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42 bis cit.), è evidente la permanenza della situazione di illiceità in cui versa ANAS s.p.a, competente alla realizzazione dei lavori e delle opere. In particolare, non può essere risarcito il danno da perdita della proprietà, stante la permanenza del diritto dominicale in capo alla ricorrente. Piuttosto, il risarcimento deve operare in relazione all'illegittima occupazione del bene, e deve pertanto coprire il lasso temporale che va dal momento del perfezionamento della fattispecie illecita sino al giorno della sua giuridica regolarizzazione, ossia sino all'effettiva restituzione del bene. Il tutto facendo salva la possibilità per l'amministrazione di perfezionare valido contratto di acquisto del bene (con il consenso della ricorrente), ovvero di avvalersi in via postuma dello strumento acquisitivo della proprietà di cui all'art. 42 bis d.P.R. n. 327/01.»

TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.901 del 11/09/2013 - Relatore: Emiliano Raganella - Presidente: Concetta Anastasi

Sintesi: L'amministrazione può sempre acquisire il titolo di proprietà sul fondo illegittimamente occupato, mediante l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-bis del D.P.R. 380/2001, fatto sempre salvo il ricorso alternativo ai possibili strumenti di natura privatistica, come la stipula di un contratto di acquisto.

Estratto: «Deve essere esclusa, invece, la sussistenza del diritto al risarcimento dei danni dei conseguenti alla perdita del diritto di proprietà, atteso che, come sopra esposto, a seguito dell'espunzione dall'ordinamento dell'istituto dell'accessione invertita o occupazione acquisitiva, non si determina alcun acquisto né alcuna estinzione di tale diritto, che resta in capo al proprietario che ha subito l'illegittima occupazione del fondo e la trasformazione dello stesso a seguito della realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, che può agire per la restituzione di esso. Ad ogni modo, l'amministrazione potrà acquisire il titolo di proprietà sul fondo, mediante l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-bis del D.P.R. 380/2001, fatto sempre salvo il ricorso alternativo ai possibili strumenti di natura privatistica, come la stipula di un contratto di acquisto.»

TAR LAZIO, SEZIONE I TER ROMA n.7000 del 15/07/2013 - Relatore: Roberto Proietti - Presidente: Linda Sandulli

Sintesi: Qualora possano ritenersi accertate l'assenza di un valido titolo di esproprio, la modifica del bene immobile e la sua utilizzazione, spetta all'Amministrazione eseguire una valutazione discrezionale degli interessi in conflitto, a seguito della quale, ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previa riduzione nel pristino stato, potrà, in via alternativa, disporre l'acquisizione del bene.

Estratto: «La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo di acquisto del bene e, come tale, non idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell'amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi o abdicativi della proprietà, in altri comportamenti, fatti o contegni (Cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 29 agosto 2011, n. 4833, sez. IV 28/01/2011 n. 676). Come affermato dalla giurisprudenza, nonostante l'irreversibile modificazione delle aree illecitamente occupate, la proprietà delle stesse rimane in capo agli originari titolari e non può esservi luogo per risarcimenti connessi alla "perdita" della proprietà, trattandosi di evento non realizzatosi e non realizzabile, sicché (anche con riferimento al caso di specie), sussisterebbero tutti i presupposti civilistici per ordinarne la restituzione dei terreni in favore dei legittimi proprietari, previa riduzione nel pristino stato ma, occorre valutare che incidenza ha, in casi del genere, l'art. 42 bis del d.lgs. n. 327/2001 (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1514/2012). Al riguardo, va rilevato che, a seguito della declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del d.lgs. n. 327/2001, è stato introdotto l'articolo 42-bis nel TU Espropriazioni, il quale stabilisce, tra l'altro, che all'autorità amministrativa che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità è attribuito il potere di disporre, valutato gli interessi in conflitto, che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene. Tale norma, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla pubblica amministrazione, non ripropone lo schema processuale previsto dal secondo

comma dell'originario articolo 43, che attribuiva all'amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria, ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. La giurisprudenza ha chiarito che il tenore dell'articolo 42-bis induce a ritenere che l'amministrazione possa esercitare, in casi del genere, un potere discrezionale finalizzato a disporre l'acquisizione sanante, regolando i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento anche dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". La medesima norma non regola, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali condannasse l'amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato eliderebbe irrimediabilmente il potere sanante dell'amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1514/2012). In casi del genere, l'interpretazione sistematica delle norme richiamate e la possibilità insita nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, ex art. 34 lett.c), c.p.a., impongono una limitazione della condanna all'obbligo generico di provvedere, ex art. 42-bis d.lgs. n. 327/2001, salvi gli effetti vincolanti degli accertamenti compiuti nella sede giudiziaria in cui esiti sono irretrattabili. Conseguentemente, nel caso di specie, può ritenersi accertata l'assenza di un valido titolo di esproprio, la modifica del bene immobile e la sua utilizzazione (elementi non contestati). In una situazione del genere, spetta all'Amministrazione regionale eseguire una valutazione discrezionale degli interessi in conflitto, a seguito della quale, ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previa riduzione nel pristino stato, potrà, in via alternativa, disporre l'acquisizione del bene.»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1385 del 03/07/2013 - Relatore: Sebastiano Zafarana - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione.

Estratto: «Sul punto occorre svolgere le considerazioni che seguono (già fatte proprie dalla giurisprudenza siciliana, in particolare con la recente sentenza del Tar Catania, sez. II, 11 giugno 2012, n. 1498). La Corte Costituzionale, con sentenza n. 293/2010 ha dichiarato l'incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, norma che, a sua volta, era stata emanata dal legislatore delegato per consentire una "legale via di uscita" per i molti casi in cui una Pubblica Amministrazione (ovvero un soggetto privato da essa immesso nel possesso dei beni in esecuzione di un'ordinanza di occupazione d'urgenza) avesse finito per occupare senza titolo e per trasformare irreversibilmente, un'area di proprietà altrui in assenza di un valido ed efficace decreto di esproprio (sul punto cfr. Cons. St., VI, n. 6351/2011). Senza ripercorrere nel dettaglio i contenuti della prassi giudiziaria nazionale, che aveva ammesso l'acquisto per "accessione invertita" da parte dell'Amministrazione nel caso di irreversibile trasformazione di un'area per la quale fosse stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera da realizzare e non fosse intervenuto il prescritto decreto di esproprio, è noto che tale prassi è stata qualificata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo come "sistematica violazione" delle specifiche disposizioni della Convenzione, stipulata nel 1950, relative alla tutela del diritto di proprietà. Il legislatore, pertanto, con il D.P.R. 327 del 2001, ha introdotto l'art. 43, che - in presenza di un effettivo interesse pubblico, rilevato ed evidenziato nell'atto ablatorio emanato "in sanatoria" - consentiva all'Amministrazione di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, risarcendo integralmente il danno cagionato al proprietario ed esercitando il potere di acquisizione dell'area detenuta senza titolo. Con la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, si è ritornati al sistema risalente alla legge sull'esproprio del 1865 (non essendo applicabile l'istituto dell'accessione invertita, ormai sanzionato dalla Corte Europea come contrario ai principi della Convenzione), con la conseguenza che, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di natura ablatoria, il proprietario dell'area occupata resta tale a dispetto dell'intervenuta trasformazione irreversibile. L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e

comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione. La norma trova applicazione anche in relazione "ai fatti anteriori", come per l'appunto quello in esame (art. 42 bis, comma 8), ed è applicabile nella Regione Siciliana in virtù del rinvio dinamico, dapprima sancito dall'art. 36 L.R. n. 7 del 2002 e, poi, dall'art. 1, primo comma, L.R. n. 12 del 2011, che hanno entrambe stabilito, salvo deroghe particolari che in questa sede non interessano, la diretta applicabilità del D.P.R. n. 327 del 2001 e delle sue successive integrazioni e modificazioni nel territorio della Regione.»

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «Chiarito ciò, il Collegio fa integralmente proprie le considerazioni del Tar Catania, sent. 1498/2012, cit., secondo cui "a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o contegni (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 4833/2009 e n. 676/2011)." "Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, nel caso di specie, sussistono i presupposti civilistici per ordinare la restituzione del bene ai proprietari, previa riduzione in pristino stato". Come è noto, peraltro, l'art. 43, secondo comma, D.P.R. n. 327 del 2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciononostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 - bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.610 del 25/06/2013 - Relatore: Mara Bertagnolli - Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: In ipotesi di intervenuta realizzazione dell'opera pubblica, qualora i proprietari siano in via principale interessati alla corresponsione dell'equo risarcimento del danno subito per equivalente e non anche in forma

specifico, va rimesso al soggetto utilizzatore dell'opera realizzata la valutazione ex art. 42 bis del DPR 327/2001, circa l'opportunità dell'adozione dell'atto traslativo della proprietà da tale norma disciplinato, in alternativa alla restituzione del bene.

Estratto: «Ne discende l'illegittimità sia del provvedimento che ha disposto la proroga dei termini della dichiarazione di pubblica utilità, che del successivo decreto d'esproprio, con la conseguenza che, in linea di principio, dovrebbe essere disposta la restituzione e il ripristino nella precedente condizione dei terreni occupati. Attesa, però, l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica e considerato che le stesse ricorrenti sono in via principale interessate alla corresponsione dell'equo risarcimento del danno subito per equivalente e non anche in forma specifica, a questo giudice non rimane che rimettere al soggetto utilizzatore dell'opera realizzata, la valutazione ex art. 42 bis del DPR 327/2001, circa l'opportunità dell'adozione dell'atto traslativo della proprietà da tale norma disciplinato. Più precisamente, il Collegio ritiene che il soggetto competente alla discrezionale valutazione in ordine agli interessi in conflitto di cui all'art.42-bis citato sia A.N.A.S. S.p.a. Tale società potrà, dunque, valutare l'opportunità di restituire gli immobili ai legittimi proprietari previo riduzione nel pristino stato ovvero, in via alternativa disporre l'acquisizione dei beni, demandando alla concessionaria Autostrade per l'Italia s.p.a. la quantificazione e liquidazione, in favore di parte ricorrente, del valore venale dei beni al momento dell'emanazione del provvedimento, incrementato del 10 % a titolo di forfettario ristoro del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale arrecato, nonché del 5% del valore che l'immobile aveva in ogni anno successivo alla scadenza della dichiarazione di pubblica utilità a titolo di occupazione sine titulo (da novembre 2009 al momento dell'adozione dell'atto traslativo), detratto, ovviamente, quanto già corrisposto a titolo di indennità. Come per legge, l'effetto traslativo rimarrà subordinato all'effettivo pagamento delle somme suddette, fermo restando che l'ultima posta risarcitoria indicata (danno da occupazione) dovrà essere corrisposta anche nel caso in cui l'amministrazione dovesse optare per la restituzione; in quest'ultimo caso, ove le somme già ricevute da parte ricorrente si riveleranno superiori al danno da occupazione, esse dovranno essere restituite per l'eccedenza.»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.493 del 25/06/2013 - Relatore: Tito Aru - Presidente: Francesco Scano

Sintesi: A seguito di domanda restitutoria del bene illegittimamente occupato, resta impregiudicato il potere della P.A., di avviare il procedimento di cui all'art. 42 bis del d.p.r. n. 327/2001, finalizzato all'adozione di un provvedimento motivato di acquisizione dei beni occupati e trasformati alla mano pubblica.

Estratto: «Quanto agli effetti della presente pronuncia caducatoria il Tribunale ritiene di confermare il proprio recente ma consolidato orientamento. Ed invero, con sentenza n. 874 del 24 ottobre 2012, intervenuta nelle more del presente giudizio, e dalle cui conclusioni non si ravvisano oggi motivi per discostarsi, il Tribunale, su analogo presupposto della vicenda che qui occupa (occupazione e trasformazione di terreni sine titulo per mancato legittimo completamento della relativa procedura ablatoria) ha precisato:1) che l'occupazione e la trasformazione dei fondi si sostanziano in un'attività illecita, insuscettibile di produrre effetti acquisitivi della proprietà e, viceversa, fonte dell'obbligo per la pubblica amministrazione di restituire il bene e risarcire il proprietario interessato per il danno sofferto. Sul punto si è fatto riferimento alla condivisibile evoluzione giurisprudenziale - partita da numerose pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo prima e dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e n. 349 del 2007 poi - secondo cui non assume concreto rilievo, in punto di mezzi tutela assicurati al proprietario danneggiato, la tradizionale distinzione tra occupazione espropriativa ed occupazione usurpativa, posto che in entrambi i casi il comportamento dell'Amministrazione assume i caratteri dell'illecito civile, con tutto ciò che ne consegue (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 2 novembre 2011, n. 5844). Tale concetto è stato recentemente sviluppato dalla Corte di Cassazione (Sez. I, 23 agosto 2012, n. 14609), secondo cui "l'occupazione "sine titulo" del fondo...non può comportare, soprattutto in assenza di una scelta abdicativa del proprietario...la perdita della proprietà del fondo da parte del soggetto che subisce l'occupazione, con la conseguenza che l'assenza dell'infedeltabile presupposto del riconoscimento, da parte degli organi competenti, della pubblica utilità dell'opera comporta che il privato, durante l'illegittima occupazione, possa fruire dei rimedi reipersecutori a tutela della non perduta proprietà". Nella medesima pronuncia la Suprema Corte ha poi espressamente escluso che la domanda restitutoria possa trovare ostacolo negli artt. 2933, comma 2, e 2058, comma 2, del codice civile, in quanto: - l'art. 2933, comma 2, oltre che riferibile alle sole violazioni di "obblighi di non fare" (cioè alle cd. "manipolazioni del bene") e non anche alle illecite occupazioni, è norma comunque eccezionale e come tale da interpretare in modo rigorosamente restrittivo, con esclusivo riferimento a beni realmente insostituibili e di eccezionale importanza per l'economia

nazionale, con relativa prova a carico dell'Amministrazione resistente; - l'art. 2058, comma 2, quale disposizione che si ascrive alla disciplina del risarcimento del danno, non risulta applicabile alla tutela restitutoria dei diritti reali, che trova la propria speciale (ed autonoma) regolamentazione negli artt. 948 - 951 del codice civile.2) che l'unico potenziale ostacolo al pieno esplicarsi della tutela restitutoria è costituito dall'esercizio, da parte dell'Amministrazione interessata, dello speciale "potere sanante" previsto dall'art. 42 bis del d.p.r. 8 giugno 2011, n. 2001 (introdotto dal decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 11), applicabile anche "a fatti anteriori" alla sua entrata in vigore in virtù dell'espressa previsione contenuta al comma 8 (cfr., al riguardo, Consiglio di Stato n. 5844/2011). 3) che l'occupazione dei terreni per cui è causa da parte dell'Amministrazione comunale non trova dunque in tali casi alcun fondamento giuridico, e ciò comporta la restituzione dell'area illegittimamente occupata, previa rimessione in ripristino dello stato dei luoghi, a cura e spese della stessa Amministrazione resistente.4) che, come detto, resta, comunque, impregiudicato il potere di quest'ultima di avviare il procedimento di cui all'art. 42 bis del d.p.r. n. 327/2001, finalizzato all'adozione di un provvedimento motivato di acquisizione dei terreni occupati e trasformati alla mano pubblica; in questa ipotesi l'Amministrazione dovrà riconoscere ai ricorrenti, oltre al danno da mancato possesso del bene, anche il danno da perdita definitiva della proprietà.5) che la domanda di risarcimento del danno va dunque esaminata limitatamente al danno da mancato godimento del bene durante il periodo di occupazione, posto che il danno da perdita della proprietà è evitato "in forma specifica" dalla disposta restituzione nei termini sopra descritti.Orbene, alla luce del richiamato contesto normativo e giurisprudenziale, il completamento dell'opera pubblica e l'irreversibile trasformazione del bene sine titolo non ha determinato alcun effetto acquisitivo della proprietà in capo alla pubblica amministrazione.Ne consegue che i ricorrenti sono da ritenersi tutt'ora proprietari dell'area occupata e detenuta sine titolo dal Comune di Olbia.Sotto questo profilo la circostanza evidenziata dai ricorrenti dell'edificazione sul lotto per cui è causa di una piazza, previo consistente esborso economico dell'amministrazione per la sua edificazione, lungi dal costituire elemento preclusivo in termini assoluti alla restituzione, rientra senz'altro tra gli elementi intorno ai quali si dovrà concretizzare la valutazione da parte dell'amministrazione degli interessi in conflitto e che dovrà sfociare nella decisione se acquisire o meno l'immobile al patrimonio comunale, previo ristoro al proprietario del diritto dominicale perduto, ovvero restituirglielo previa rimozione di tutte le opere realizzate.Ovviamente, per il caso di adozione del provvedimento acquisitivo, in base ai criteri di cui al citato art. 42 bis l'amministrazione dovrà se del caso procedere, in favore del proprietario, al pagamento dell'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale scaturente dalla perdita del diritto di proprietà (da determinare in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità), e per quello non patrimoniale, (quest'ultimo forfetariamente da liquidare nella misura del dieci per cento del valore venale del bene).Quanto al danno per il periodo di occupazione senza titolo – comunque dovuto per tutto il periodo dalla data di immissione in possesso e fino all'adozione del provvedimento ex art. 42 cit. o alla data dell'effettiva restituzione dell'area ed a condizione che detto periodo risulti coperto da atti interruttivi della prescrizione - sempre ai sensi di tale norma è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore del terreno, per ogni anno di riferimento, determinato ai sensi del presente comma (ossia sul valore venale del bene).»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1155 del 23/05/2013 - Relatore: Federica Cabrini - Presidente: Nicolò Monteleone

Sintesi: Ai sensi dell'art. 42 bis DPR 327/201, spetta esclusivamente alla p.a. la valutazione in ordine agli interessi in conflitto al fine di determinarsi in ordine alla restituzione del bene ovvero all'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante (v. attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico da valutarsi comparativamente con i contrapposti interessi privati a norma dei cc. 1-4 dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001).

Estratto: «- la condotta serbata dall'Amministrazione intimata, la quale ha ommesso di adottare nei termini il decreto di esproprio, è illecita nel senso che ha determinato un pregiudizio in capo ai proprietari dell'area di cui trattasi in ragione dell'utilizzo delle aree di cui trattasi per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di trasferimento della proprietà dei beni, nonché in ragione del periodo di occupazione illegittimamente subita;- ai sensi della norma citata spetta esclusivamente alla p.a. la valutazione in ordine agli interessi in conflitto al fine di determinarsi in ordine alla restituzione del bene ovvero all'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante (v. attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico da valutarsi comparativamente con i contrapposti interessi privati a norma dei cc. 1-4 dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001);- nell'eventualità che la p.a. si determini ad adottare il provvedimento di acquisizione, l'effetto traslativo della

proprietà opererà dalla data dell'adozione del provvedimento stesso, sotto condizione sospensiva del pagamento del prezzo o del suo versamento presso la Cassa Depositi e Prestiti; nell'eventualità che la p.a. invece non si determini ad adottare il provvedimento di acquisizione sanante dovrà provvedere alla immediata restituzione del bene.»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.1143 del 22/05/2013 - Relatore: Maria Barbara Cavallo - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione.

Estratto: «2.1. Nel merito, il ricorso va accolto, in linea con quanto stabilito dalla Sezione in casi analoghi (vedi sentenza Tar Palermo, 2072/2012, cit.), tenuto conto della dichiarata incostituzionalità dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001 (Corte Costituzionale, sentenza n. 293/2010) norma che, a sua volta, era stata emanata dal legislatore delegato per consentire una "legale via di uscita" per i molti casi in cui una Pubblica Amministrazione avesse finito per occupare senza titolo e per trasformare irreversibilmente, un'area di proprietà altrui in assenza di un valido ed efficace decreto di esproprio (sul punto cfr. Cons. St., VI, n. 6351/2011). Senza ripercorrere nel dettaglio i contenuti della prassi giudiziaria nazionale, che aveva ammesso l'acquisto per "accessione invertita" da parte dell'Amministrazione nel caso di irreversibile trasformazione di un'area per la quale fosse stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera da realizzare e non fosse intervenuto il prescritto decreto di esproprio, è noto che tale prassi è stata qualificata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo come "sistematica violazione" delle specifiche disposizioni della Convenzione, stipulata nel 1950, relative alla tutela del diritto di proprietà. Il legislatore, pertanto, con il d.P.R. 327 del 2001, ha introdotto l'art. 43, che - in presenza di un effettivo interesse pubblico, rilevato ed evidenziato nell'atto ablatorio emanato "in sanatoria" - consentiva all'Amministrazione di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, risarcendo integralmente il danno cagionato al proprietario ed esercitando il potere di acquisizione dell'area detenuta senza titolo. Con la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, si è ritornati al sistema risalente alla legge sull'esproprio del 1865 (non essendo applicabile l'istituto dell'accessione invertita, ormai sanzionato dalla Corte Europea come contrario ai principi della Convenzione), con la conseguenza che, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di natura ablatoria, il proprietario dell'area occupata resta tale a dispetto dell'intervenuta trasformazione irreversibile. L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione. La norma trova applicazione anche in relazione "ai fatti anteriori", come per l'appunto quello in esame (art. 42 bis, comma 8), ed è applicabile nella Regione Siciliana in virtù del rinvio dinamico, dapprima sancito dall'art. 36 L.R. n. 7 del 2002 e, poi, dall'art. 1, primo comma, L.R. n. 12 del 2011, che hanno entrambe stabilito, salvo deroghe particolari che in questa sede non interessano, la diretta applicabilità del D.P.R. n. 327 del 2001 e delle sue successive integrazioni e modificazioni nel territorio della Regione.»

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «2.2. Chiarito ciò, il collegio fa integralmente proprie le considerazioni del Tar Catania, sent. 1498/2012, cit., secondo cui " a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di

assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o congegni (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 4833/2009 e n. 676/2011).”“Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, nel caso di specie, sussistono i presupposti civilistici per ordinare la restituzione del bene ai proprietari, previa riduzione in pristino stato. Come è noto, peraltro, l'art. 43, secondo comma, D.P.R. n. 327 del 2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciononostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.2578 del 20/05/2013 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Vincenzo Cernese

Sintesi: Il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato anche nel sopravvenuto assetto normativo, ciò perché l'art.42-bis DPR 327/2001 regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento in termini di autonomia, facendosi salva la possibilità che l'Ente si determini, in ordine ai beni per cui è causa, o all'acquisto in via non retroattiva al patrimonio indisponibile comunale, ovvero alla restituzione in tutto od in parte al legittimo proprietario previo ripristino dello stato di fatto esistente al momento dell'apprensione.

Estratto: «3.3 Sotto ulteriore profilo va considerato che in data 20/05/2010, con Delibera di Giunta n. 114, il Comune di Casoria proponeva la c.d. acquisizione sanante ex art.43 del DPR n.327/2001; interveniva poi la sentenza della Corte Costituzionale n. 293/10 che abrogava il citato art.43 e, a seguito dell'introduzione del nuovo art.42-bis, in data 30/11/2011, con Delibera consiliare n.33, il Comune di Casoria procedeva all'acquisizione sanante.3.3.1 Con riguardo alle censure di incompetenza dedotte in sede di motivi aggiunti da parte ricorrente, il Collegio osserva che le disposizioni di cui all'art. 42-bis del DPR n. 327/2001 sono rivolte alla Amministrazione pubblica, e precisamente all'“Autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico”. Il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato anche nel sopravvenuto assetto normativo, ciò perché l'art.42-bis regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento in termini di autonomia, facendosi salva la possibilità che l'Ente si determini, in ordine ai beni per cui è causa, o all'acquisto in via non retroattiva al patrimonio indisponibile comunale, ovvero alla restituzione in tutto od in parte al legittimo proprietario previo ripristino dello stato di fatto esistente al momento dell'apprensione. Con tali premesse non si ritiene di poter aderire alla tesi, articolata da parte ricorrente anche con riferimenti giurisprudenziali, secondo cui l'atto di acquisizione in sanatoria sarebbe atto gestionale rimesso alla competenza del dirigente, ciò perché l'Amministrazione compie una scelta discrezionale che appare coerente con la "ratio" della previsione in esame

di sottoporre alla competenza del Consiglio Comunale gli atti che, proprio perché fondamentali, esulano dall'ordinaria gestione dell'ente e richiedono una complessa valutazione di elementi (convenienza economica e conseguenze politiche, interessi pubblici da soddisfare, limitatezza delle risorse, interessi privati pregiudicati) che coinvolgono scelte importanti per l'ente locale e, pertanto, è opportuno siano rimessi all'organo maggiormente rappresentativo dello stesso.»

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato.

Estratto: «4.4 Ad oltre nove mesi dalla sentenza di incostituzionalità dell'originario art.43, con l'art.34 del Decreto-Legge 6.7.2011, n.98 convertito in Legge 15.7.2011, n.111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria) è stato reintrodotta attraverso l'art.42-bis l'istituto dell'acquisizione coattiva dell'immobile del privato utilizzato dall'Amministrazione per fini di interesse pubblico, potendosi acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene del privato allorché la sua utilizzazione risponde a "scopi di interesse pubblico" nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. L'obbligo motivazionale ai sensi del nuovo comma 4 impone di dare conto dell'assenza di ragionevoli alternative alla adozione del nuovo provvedimento, che entro trenta giorni va anche comunicato alla Corte dei Conti (comma 7); ancora nella nuova versione (commi 1, 2, 3 e 4) si fa riferimento all'indennizzo, piuttosto che al risarcimento del danno, quale corrispettivo dell'attività posta in essere dall'Amministrazione, ciò forse per la liceità dell'attività, non retroattiva, posta in essere dall'Autorità agente. Laddove prima, anche in sede di contenziosi diretti alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, la P.A. poteva chiedere che il giudice amministrativo disponesse la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione, e successiva adozione del provvedimento sanante dall'Amministrazione interessata, ora (comma 2) il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche in corso di giudizio di annullamento previo ritiro dell'atto impugnato; il potere acquisitivo dell'Amministrazione è esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l'utilizzazione dell'immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione. Il nuovo atto, che l'Amministrazione è legittimata ad adottare finché perdura lo stato di utilizzazione pur se illegittima del bene del privato, è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato; in ogni caso la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse. Premesso che in ogni caso non sarà possibile la restituzione della nuda proprietà superficaria al privato, atteso che ciò che rileva è appunto l'idoneità del bene del privato a soddisfare, attraverso la sua trasformazione fisica, l'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione, la prima giurisprudenza (T.A.R. Sicilia, Catania, III, 19.8.2001, n.2102) successiva all'entrata in vigore del nuovo art.42-bis ha ritenuto che il giudice amministrativo, anche nell'esercizio dei propri poteri equitativi e nella logica di valorizzare la ratio della novella legislativa di far sì che l'espropriazione della proprietà privata per scopi di pubblica utilità non si trasformi in un danno ingiusto a carico del cittadino e che gli effetti indennitari e/o risarcitori conseguano necessariamente ad un formale provvedimento della PA, possa accogliere la domanda risarcitoria derivante dall'occupazione senza titolo di un bene privato per scopi di interesse pubblico, se irreversibilmente trasformato, differendone però gli effetti all'emissione di un formale provvedimento acquisitivo ai sensi dello stesso art.42-bis. Si potrebbe obiettare che si prescinde in tal modo dalle problematiche di carattere applicativo e che l'acquisizione sanante è idonea a fungere da strumento di giuridico di tutela del principio di legalità, ma è un dato che la previsione di una "legale via d'uscita" con l'esercizio di un potere basato sull'accertamento dei fatti e sulla valutazione degli interessi in conflitto (che di fatto trasforma un comportamento in un'attività amministrativa supportata dalla presunzione di legittimità) è già stata ritenuta immune da questioni di costituzionalità (Cons. Stato, VI, 15.3.2012, n.1438) in quanto conforme alle disposizioni della CEDU ed alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che in passato ha condannato la Repubblica italiana proprio perché i giudici nazionali avevano riscontrato la perdita della proprietà in assenza di un valido provvedimento motivato. L'art. 42-bis, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema

processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato (Cons. Stato, IV, 16.3.2012, n.1514): l'art.42-bis infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira"; non regola più invece, come innanzi accennato, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali condannasse l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato eliderebbe irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore. L'ordinamento sovranazionale che lo Stato ha recepito, anche a fronte della sopravvenuta irreversibile trasformazione del suolo per effetto della realizzazione di un'opera pubblica astrattamente riconducibile al compendio demaniale necessario e nonostante l'espressa domanda in tal senso di parte ricorrente, esclude la possibilità di una condanna puramente risarcitoria a carico dell'Amministrazione, poiché una tale pronuncia postula l'avvenuto trasferimento della proprietà del bene, per fatto illecito, dalla sfera giuridica del ricorrente, originario proprietario, a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata, esito, questo (comunque sia ricostruito in diritto: rinuncia abdicativa implicita nella domanda solo risarcitoria, ovvero accessione invertita), vietato dal primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. T.A.R. Umbria, 22.10.2012, n.451; Cons. Stato, Sez. IV, 3 ottobre 2012 n. 5189).5. Il Collegio ritiene dunque che, atteso che non può più essere azionato il meccanismo procedimentale accelerato previsto dal citato art.43 (Cons. Stato, IV, 29.8.2012, n.4650) e che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà (Cons. Stato, IV, 29.8.2011, n.4833; 28.1.2011, n.676), l'Amministrazione possa divenire proprietaria o al termine del procedimento, che si conclude sul piano fisiologico con il decreto di esproprio o con la cessione del bene espropriando, oppure quando, essendovi una patologia per cui il bene è stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, viene emesso il decreto di acquisizione al patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 42-bis, indennizzando il proprietario per il mancato utilizzo del bene (5% di interesse annuo sul valore venale di ogni anno), per il lamentato danno patrimoniale (al valore venale attuale) e non patrimoniale (10% del valore venale attuale salvo casi particolari in cui è il 20%).In verità deve ritenersi possibile (T.A.R. Sicilia, Palermo, 5.7.2012, n.1402) l'usucapione da parte della Pubblica Amministrazione in presenza dei presupposti di cui all'art.1158 c.c. (possesso ininterrotto, non violento, non clandestino, da oltre un ventennio) ed alle condizioni di cui al D. Lgs. n.28/2010, con possibilità di un risparmio di spesa dovendosi corrispondere solo danno non patrimoniale e da mancato utilizzo. Sul punto la giurisprudenza ha precisato che "Il Tribunale Amministrativo è competente a decidere circa l'eccezione di intervenuta usucapione in materia espropriativa ricondotta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34 D. Lg. n.80 del 1998 ed oggi ai sensi dell'art.53 del T.U. espropriazioni" (Tar Catania, II, 14.7.2009, n. 1283). Ove poi si ritenga che la pronuncia sull'usucapione non rientra nell'ambito rimesso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, primo comma, lett g) c.p.a. in quanto la specifica questione non è riconducibile, anche mediatamente, all'esercizio del pubblico potere, si deve affermare che, se il giudice amministrativo può conoscere in via incidentale di tutte le questioni pregiudiziali relative a diritti ai sensi dell'art. 8 c.p.a. nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva, a maggior ragione ne può conoscere alla stessa stregua nelle materie in cui ha giurisdizione esclusiva; al giudice ordinario, per contro, sono devolute tutte le controversie relative all'accertamento del possesso ventennale ininterrotto necessario per l'usucapione in quanto, ove l'interesse di parte ricorrente fosse da correlarsi unicamente al dedotto diritto di proprietà derivante dall'acquisto a titolo originario per intervenuta usucapione, sulla controversia deve pronunciarsi il giudice ordinario. In sede di conferma della citata pronuncia n.1402 del 2012 del TAR Palermo, si è ancora affermato (Cons. Giust. Ammin., 14.1.2013, n.9) che l'avvenuta usucapione estingue non solo ogni sorta di tutela reale spettante al proprietario del fondo ma anche quelle obbligatorie tese al risarcimento dei danni subiti poiché, retroagendo gli effetti dell'usucapione - quale acquisto a titolo originario - al momento dell'iniziale esercizio della relazione di fatto con il fondo altrui, "viene meno ab origine" il connotato di illiceità del comportamento della PA che occupava "sine titolo" il bene poi usucapito.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2679 del 16/05/2013 - Relatore: Leonardo Spagnoletti - Presidente: Giorgio Giaccardi

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001 è disposizione che individua una sfera di discrezionalità intangibile dalla giurisdizione amministrativa, nel senso che l'emanazione del provvedimento, in alternativa alla restituzione, rimane affidata all'iniziativa e alla responsabilità dell'Amministrazione.

Estratto: «Ne consegue che, in riforma della sentenza gravata, deve essere dichiarato il diritto degli appellanti al risarcimento del danno per l'illecita occupazione della porzione di suolo trasformata, da liquidare nella misura indicata dal C.T.U. per la porzione non irreversibilmente trasformata, con fissazione di termine al Comune di Tursi per provvedere all'offerta della relativa somma, sino alla restituzione del suolo e salva acquisizione sanante ex art. 42 bis, disposizione che individua una sfera di discrezionalità intangibile dalla giurisdizione amministrativa, nel senso che l'emanazione del provvedimento rimane affidata all'iniziativa e alla responsabilità dell'Amministrazione, ossia de "...l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità...", previa motivazione "...delle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione...".»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2481 del 08/05/2013 - Relatore: Leonardo Spagnoletti - Presidente: Paolo Numerico

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001 individua una sfera di discrezionalità intangibile dalla giurisdizione amministrativa, nel senso che l'emanazione del provvedimento rimane affidata all'iniziativa e alla responsabilità dell'Amministrazione.

Estratto: «2.2) Non hanno maggior pregio, poi, le censure dedotte con il secondo motivo dell'appello principale. Quanto all'invocato omissio rilievo dell'applicabilità dell'art. 42 bis e dei criteri liquidatori ivi stabiliti, deve rilevarsi che la disposizione individua una sfera di discrezionalità intangibile dalla giurisdizione amministrativa, nel senso che l'emanazione del provvedimento rimane affidata all'iniziativa e alla responsabilità dell'Amministrazione, ossia de "...l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità...", previa motivazione "...delle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione...".»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1220 del 26/04/2013 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «Precisato, quindi, che nella specie sussistono i presupposti civilistici per ordinare la restituzione del bene ai legittimi proprietari, previa riduzione in pristino stato, deve osservarsi che l'art. 43, secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo

schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli interessi in conflitto che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42-bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio od anche, durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira (ed, a maggior ragione, nel caso in cui, come nella specie, il decreto di esproprio risulti inutiliter datum perché tardivo). La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42-bis. Nel caso di cui alla pronuncia del Consiglio di Stato, i ricorrenti avevano chiesto in via principale il risarcimento, per equivalente, del danno conseguente alla sottrazione della proprietà e, in subordine, la restituzione dell'area. Il Consiglio di Stato, dopo aver rilevato che i ricorrenti erano ancora proprietari del bene, onde non pregiudicare la discrezionale valutazione dell'Amministrazione in ordine agli interessi in conflitto, ha ordinato all'Amministrazione di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, qualora l'Amministrazione stessa non ritenesse di restituire l'immobile ai legittimi proprietari previa riduzione in pristino stato. In termini analoghi ritiene di operare la Sezione, ordinando all'Amministrazione di restituire il bene irreversibilmente trasformato, ovvero di acquisirlo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42-bis.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.897 del 17/04/2013 - Relatore: Giovanni Sabato - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001 riserva a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi.

Estratto: «L'art. 42-bis riserva, dunque, a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.1985 del 16/04/2013 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Vincenzo Cernese

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato.

Estratto: «4.4 Ad oltre nove mesi dalla sentenza di incostituzionalità dell'originario art.43, con l'art.34 del Decreto-Legge 6.7.2011, n.98 convertito in Legge 15.7.2011, n.111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria) è stato reintrodotta attraverso l'art.42-bis l'istituto dell'acquisizione coattiva

dell'immobile del privato utilizzato dall'Amministrazione per fini di interesse pubblico, potendosi acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene del privato allorché la sua utilizzazione risponde a "scopi di interesse pubblico" nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. L'obbligo motivazionale ai sensi del nuovo comma 4 impone di dare conto dell'assenza di ragionevoli alternative alla adozione del nuovo provvedimento, che entro trenta giorni va anche comunicato alla Corte dei Conti (comma 7); ancora nella nuova versione (commi 1, 2, 3 e 4) si fa riferimento all'indennizzo, piuttosto che al risarcimento del danno, quale corrispettivo dell'attività posta in essere dall'Amministrazione, ciò forse per la liceità dell'attività, non retroattiva, posta in essere dall'Autorità agente. Laddove prima, anche in sede di contenziosi diretti alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, la P.A. poteva chiedere che il giudice amministrativo disponesse la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione, e successiva adozione del provvedimento sanante dall'Amministrazione interessata, ora (comma 2) il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche in corso di giudizio di annullamento previo ritiro dell'atto impugnato; il potere acquisitivo dell'Amministrazione è esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l'utilizzazione dell'immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione. Il nuovo atto, che l'Amministrazione è legittimata ad adottare finché perdura lo stato di utilizzazione pur se illegittima del bene del privato, è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato; in ogni caso la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse. Premesso che in ogni caso non sarà possibile la restituzione della nuda proprietà superficaria al privato, atteso che ciò che rileva è appunto l'idoneità del bene del privato a soddisfare, attraverso la sua trasformazione fisica, l'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione, la prima giurisprudenza (T.A.R. Sicilia, Catania, III, 19.8.2001, n.2102) successiva all'entrata in vigore del nuovo art.42-bis ha ritenuto che il giudice amministrativo, anche nell'esercizio dei propri poteri equitativi e nella logica di valorizzare la ratio della novella legislativa di far sì che l'espropriazione della proprietà privata per scopi di pubblica utilità non si trasformi in un danno ingiusto a carico del cittadino e che gli effetti indennitari e/o risarcitori conseguano necessariamente ad un formale provvedimento della PA, possa accogliere la domanda risarcitoria derivante dall'occupazione senza titolo di un bene privato per scopi di interesse pubblico, se irreversibilmente trasformato, differendone però gli effetti all'emissione di un formale provvedimento acquisitivo ai sensi dello stesso art.42-bis. Si potrebbe obiettare che si prescinde in tal modo dalle problematiche di carattere applicativo e che l'acquisizione sanante è inidonea a fungere da strumento di giuridico di tutela del principio di legalità, ma è un dato che la previsione di una "legale via d'uscita" con l'esercizio di un potere basato sull'accertamento dei fatti e sulla valutazione degli interessi in conflitto (che di fatto trasforma un comportamento in un'attività amministrativa supportata dalla presunzione di legittimità) è già stata ritenuta immune da questioni di costituzionalità (Cons. Stato, VI, 15.3.2012, n.1438) in quanto conforme alle disposizioni della CEDU ed alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che in passato ha condannato la Repubblica italiana proprio perché i giudici nazionali avevano riscontrato la perdita della proprietà in assenza di un valido provvedimento motivato. L'art. 42-bis, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato (Cons. Stato, IV, 16.3.2012, n.1514): l'art.42-bis infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira"; non regola più invece, come innanzi accennato, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali condannasse l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato eliderebbe irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore. L'ordinamento sovranazionale che lo Stato ha recepito, anche a fronte della sopravvenuta irreversibile trasformazione del suolo per effetto della realizzazione di un'opera pubblica astrattamente riconducibile al compendio demaniale necessario e

nonostante l'espressa domanda in tal senso di parte ricorrente, esclude la possibilità di una condanna puramente risarcitoria a carico dell'Amministrazione, poiché una tale pronuncia postula l'avvenuto trasferimento della proprietà del bene, per fatto illecito, dalla sfera giuridica del ricorrente, originario proprietario, a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata, esito, questo (comunque sia ricostruito in diritto: rinuncia abdicativa implicita nella domanda solo risarcitoria, ovvero accessione invertita), vietato dal primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. T.A.R. Umbria, 22.10.2012, n.451; Cons. Stato, Sez. IV, 3 ottobre 2012 n. 5189). 5. Il Collegio ritiene dunque che, atteso che non può più essere azionato il meccanismo procedimentale accelerato previsto dal citato art.43 (Cons. Stato, IV, 29.8.2012, n.4650) e che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà (Cons. Stato, IV, 29.8.2011, n.4833; 28.1.2011, n.676), l'Amministrazione possa divenire proprietaria o al termine del procedimento, che si conclude sul piano fisiologico con il decreto di esproprio o con la cessione del bene espropriando, oppure quando, essendovi una patologia per cui il bene è stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, viene emesso il decreto di acquisizione al patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 42-bis, indennizzando il proprietario per il mancato utilizzo del bene (5% di interesse annuo sul valore venale di ogni anno), per il lamentato danno patrimoniale (al valore venale attuale) e non patrimoniale (10% del valore venale attuale salvo casi particolari in cui è il 20%). In verità deve ritenersi possibile (T.A.R. Sicilia, Palermo, 5.7.2012, n.1402) l'usucapione da parte della Pubblica Amministrazione in presenza dei presupposti di cui all'art.1158 c.c. (possesso ininterrotto, non violento, non clandestino, da oltre un ventennio) ed alle condizioni di cui al D. Lgs. n.28/2010, con possibilità di un risparmio di spesa dovendosi corrispondere solo danno non patrimoniale e da mancato utilizzo. Sul punto la giurisprudenza ha precisato che "Il Tribunale Amministrativo è competente a decidere circa l'eccezione di intervenuta usucapione in materia espropriativa ricondotta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34 D. Lg. n.80 del 1998 ed oggi ai sensi dell'art.53 del T.U. espropriazioni" (Tar Catania, II, 14.7.2009, n. 1283). Ove poi si ritenga che la pronuncia sull'usucapione non rientra nell'ambito rimesso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, primo comma, lett g) c.p.a. in quanto la specifica questione non è riconducibile, anche mediamente, all'esercizio del pubblico potere, si deve affermare che, se il giudice amministrativo può conoscere in via incidentale di tutte le questioni pregiudiziali relative a diritti ai sensi dell'art. 8 c.p.a. nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva, a maggior ragione ne può conoscere alla stessa stregua nelle materie in cui ha giurisdizione esclusiva; al giudice ordinario, per contro, sono devolute tutte le controversie relative all'accertamento del possesso ventennale ininterrotto necessario per l'usucapione in quanto, ove l'interesse di parte ricorrente fosse da correlarsi unicamente al dedotto diritto di proprietà derivante dall'acquisto a titolo originario per intervenuta usucapione, sulla controversia deve pronunciarsi il giudice ordinario. In sede di conferma della citata pronuncia n.1402 del 2012 del TAR Palermo, si è ancora affermato (Cons. Giust. Ammin., 14.1.2013, n.9) che l'avvenuta usucapione estingue non solo ogni sorta di tutela reale spettante al proprietario del fondo ma anche quelle obbligatorie tese al risarcimento dei danni subiti poiché, retroagendo gli effetti dell'usucapione - quale acquisto a titolo originario - al momento dell'iniziale esercizio della relazione di fatto con il fondo altrui, "viene meno ab origine" il connotato di illiceità del comportamento della PA che occupava "sine titulo" il bene poi usucapito.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.832 del 11/04/2013 - Relatore: Antonio Onorato - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: L'esercizio o meno del potere di acquisizione ex art. 42 bis DPR 327/2001 è scelta di merito riservata all'ente pubblico.

Estratto: «Sul richiamato obbligo di restituzione, peraltro, può incidere l'esercizio, da parte della p.a., del potere di acquisizione sanante ai sensi dell'articolo 42 bis del dpr n. 327/2001, come introdotto dall'articolo 34, comma 1, del d.l. 6-7-2011, n. 98. Tale norma dispone, al primo comma, che "Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene"; prevede, al terzo comma, che "salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1, è determinato in misura corrispondente al valore

venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'art. 37, commi 3, 4, 5, 6, e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma".Attraverso il procedimento delineato dalla richiamata norma, l'amministrazione può divenire proprietaria delle aree e tale meccanismo "sanante" risulta applicabile anche alle occupazioni sine titolo già sussistenti alla data di entrata in vigore della norma (cfr. art. 42 bis, comma 8)La questione relativa agli obblighi gravanti sull'ente pubblico per effetto della occupazione illegittima è, dunque, complessa.Vi sono, invero, gli obblighi originari di restituzione del terreno e del risarcimento del danno medio tempore prodotto.Sugli stessi, peraltro, può incidere l'esercizio del potere di acquisizione sanante di cui al richiamato articolo 42 bis, atteso che l'ente può discrezionalmente valutare di acquisire al suo patrimonio l'intera area o parte di essa, risultandone di conseguenza modificato il contenuto dell'obbligo restitutorio ed anche l'entità del risarcimento dovuto (la quale risulterà diversa a seconda che questo debba essere parametrato al solo spossessamento temporaneo ovvero al definitivo acquisto della proprietà).Sulla base delle considerazioni tutte sopra svolte, dunque, le domande restitutoria e risarcitoria prodotte devono essere accolte nei termini di seguito precisati, non potendo il Tribunale allo stato pronunciarsi sulla determinazione dell'importo dovuto, il quale dipenderà dall'esercizio o meno del potere di acquisizione ex art. 42 bis, la cui scelta di merito è riservata all'ente pubblico (vedasi, con riferimento al previgente art. 43, poi dichiarato incostituzionale per eccesso di delega, Cons. Stato, IV, 27-3-2009, n. 1858;IV, 21-4-2009, n. 2420).»

TAR PUGLIA, SEZIONE II BARI n.522 del 09/04/2013 - Relatore: Giuseppina Adamo - Presidente: Sabato Guadagno

Sintesi: Di fronte al perdurante diritto di proprietà del titolare, malgrado l'avvenuta costruzione dell'opera pubblica o d'interesse pubblico, viene data all'amministrazione dall'articolo 42 bis DRP 327/2001 la scelta discrezionale - valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, anche per i "fatti anteriori" in base all'ottavo comma – di decidere se demolire in tutto o in parte l'opera (affrontando le relative spese) e restituire l'area al proprietario, oppure se disporre l'acquisizione (evitando che sia demolito, paradossalmente, quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito).

Estratto: «B.1. Per chiarezza espositiva, conviene occuparsi prioritariamente della domanda risarcitoria formulata in ricorso relativa ai "danni ex art 2043 c.c. per l'avvenuta occupazione illegittima ed illegittima trasformazione di altro suolo" (in catasto al foglio 158, particelle 2767 e 3031, occupato ma mai divenuto oggetto di un decreto di espropriazione)".Essa induce a porsi la quaestio iuris – sulla quale sono sorti contrasti giurisprudenziali – che si può compendiare nei termini seguenti: dato che la Corte costituzionale, con sentenza 8 ottobre 2010, n. 293, ha retroattivamente espunto dall'ordinamento giuridico l'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità") ed essendo quindi entrato in vigore l'art. 42 bis dello stesso d.P.R. – se il proprietario di un immobile occupato, senza (più) un titolo efficace che ne legittimi il possesso, da una pubblica amministrazione, e da essa non restituito (entro l'eventuale termine di legittimo possesso, ovvero nel corso del procedimento espropriativo, o comunque in ogni fase prima della domanda o della sentenza), possa, in alternativa alla domanda di restituzione del bene (ed eventualmente di sua rimessione nel pristino stato di fatto, con risarcimento dei danni che ulteriormente possano residuare), domandare invece in giudizio (così esercitando una sua facultas agendi) il mero risarcimento del danno, consistente nell'affermata perdita della proprietà del fondo stesso, così "abbandonando" quest'ultima in favore dell'amministrazione, che, non restituendo il bene già occupato, bensì trattenendolo sine titulo, si comporti rispetto a esso uti dominus (in senso favore nel vigore dell'art. 43: Consiglio di Stato, Sez. V, 7 aprile 2009, n. 2144; C.G.A.R.S., 25 maggio 2009, n. 486).È noto al riguardo che questo Tribunale con le sentenze della prima Sezione, 17 settembre 2009 n. 2081 e della terza Sezione, 17 settembre 2008 n. 2131, 14 luglio 2008 n. 1751 e 23 maggio 2012 n. 991 (emesse tutte, tranne l'ultima, prima che l'articolo 43 del decreto del Presidente della Repubblica n. 327/2001 fosse espunto dall'ordinamento dalla Corte Costituzionale, con sentenza 8 ottobre 2010 n. 293, per eccesso di delega, e alle cui più ampie motivazioni si rinvia) ha ritenuto tale domanda risarcitoria (surrogatoria di quella reale di restituzione) infondata in quanto, in queste circostanze, il danno lamentato (ovvero la sottrazione della proprietà del bene) non può dirsi verificato; invero, deve reputarsi che la titolarità dell'immobile, in mancanza del decreto di espropriazione, non sia mai passata all'Amministrazione.Tale conclusione risulta confermata (e anzi rafforzata) nel quadro normativo nel tempo modificatosi. A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 293/2010, l'articolo 34, comma primo, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (non modificato

dalla legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111) ha inserito, dopo l'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, l'articolo 42 bis, rubricato "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico". Si deve rilevare che in realtà tale articolo si pone solo parzialmente in una linea di continuità rispetto al precedente articolo 43. Da un lato, quest'ultimo presentava in effetti alcune ambiguità soprattutto ai commi terzo e quarto ("3. Qualora sia impugnato uno dei provvedimenti indicati nei commi 1 e 2 ovvero sia esercitata una azione volta alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, l'amministrazione che ne ha interesse o chi utilizza il bene può chiedere che il giudice amministrativo, nel caso di fondatezza del ricorso o della domanda, disponga la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione del bene senza limiti di tempo. 4. Qualora il giudice amministrativo abbia escluso la restituzione del bene senza limiti di tempo ed abbia disposto la condanna al risarcimento del danno, l'autorità che ha disposto l'occupazione dell'area emana l'atto di acquisizione, dando atto dell'avvenuto risarcimento del danno. Il decreto è trascritto nei registri immobiliari, a cura e spese della medesima autorità"). Perciò tali disposizioni furono assai restrittivamente interpretate dalla decisione del C.G.A.R.S., 26 luglio 2006 n. 440, nella quale, richiamando le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella causa Scordino c. Italia - Grande Camera - 17 maggio 2005 - ricorso n. 36813/97, nella causa Sciarrotta ed altri c. Italia - Terza Sezione - 12 gennaio 2006 - ricorso n. 14793/02 e nella causa Genovese ed altri c. Italia - Tredicesima Sezione - 2 febbraio - 3 luglio 2006 - ricorso n. 9119/03, si rilevava che tali norme si ponessero in contrasto con l'art. 1 del Primo Protocollo della C.E.D.U. poiché riconnettevano l'acquisto della proprietà ad una situazione iniziale illegittima che non era stata in alcun modo superata attraverso un nuovo e diverso provvedimento amministrativo formale, espressamente "valutati gli interessi in conflitto", come invece imponeva il primo comma dello stesso art. 43. Dall'altro, la stessa sentenza n. 293/2010 della Corte costituzionale aveva sollevato alcune perplessità, in quanto la disposizione di cui al menzionato art. 43 finiva per integrare una violazione del principio di legalità, configurando una discutibile alternativa ad un'espropriazione adottata secondo "buona e debita forma" (come osservato dalla CEDU nella causa Sciarrotta). Il tenore dell'articolo 42 bis, infatti, è sensibilmente diverso nel suo contenuto precettivo rispetto al previgente articolo 43 del d.p.r. n. 327/2001, pur conservando la medesima rubrica "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di pubblico interesse". È infatti da osservare che il provvedimento di acquisizione coattiva introdotto dall'intervenuta norma si configura come un nuovo atto, omogeneo a quello di esproprio, previsto per il caso in cui la P.A. già detenga il bene e lo utilizzi per ragioni di pubblico interesse, che opera ex nunc e che quindi non vale a sanare ed eliminare un precedente illecito. In definitiva, attraverso tale procedimento espropriativo "semplificato", senza lasciare spazio a meccanismi meno chiari e certi, come già evidenziato, ancora presenti nell'art. 43 (e in definitiva difficilmente compatibili con l'art. 42 della Costituzione per il quale è la legge a determinare i modi di acquisto della proprietà), il legislatore non tende a perpetuare le stesse negative conseguenze dell'espropriazione indiretta, bensì si limita a prevedere un meccanismo che permette - all'esito di una rigorosa motivazione sulle esigenze d'interesse pubblico, valutate comparativamente con gli interessi del privato, anche in relazione all'assenza di alternative possibili - a disporre l'acquisizione del bene al patrimonio della P.A. con effetti ex nunc, previa corresponsione al privato di un indennizzo (non quindi di un risarcimento) che copre il valore venale del bene (da calcolarsi al momento dell'acquisizione), oltre che di una somma ulteriore (forfetariamente determinata in misura pari al 10% del valore venale) a titolo di ristoro del pregiudizio non patrimoniale, nonché, per il periodo di occupazione senza titolo, di un importo a titolo risarcitorio, pari all'interesse del cinque per cento annuo sul valore del bene, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno (in tal senso: Trib. Sup. Acque pubbliche, 14 marzo 2012, n. 44). Di fronte al perdurante diritto di proprietà del titolare, malgrado l'avvenuta costruzione dell'opera pubblica o d'interesse pubblico, viene data in sostanza all'amministrazione dall'articolo 42 bis la scelta discrezionale - valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, anche per i "fatti anteriori" in base all'ottavo comma - di decidere se demolire in tutto o in parte l'opera (affrontando le relative spese) e restituire l'area al proprietario, oppure se disporre l'acquisizione (evitando che sia demolito, paradossalmente, quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito) (Consiglio di Stato, Sezione sesta, sentenza I dicembre 2011 n. 6351). In definitiva, nel caso in esame, al momento tale scelta discrezionale di procedere all'acquisizione ex articolo 42 bis (in sé priva di una valenza sanante e avente invece effetto ex nunc) non è stata operata; inoltre la somma che, in tale evenienza, dovrebbe essere corrisposta può essere qualificata, in base alla lettera e alla ratio della nuova disciplina, solo come "indennizzo" e non certo come risarcimento. Di conseguenza, il regime del bene non si è modificato e, dal punto di vista giuridico, a tutt'oggi non è intervenuta alcuna (illegittima) sottrazione della proprietà, da ristorare per equivalente. Pertanto, a prescindere dalla legittimazione passiva, la domanda risarcitoria avanzata dal ricorrente (che non ha peraltro formulato una specifica e distinguibile richiesta di ristoro del nocumento prodotto dalla sottrazione del possesso del bene) per la perdita delle particelle 2767 e 3031 conseguente alla loro illegittima trasformazione dev'essere respinta perché infondata, non essendosi prodotto il danno lamentato (ovvero la sottrazione della

proprietà del bene), in mancanza, in origine, del decreto di espropriazione ovvero, successivamente, del provvedimento di acquisizione coattiva.»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.796 del 09/04/2013 - Relatore: Pier Luigi Tomaiuoli - Presidente: Nicolò Monteleone

Sintesi: Rientra nella valutazione discrezionale dell'Amministrazione titolare della funzione espropriativa la scelta se procedere alla restituzione dell'immobile, previa sua rimessione in pristino, o ricondurre a legittimità il proprio operato procedendo alla stipulazione di un negozio consensuale di acquisizione dell'immobile ovvero, ancora, laddove il consenso della controparte non venisse acquisito, avvalersi dell'opzione di cui all'attuale art. 42 bis del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Estratto: «In punto di fatto è pacifico che il Comune di Raffadali ha proceduto alla realizzazione delle opere programmate sui terreni di proprietà del ricorrente e che il decreto di esproprio degli stessi non è mai stato emanato. Ciò detto, va rammentato, in punto di diritto, come “la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970) ha più volte chiarito che l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venire meno l'obbligo dell'amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso. Ciò sulla base di un superamento dell'interpretazione, precedentemente seguita, che riconnetteva alla costruzione dell'opera pubblica e all'irreversibile trasformazione del suolo effetti preclusivi o limitativi della tutela in forma specifica del privato. Partendo dall'esame della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, il Consiglio di Stato ha ritenuto che il quadro normativo e giurisprudenziale nazionale previgente non fosse aderente alla Convenzione europea e, in particolare, al Protocollo addizionale n. 1 (sentenza 30 maggio 2000, ric. 31524/96, Società Belvedere Alberghiera)... La realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è, dunque, in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell'amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà in altri comportamenti, fatti o contegni. Nella fattispecie, l'Amministrazione non ha esercitato il potere acquisitivo, a sanatoria dell'illecita occupazione del terreno, conferitole dalla legge, dapprima dall'art. 43 del TU delle espropriazioni e successivamente, in seguito all'accertata illegittimità costituzionale della norma recata da tale disposizione, dal vigente art. 42 bis del medesimo testo unico” (T.A.R. Calabria, Sez. II, 20.11.2012, n. 1125). Ne deriva che il ricorrente è tuttora legittimo proprietario del fondo occupato dalla PA su cui è stata realizzata l'opera pubblica, non essendosi mai perfezionata la costituzione del diritto di proprietà pubblica sul bene immobile. La domanda risarcitoria per equivalente, pertanto, non può trovare accoglimento, poiché, per l'appunto, manca l'elemento costitutivo della fattispecie aquiliana dato dalla perdita del diritto reale. Ciò non toglie che l'Amministrazione espropriante ha per certo l'obbligo di fare venire meno la situazione d'illegittimità creata in danno del ricorrente, sicché essa è tenuta, su richiesta del proprietario, alla restituzione dell'immobile. Tale restituzione dovrebbe essere preceduta dalla sua riduzione in pristino mediante abbattimento dell'opera pubblica illegittimamente realizzata, con conseguenti notevoli esborsi economici a carico della pubblica amministrazione e ulteriore potenziale sacrificio dello svolgimento dei servizi pubblici che con tale opera vengono assicurati. Rientra, tuttavia, nella valutazione discrezionale dell'Amministrazione titolare della funzione espropriativa (che dovrà assolutamente ponderare con la necessaria attenzione gli importanti e significativi elementi di giudizio di cui al capoverso che procede) la scelta se procedere alla restituzione dell'immobile, previa sua rimessione in pristino, o ricondurre a legittimità il proprio operato procedendo alla stipulazione di un negozio consensuale di acquisizione dell'immobile ovvero, ancora, laddove il consenso della controparte non venisse acquisito, avvalersi dell'opzione di cui all'attuale art. 42 bis del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (T.U. espropriazione per p.u.) che consente l'acquisizione dell'immobile per il tramite di una procedura espropriativa semplificata. E' anche ovvio che, laddove l'Amministrazione espropriante dovesse scegliere la strada dell'espropriazione postuma semplificata di cui all'art. 42 bis, dovranno essere rigorosamente adottati i criteri indennitari ivi espressamente previsti; a tale proposito, il valore venale complessivo dei beni – questione, questa, oggetto di contesa tra le parti – dovrà evidentemente essere oggetto di valutazione con riferimento alla sua attuale stima di mercato da accertarsi secondo criteri trasparenti (come l'esame di atti di compravendita aventi ad oggetto beni simili insistenti nella medesima zona ovvero la consultazione di agenzie immobiliari). Dalle somme complessivamente riconosciute al ricorrente dovranno, poi, essere detratte quelle eventualmente già liquidate a titolo di indennità di espropriazione (non quelle corrisposte a titolo di indennità temporanea per il periodo di occupazione legittima).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.1710 del 26/03/2013 - Relatore: Umberto Realfonzo - Presidente: Anna Leoni

Sintesi: Nell'ipotesi normativamente prevista dall'art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001, la "facultas agendi" è rivolta esclusivamente all'amministrazione pubblica - e precisamente all'"autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico"- sulla quale grava la decisione di procedere all'acquisizione ovvero non procedervi, ma in tal caso restituendo il mal tolto.

Estratto: «___1.3. Con il quarto motivo si lamenta l'inammissibilità dell'ordine di emanare il provvedimento di acquisizione, in quanto l'articolo 42 bis del d.p.r. n. 327/2001 comma primo, configura l'acquisizione sanante come una facoltà discrezionale della P.A. attinente al criterio di buona amministrazione, rispetto alla quale il giudice amministrativo può ingerirsi solo laddove sia adottato un provvedimento che attiene al merito. Nel caso in esame, sarebbe stata esclusa la possibilità di ordinare all'amministrazione intimata di provvedere l'acquisizione sanante per definire comunque formalmente la proprietà del fondo. Tale statuizione invaderebbe quindi un'area riservata all'amministrazione attiva. Il motivo è infondato. Certamente nell'ipotesi normativamente prevista dall'art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001, la "facultas agendi" è rivolta esclusivamente all'amministrazione pubblica -- e precisamente all' "autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico"— sulla quale grava la decisione di procedere all'acquisizione ovvero non procedervi, ma in tal caso restituendo il mal tolto. Sul piano processuale, poi, l'affermazione della giurisprudenza per cui il predetto comando non è rivolto al giudice ma alla P.A. (cfr. infra multa Consiglio di Stato sez. IV 09 gennaio 2013 n. 76), sta a significare solo che la decisione relativa alla valutazione della persistenza dell'interesse pubblico al mantenimento dell'opera pubblica, afferisce totalmente al merito amministrativo e non può essere demandato alla sede giurisdizionale. Ma ciò non vuol affatto dire che la pretesa del privato che chiede la reintegrazione dei suoi diritti lesi da anni da un'illecita occupazione non possa, e debba, essere valutata dal Giudice -- alla luce della complessiva situazione in atto e dei comportamenti procedimentali e processuali delle parti in conflitto -- al fine di verificare sotto i profili della logica, dell'imparzialità e del buon andamento la sussistenza dei presupposti fattuali che potrebbero eventualmente giustificare il protrarsi dell'inerzia dell'Amministrazione. Pertanto, se l'Amministrazione resta libera di adottare, o meno, il provvedimento di acquisizione, al Giudice resta sempre aperta la possibilità di procedere ad ordinare la restituzione e la rimessa in pristino (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI n. 6351 del 01/12/2011). Nel caso di specie, sull'area occupata senza titolo sono state realizzate opere che la stessa Amministrazione comunale ha affermato, più volte, di essere di sicuro interesse pubblico (cfr. anche il presente appello pag. 11 riga 16 e segg.). Ma a tal punto, il Comune ne deve trarre le necessarie e concrete conseguenze sul piano giuridico. Nello specifico del presente contendere in realtà il TAR non ha affatto ordinato direttamente l'adozione del procedimento ex 42-bis, ma -- del tutto esattamente -- si è solo ed esclusivamente limitato a ricordare che -- qualora lo stesso Comune avesse continuato a restare inerte si sarebbe provveduto alla restituzione dei terreni "con rimozione delle opere realizzate sulla stessa, a spese del medesimo Comune, con contestuale condanna al risarcimento del danno subito..". Solo in seguito all'emanazione del provvedimento ex art. 42 bis d.P.R. n. 327 del 2001, viene automaticamente meno la domanda restitutoria originariamente proposta dal privato illegittimamente espropriato. L'Amministrazione di Lucera resta quindi libera di scegliere se vuole adeguare la situazione di diritto alle pregresse situazioni di fatto procedendo quindi a far luogo al provvedimento di acquisizione; ovvero far venir meno l'occupazione sine titolo, restituendo i terreni ai titolari, demolendo quanto realizzato, e disponendo la riduzione in pristino. Quello che il Comune di Lucera non può fare, è continuare a restare inerte in una situazione di illecito permanente. Nel caso in esame, a fronte di un'inerzia protrattasi per trent'anni, il TAR non ha affatto imposto senz'altro il provvedimento di acquisizione. Il Primo Giudice ha solamente del tutto esattamente posto un termine al Comune per rimediare all'illecito con adozione del provvedimento di acquisizione, ed in alternativa subordinata, ha poi ricordato che -- in difetto dell'emanazione dell'atto ed a fronte dell'implicito non interesse del Comune al mantenimento della destinazione di interesse pubblico degli immobili -- seguiranno le conseguenti inderogabili per l'amministrazione, con la restituzione e "la rimozione delle opere realizzate sui suddetti terreni, con effetto dalla scadenza dei termini sopra fissati ". In conseguenza va respinto anche il quarto motivo.»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.485 del 01/03/2013 - Relatore: Sebastiano Zafarana - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione.

Estratto: «La Corte Costituzionale, con sentenza n. 293/2010 ha dichiarato l'incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, norma che, a sua volta, era stata emanata dal legislatore delegato per consentire una "legale via di uscita" per i molti casi in cui una Pubblica Amministrazione (ovvero un soggetto privato da essa immesso nel possesso dei beni in esecuzione di un'ordinanza di occupazione d'urgenza) avesse finito per occupare senza titolo e per trasformare irreversibilmente, un'area di proprietà altrui in assenza di un valido ed efficace decreto di esproprio (sul punto cfr. Cons. St., VI, n. 6351/2011). Senza ripercorrere nel dettaglio i contenuti della prassi giudiziaria nazionale, che aveva ammesso l'acquisto per "accessione invertita" da parte dell'Amministrazione nel caso di irreversibile trasformazione di un'area per la quale fosse stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera da realizzare e non fosse intervenuto il prescritto decreto di esproprio, è noto che tale prassi è stata qualificata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo come "sistematica violazione" delle specifiche disposizioni della Convenzione, stipulata nel 1950, relative alla tutela del diritto di proprietà. Il legislatore, pertanto, con il D.P.R. 327 del 2001, ha introdotto l'art. 43, che - in presenza di un effettivo interesse pubblico, rilevato ed evidenziato nell'atto ablatorio emanato "in sanatoria" - consentiva all'Amministrazione di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, risarcendo integralmente il danno cagionato al proprietario ed esercitando il potere di acquisizione dell'area detenuta senza titolo. Con la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, si è ritornati al sistema risalente alla legge sull'esproprio del 1865 (non essendo applicabile l'istituto dell'accessione invertita, ormai sanzionato dalla Corte Europea come contrario ai principi della Convenzione), con la conseguenza che, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di natura ablatoria, il proprietario dell'area occupata resta tale a dispetto dell'intervenuta trasformazione irreversibile. L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione.»

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «Chiarito ciò, il Collegio fa integralmente proprie le considerazioni già espresse nelle recenti proprie sentenze nonché del Tar Catania (sent. 1498/2012, cit.), secondo cui "a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o contegni (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 4833/2009 e n. 676/2011).""Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, nel caso di specie, sussistono i presupposti civilistici per ordinare la restituzione del bene ai proprietari, previa riduzione in pristino stato. Come è noto, peraltro, l'art. 43, secondo comma, D.P.R. n. 327 del 2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella

recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 - bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42 - bis.»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.434 del 27/02/2013 - Relatore: Federica Cabrini - Presidente: Federica Cabrini

Sintesi: In ipotesi di omessa conclusione del procedimento spetta esclusivamente alla p.a. la valutazione in ordine agli interessi in conflitto (attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che giustificano la restituzione del bene ovvero l'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione, v. cc. 1-4 dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001), interessi della cui esistenza dovrà darsi atto nella motivazione dell'eventuale provvedimento di acquisizione sanante, per come previsto dal comma 4, primo periodo, della norma citata.

Estratto: «Nel merito ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato e debba essere accolto nei sensi di seguito specificati, anche ai fini conformativi ex art. 34, c. 1, lett. e), c.p.a.: - in data 6/7/2011 è entrato in vigore il d.l. n. 6/7/2011, n. 98 (conv. in l. 15/7/2011, n. 111) il cui art. 34 introduce il nuovo art. 42 bis d.p.r. n. 327/2001, contenente la disciplina relativa al c.d. "provvedimento di acquisizione sanante" a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43 d.p.r. n. 327/2001 da parte della Corte Cost. (v. sentenza n. 293/2010); - il nuovo art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001 è applicabile al caso di specie stante l'espressa previsione ivi contenuta, nel c. 8, a norma del quale: "Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ..." - appare provato in atti che l'occupazione delle aree di cui trattasi, in assenza di un decreto di esproprio, non si sarebbe dovuta protrarre oltre la data del 24/2/1995; - la condotta serbata dall'Amministrazione intimata, la quale ha omesso di adottare nei termini il decreto di esproprio, è illecita nel senso che ha determinato un pregiudizio in capo ai proprietari dell'area di cui trattasi, in ragione della perdita subita del bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di trasferimento della proprietà dei beni, nonché in ragione del periodo di occupazione illegittimamente subita; - ai sensi della norma citata spetta esclusivamente alla p.a. la valutazione in ordine agli interessi in conflitto (attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che giustificano la restituzione del bene ovvero l'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione, v. cc. 1-4 dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001), interessi della cui esistenza dovrà darsi atto nella motivazione dell'eventuale provvedimento di acquisizione sanante, per come previsto dal c. 4, primo periodo, della norma citata;»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.145 del 19/02/2013 - Relatore: Francesco Scano - Presidente: Francesco Scano

Sintesi: In ipotesi di occupazione illegittima ed irreversibile trasformazione del bene, l'Amministrazione, anche al fine di evitare un successivo contenzioso, deve valutare l'opportunità di avviare, sussistendone i presupposti di legge, il procedimento di cui all'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, finalizzato all'adozione di un provvedimento motivato di acquisizione dei terreni.

Estratto: «Si può prescindere dall'esaminare le ulteriori eccezioni sviluppate dall'Amministrazione, in quanto il ricorso è infondato e deve essere rigettato per i seguenti motivi. La ricorrente chiede che sia accertata l'accessione invertita delle aree illegittimamente occupate dal Comune e, conseguentemente, pronunciata sentenza di condanna al risarcimento dei danni connessi alla perdita della proprietà. Le domande non possono essere accolte. Il principio dell'occupazione acquisitiva, per effetto della realizzazione di un'opera pubblica sul terreno occupato, è stato riconsiderato dal Consiglio di Stato con le sentenze A.P., 29.4.2005 n. 2 e sez. IV, 21.5.2007 n. 2582, che il collegio condivide, nella quale ultima è stato ribadito che tale modalità di acquisto della proprietà "non è conforme ai principi della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo, che hanno una diretta rilevanza nell'ordinamento interno, poiché:- per l'art. 117, primo comma, della Costituzione, le leggi devono rispettare i "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario";- per l'art. 6 (F) del Trattato di Maastricht (modificato dal Trattato di Amsterdam), «l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ... in quanto principi generali del diritto comunitario»;- per la pacifica giurisprudenza della CEDU (che ha più volte riaffermato i principi enunciati dalla Sez. II, 30 maggio 2000, ric. 31524/96, già segnalata in data 29 marzo 2001 dall'Adunanza Generale di questo Consiglio, con la relazione illustrativa del testo unico poi approvato con il d.P.R. n. 327 del 2001), si è posta in diretto contrasto con l'art. 1, prot. 1, della Convenzione la prassi interna sulla 'espropriazione indiretta', secondo cui l'Amministrazione diventerebbe proprietaria del bene, in assenza di un atto ablatorio (cfr. CEDU, Sez. IV, 17 maggio 2005; Sez. IV, 15 novembre 2005, ric. 56578/00; Sez. IV, 20 aprile 2006). Nella sentenza si afferma anche che "dalla Convenzione europea e dal diritto comunitario già emerge il principio che preclude di ravvisare una 'espropriazione indiretta' o 'sostanziale', pur in assenza di un idoneo titolo, previsto dalla legge." Orbene, l'istituto, di matrice giurisprudenziale, della c.d. accessione invertita (o occupazione acquisitiva o usurpativa) è stato espunto dall'ordinamento giuridico per effetto dell'intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che ha imposto un adeguamento della disciplina in materia con l'introduzione, da ultimo, dell'art. 42 bis del T.U. degli espropri, applicabile anche "ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore". Alla luce del richiamato contesto normativo e giurisprudenziale, il completamento dell'opera pubblica e l'irreversibile trasformazione del bene sine titolo non determinano alcun effetto acquisitivo della proprietà in capo alla P.A. Ne consegue che la società ricorrente è da ritenersi tutt'ora proprietaria dei terreni occupati e detenuti sine titolo dal Comune, il quale potrà essere chiamato a restituirli ed a risarcire i danni derivanti dall'occupazione illegittima. Tuttavia questo Giudice non può ordinare al Comune la restituzione dei beni in favore della I.T.A.S. mancando una specifica domanda in tal senso. Né può condannare l'amministrazione a risarcire i danni asseritamente subiti dalla ricorrente per effetto della perdita del diritto dominicale, in quanto, come evidenziato, tale circostanza non si è mai verificata. Giova peraltro sottolineare che il Comune, anche al fine di evitare un successivo contenzioso, dovrà valutare l'opportunità di avviare, sussistendone i presupposti di legge, il procedimento di cui all'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, finalizzato all'adozione di un provvedimento motivato di acquisizione dei terreni in oggetto; in questa ipotesi dovrà riconoscere alla ricorrente, oltre al danno da mancato godimento del bene (non richiesto in questa sede), anche il danno da perdita definitiva della proprietà, da liquidarsi nel rispetto dei criteri indicati dal citato articolo.»

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.422 del 13/02/2013 - Relatore: Gabriella Guzzardi - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: In ipotesi di occupazione senza titolo è, astrattamente, nel potere dell'Amministrazione intimata, ai sensi dell'art. 42-bis del decreto legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111, che ha reintrodotto il potere discrezionale, già disciplinato dall'art. 43, decidere se demolire in tutto o in parte l'opera (affrontando le relative spese) e restituire l'area al proprietario, oppure se disporre l'acquisizione e procedere all'acquisto del bene, con effetto non retroattivo mediante il pagamento del prezzo.

Estratto: «Nella corretta applicazione dei principi come sopra esposti e tenuto conto che ad oggi la ricorrente è l'unica formale proprietaria del bene occupato, è, astrattamente, nel potere del Comune intimato (ai sensi del più volte richiamato art. 42-bis del decreto legge n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111, che ha

reintrodotto il potere discrezionale, già disciplinato dall'art. 43), decidere se demolire in tutto o in parte l'opera (affrontando le relative spese) e restituire l'area al proprietario, oppure se disporre l'acquisizione. procedere all'acquisto delle particelle in questione, con effetto non retroattivo mediante il pagamento del prezzo, che va determinato sulla scorta del valore venale del terreno secondo i canoni fissati ex lege (in termini ex multis, C.G.A., sentenze n. 458 e n. 461 del 23 maggio 2012; C. Stato, sent. n. 4408 del 20/07/2011). In questo secondo caso, va solo aggiunto che ai sensi del comma 4 dell'art. 42 bis prima richiamato: "Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2." Nel concreto, infine, il Collegio rileva che, da un canto, il trasferimento della proprietà del bene non può attualmente collegarsi - in linea con la giurisprudenza ormai costante - alla unilaterale volontà del privato di rinunciare al proprio diritto (la quale è da ritenersi implicita nella richiesta di liquidazione del danno commisurato alla definitiva perdita della disponibilità del bene). Dall'altro canto, tuttavia, non può pretermettersi la volontà del privato di fatto spogliato della proprietà del bene, il quale chieda unicamente il risarcimento del danno per equivalente, preso atto dell'irreversibile trasformazione dell'immobile, rinunciando alla restitutio in integrum. A sua volta, risulta evidente la volontà dell'Amm.ne di acquistare l'area, che si è concretizzata in atti concludenti quali l'avvio della procedura espropriativa, l'occupazione dei beni e la trasformazione degli stessi operata -seppure illegittimamente- per il conseguimento di fini di pubblica utilità. Detta manifestazione di volontà, che induce a ritenere venuta meno l'intenzione di restituzione del fondo, ben può cogliersi nei fatti concludenti consistenti nella irreversibile trasformazione delle aree, consentendo al Giudice di accogliere la domanda risarcitoria del privato, facendo però contestualmente obbligo all'amministrazione di adottare l'atto formale di trasferimento ex articolo 42 bis testo unico espropriazioni. Pertanto, il Collegio ritiene, anche nell'esercizio dei propri poteri equitativi, e valorizzando la "ratio" sottesa all'art. 42 bis cit. (ossia far sì che l'espropriazione della proprietà privata per scopi di pubblica utilità non si trasformi in un danno ingiusto a carico del cittadino e che l'ablazione del bene ed i connessi effetti indennitari ed risarcitori conseguano necessariamente ad un formale provvedimento della P.A.), che la domanda risarcitoria della odierna ricorrente possa e debba essere accolta, differendone, tuttavia, gli effetti all'emissione da parte del Comune intimato (che ha già manifestato "per facta concludentia" la volontà di mantenere in suo potere il bene dei ricorrenti) di un formale provvedimento acquisitivo da emanarsi ai sensi dell'art. 42 bis, cit. . E d'altronde, poiché, nella materia di che trattasi, il Giudice amministrativo è investito di giurisdizione esclusiva cui consegue la possibilità di condannare la P.A. anche ad un "facere" (cfr. T.A.R. Palermo n.1182/2008 cit.), il Collegio ritiene di fissare i principi di seguito indicati, anche ai sensi dell'art. 34, comma 4, del C.P.A.:A) il Comune di Catania deve essere condannato ad emanare, entro 60 giorni dalla comunicazione o notificazione, se antecedente, della presente sentenza, un provvedimento di acquisizione ex art. 42 bis T.U. espropriazioni, contenente la indicazione dell'indennizzo dovuto alla ricorrente per l'acquisizione ex nunc della proprietà del fondo, detratte le somme che la stessa ha ricevuto, a qualsiasi titolo, con riferimento alla procedura de qua (somme che vanno maggiorate degli interessi compensativi maturati nel lasso di tempo di godimento delle stesse);B) la quantificazione del risarcimento deve avvenire secondo le disposizioni di cui al più volte citato art. 42 bis, del citato D.P.R. n. 327/2001;C) il Comune dovrà inoltre offrire gli interessi, previsti dall'art. 42 bis, quale risarcimento tanto per il periodo di occupazione legittima, quanto per il periodo di occupazione senza titolo;»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.201 del 25/01/2013 - Relatore: Giovanni Sabato - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001 riserva a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante; la mancanza di tale decreto comporta, per converso, la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi.

Estratto: «L'art. 42-bis riserva, dunque, a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi. Fino a quando non si verifichi il passaggio di proprietà delle aree in capo all'Amministrazione, a mezzo del suindicato strumento autoritativo (il decreto di cui all'art. 42-bis T.U. espropri), ovvero con altro strumento privatistico rimesso alla consensuale libera autonomia delle parti, il danno subito dai privati è da individuarsi nella permanente occupazione sine titolo dell'area. Nel caso in cui l'Amministrazione decidesse di restituire le aree, dunque, non farebbe altro che far cessare (ovviamente ex nunc) la situazione illecita causativa del danno e sarebbe comunque tenuta al risarcimento per il periodo di occupazione sine titolo sino al momento della restituzione del bene. Ove invece l'Amministrazione ritenesse necessario continuare ad utilizzare i fondi in questione, deve acquisirli o mediante lo strumento autoritativo richiamato (con le conseguenze patrimoniali indicate) ovvero con gli ordinari strumenti privatistici.»

TAR VENETO, SEZIONE II n.51 del 21/01/2013 - Relatore: Alessandra Farina - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi: In ipotesi di occupazione illegittima rimane impregiudicata la discrezionale valutazione dell'Amministrazione in ordine agli interessi in conflitto, a seguito della quale, ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previo riduzione nel pristino stato, potrà in via alternativa disporre l'acquisizione del bene ex art. 42 bis DPR 327/2001.

Estratto: «Pertanto, sussistendo i vizi denunciati da parte ricorrente con riguardo alla proroga della dichiarazione di pubblica utilità, va accolto il ricorso e quindi annullato il provvedimento di proroga, con conseguente decadenza dell'originaria dichiarazione di pubblica utilità, per decorso del quinquennio, in assenza di proroghe legittime. Di conseguenza, anche il decreto di esproprio impugnato con il presente ricorso, in quanto emanato, in data 7.11.2011, in difetto del suo presupposto costituito dall'esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità efficace, è illegittimo e deve essere annullato. Vista altresì la richiesta presentata dai ricorrenti, in ordine alla necessità che l'amministrazione provveda - in assenza di un valido titolo di esproprio (come è nel caso in esame per effetto del disposto annullamento) ed in presenza dell'avvenuta modifica dei beni a seguito dell'anticipata occupazione ai sensi dell'art. 22 bis D.P.R. 327/01 - ai sensi dell'art. 42 - bis D.P.R. 327/01, a valutare la possibilità di acquisire gli immobili, corrispondendo ai proprietari (previa deduzione di quanto già anticipato nel corso della procedura, con maggiorazione degli interessi legali maturati nelle more sulle suddette somme) quanto dovuto in base alla disposizione richiamata; che a tale specifico riguardo va sottolineato come l'avvenuta liquidazione dell'indennità di esproprio non incide sulla pretesa ora avanzata da parte ricorrente, in quanto detta quantificazione risultava comunque subordinata al perfezionamento della procedura con la legittima emissione del decreto di esproprio, fermo restando che le somme già percepite - come peraltro non contestato da parte ricorrente, anche in occasione della richiesta presentata in data 9.1.2012 - dovranno essere dedotte dal dovuto, maggiorate degli interessi nelle more sulle stesse maturati; ritenuto che l'istanza dei ricorrenti in tal senso formulata possa trovare accoglimento nel senso che sarà demandata alla valutazione dell'ANAS la decisione di procedere con l'acquisizione in proprietà delle aree occupate o alla loro restituzione in pristino; che invero, rimane impregiudicata la discrezionale valutazione in ordine agli interessi in conflitto, a seguito della quale, l'ANAS S.p.a., ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previo riduzione nel pristino stato, potrà in via alternativa disporre l'acquisizione del bene; che qualora essa decida per l'acquisizione, dovrà contestualmente liquidare in favore dei ricorrenti il valore venale del bene al momento dell'emanazione del provvedimento, secondo i criteri attualmente vigenti, aumentato del 10% a titolo di forfettario ristoro del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale arrecato, nonché il 5% del valore che l'immobile aveva in ogni anno successivo alla scadenza della dichiarazione di pubblica utilità a titolo di occupazione sine titolo, detratto, ovviamente, quanto già corrisposto a titolo di indennità e relativi interessi, subordinando, come per legge, l'effetto traslativo all'effettivo pagamento delle somme così determinate, oltre a rivalutazione ed interessi dal dovuto al saldo;»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.24 del 11/01/2013 - Relatore: Sebastiano Zafarana - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo

che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione.

Estratto: «La Corte Costituzionale, con sentenza n. 293/2010 ha dichiarato l'incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, norma che, a sua volta, era stata emanata dal legislatore delegato per consentire una "legale via di uscita" per i molti casi in cui una Pubblica Amministrazione (ovvero un soggetto privato da essa immesso nel possesso dei beni in esecuzione di un'ordinanza di occupazione d'urgenza) avesse finito per occupare senza titolo e per trasformare irreversibilmente, un'area di proprietà altrui in assenza di un valido ed efficace decreto di esproprio (sul punto cfr. Cons. St., VI, n. 6351/2011). Senza ripercorrere nel dettaglio i contenuti della prassi giudiziaria nazionale, che aveva ammesso l'acquisto per "accessione invertita" da parte dell'Amministrazione nel caso di irreversibile trasformazione di un'area per la quale fosse stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera da realizzare e non fosse intervenuto il prescritto decreto di esproprio, è noto che tale prassi è stata qualificata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo come "sistematica violazione" delle specifiche disposizioni della Convenzione, stipulata nel 1950, relative alla tutela del diritto di proprietà. Il legislatore, pertanto, con il D.P.R. 327 del 2001, ha introdotto l'art. 43, che - in presenza di un effettivo interesse pubblico, rilevato ed evidenziato nell'atto ablatorio emanato "in sanatoria" - consentiva all'Amministrazione di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, risarcendo integralmente il danno cagionato al proprietario ed esercitando il potere di acquisizione dell'area detenuta senza titolo. Con la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, si è ritornati al sistema risalente alla legge sull'esproprio del 1865 (non essendo applicabile l'istituto dell'accessione invertita, ormai sanzionato dalla Corte Europea come contrario ai principi della Convenzione), con la conseguenza che, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di natura ablatoria, il proprietario dell'area occupata resta tale a dispetto dell'intervenuta trasformazione irreversibile. L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure disporre l'acquisizione. La norma trova applicazione anche in relazione "ai fatti anteriori", come per l'appunto quello in esame (art. 42 bis, comma 8), ed è applicabile nella Regione Siciliana in virtù del rinvio dinamico, dapprima sancito dall'art. 36 L.R. n. 7 del 2002 e, poi, dall'art. 1, primo comma, L.R. n. 12 del 2011, che hanno entrambe stabilito, salvo deroghe particolari che in questa sede non interessano, la diretta applicabilità del D.P.R. n. 327 del 2001 e delle sue successive integrazioni e modificazioni nel territorio della Regione.»

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «Chiarito ciò, il collegio fa integralmente proprie le considerazioni del Tar Catania, sent. 1498/2012, cit., secondo cui "a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o contegni (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 4833/2009 e n. 676/2011)."" Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, nel caso di specie, sussistono i presupposti civilistici per ordinare la restituzione del bene ai proprietari, previa riduzione in pristino stato. Come è noto, peraltro, l'art. 43, secondo comma, D.P.R. n. 327 del 2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001, pur facendo salvo il potere

di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 - bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42 - bis.»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.2784 del 28/12/2012 - Relatore: Federica Cabrini - Presidente: Nicolò Monteleone

Sintesi: Ai sensi dell'art. 42 bis DPR 327/2001 spetta esclusivamente alla p.a. la valutazione in ordine agli interessi in conflitto (attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che giustificano, in luogo della restituzione del bene, l'emanazione del provvedimento di acquisizione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione, v. cc. 1-4 dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001), interessi della cui esistenza dovrà darsi atto nella motivazione del provvedimento di acquisizione sanante, per come previsto dal c. 4, primo periodo, della norma citata.

Estratto: «Nel merito ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato e debba essere accolto nei sensi di seguito specificati:- in data 6/7/2011 è entrato in vigore il d.l. n. 6/7/2011, n. 98 (conv. in l. 15/7/2011, n. 111) il cui art. 34 introduce il nuovo art. 42 bis d.p.r. n. 327/2001, contenente la disciplina relativa al c.d. "provvedimento di acquisizione sanante" a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43 d.p.r. n. 327/2001 da parte della Corte Cost. (v. sentenza n. 293/2010);- il nuovo art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001 è applicabile al caso di specie stante l'espressa previsione ivi contenuta, nel c. 8, a norma del quale: "Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ..." - appare incontestato tra le parti (e documentalmente provato) che l'occupazione delle aree di cui trattasi, in assenza di un decreto di esproprio, non si sarebbe dovuta protrarre oltre la data del 11/2/1996 (cinque anni dalla data di immissione nel possesso);- la condotta serbata dall'Amministrazione intimata, la quale ha ommesso di adottare nei termini l'eventuale accordo di cessione o il decreto di esproprio, è illecita nel senso che ha determinato un pregiudizio in capo ai proprietari delle aree di cui trattasi, in ragione della perdita subita dei beni utilizzati dalla p.a. per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di trasferimento della proprietà dei beni, nonché in ragione del periodo di occupazione illegittimamente subita;- ai sensi della norma citata spetta esclusivamente alla p.a. la valutazione in ordine agli interessi in conflitto (attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che giustificano, in luogo della restituzione del bene, l'emanazione del provvedimento di acquisizione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati, evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione, v. cc. 1-4 dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001), interessi della cui esistenza dovrà darsi atto nella motivazione del provvedimento di acquisizione sanante, per come previsto dal c. 4, primo periodo, della norma citata;- nell'eventualità che la p.a. si determini ad adottare il provvedimento di acquisizione, l'effetto traslativo della proprietà opererà dalla data dell'adozione del provvedimento stesso, sotto condizione sospensiva del pagamento del prezzo o del suo versamento presso la Cassa Depositi e Prestiti.»

Estratto: «Ciò premesso, deve osservarsi che, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, l'impugnazione del (presunto) silenzio-rifiuto dell'Amministrazione è inammissibile quando la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo, atteso che in questo caso la tutela dell'interessato deve essere fatta valere mediante l'apposita azione di accertamento (sul punto, cfr. fra le tante, Cons. St., Sez. V, n. 210/2011; Cons. St., Sez. V, n. 6947/2010; Cons. Stato Sez. V, n. 3487/2010, Cons. St., Sez. V, n. 444/2010, Cons. St., Sez. IV, n. 7057/2009; Cons. Stato, Sez. VI n. 700/2008; Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II, n. 12003/2009; Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II-ter, n. 10447/2008), sebbene - ma la questione, per quanto si dirà, non rileva in questa sede - in alcune pronunce (cfr., ad esempio, Cons. St., Sez. V, n. 6497/2010 e Cons. St., Sez. V, n. 1146/2010) sia stato precisato che l'inammissibilità dell'impugnazione avverso il (presunto) silenzio-rifiuto sussiste nei soli casi in cui la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo sulle quali il giudice amministrativo non disponga di giurisdizione esclusiva. L'affermazione in ordine all'inammissibilità dell'impugnazione del (presunto) silenzio-rifiuto allorché la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo si fonda sull'ineccepibile rilievo che, nell'ipotesi di rapporto di natura paritetica che riceva integrale disciplina ad opera del diritto comune, non si rende mai necessaria, ai fini dell'esperimento della tutela giurisdizionale, l'intermediazione di un provvedimento dell'Amministrazione e l'eventuale comportamento omissivo di quest'ultima non assume mai i connotati del silenzio-rifiuto (quanto, piuttosto, quelli dell'inadempimento civilistico), con la conseguenza che l'interessato è legittimato a chiedere immediata tutela in sede giurisdizionale per il pregiudizio cagionato alla propria situazione soggettiva dall'inerzia dell'Amministrazione. Nel caso in esame i ricorrenti, come sopra indicato, hanno rappresentato al Collegio che il Comune di Camporotondo Etneo ha realizzato su un terreno di loro proprietà, puntualmente indicato nella determinazione n. 123 assunta in data 14 settembre 2006 dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico dell'ente, opifici artigianali e industriali, nonché opere di urbanizzazione. Tanto precisato, il Collegio rileva che, nei casi contemplati dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzazione per scopi di interesse pubblico di un bene immobile modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), in base all'attuale quadro normativo l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione "sine titulo" e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, trasferimento che può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o congegni (sul punto, cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 4833/2009 e Cons. St., Sez. IV, n. 676/2011, nonché numerose pronunce di questa stessa Sezione, fra cui la n. 1652/2012, la n. 1498/2012 e la n. 1273/2012). Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata e trasformata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, con riferimento al caso di specie, sussisterebbero i presupposti civilistici - qualora i ricorrenti avanzassero apposita domanda in sede giurisdizionale - per ordinare la restituzione del bene in loro favore, previa riduzione in pristino stato, oltre la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima. Tali considerazioni potrebbero, quindi, deporre per l'inammissibilità dell'odierno ricorso, atteso che, alla stregua delle affermazioni giurisprudenziali sopra richiamate, la tutela giurisdizionale prevista per l'ipotesi di silenzio-rifiuto dell'Amministrazione non può esperirsi nel caso in cui la posizione controversa risulti disciplinata dal diritto comune e debba, quindi, qualificarsi in termini di diritto soggettivo. Senonché l'affermazione secondo cui, nelle ipotesi contemplate dal menzionato art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, l'Amministrazione abbia semplicemente l'obbligo "civilistico" di procedere alla restituzione dell'immobile in favore del proprietario, previa riduzione in pristino, non tiene conto della più complessa situazione normativa che disciplina tali fattispecie e, in primo luogo, delle previsioni contenute nel medesimo art. 42-bis. Se è vero, infatti, che l'Amministrazione ha l'obbligo, in base al diritto civile, di procedere alla restituzione del bene e di risarcire il danno, è anche vero che la stessa, ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, dispone del potere, in base al diritto amministrativo, di procedere all'acquisizione del bene immobile utilizzato per scopi di interesse pubblico, previa valutazione degli interessi in conflitto. In buona sostanza, nei casi come quello in esame, si pone per l'Amministrazione un'alternativa fra l'adempimento di un obbligo restitutorio e risarcitorio disciplinato dal diritto civile e l'esercizio di una potestà

autoritativa di acquisizione del bene di cui la stessa dispone in forza del regime speciale ad essa assicurato dal diritto amministrativo. La scelta che l'Amministrazione deve compiere non è, però, libera, come accade invece nel caso - che appare analogo da un punto di vista meramente descrittivo e funzionale - delle obbligazioni alternative, in cui il debitore può effettuare la cosiddetta concentrazione individuando, a sua insindacabile ed arbitraria scelta, la prestazione che egli preferisce eseguire. Come è ovvio, infatti, l'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, nell'affermare che l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, "può" disporre che il bene sia acquisito al suo patrimonio indisponibile, non attribuisce all'autorità una semplice facoltà (il cui esercizio è per definizione libero), ma le conferisce una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere funzionalizzato alla cura dell'interesse pubblico. Ne consegue che l'Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all'esito della valutazione sugli interessi in conflitto, risulti meglio corrispondere all'interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell'immobile. La valutazione discrezionale sugli interessi in conflitto risulta, quindi, sempre necessaria nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, perché, qualora essa deponga nel senso che l'interesse pubblico, nella sua composizione con gli altri interessi confliggenti, risulti meglio soddisfatto attraverso l'acquisizione del bene, all'Amministrazione non resta alcuna facoltà di optare per la restituzione dell'immobile, atteso che tale soluzione pregiudicherebbe il corretto perseguimento dell'interesse che l'autorità è deputata a soddisfare. Ciò - si ripete - dipende dal fatto che le potestà (e in primo luogo la potestà amministrativa), a differenza delle facoltà, non costituiscono un mero potere, ma si sostanziano in un potere-dovere, nel senso, cioè, che il loro titolare ha l'obbligo di esercitare il potere che l'ordinamento gli attribuisce ogniqualvolta tale esercizio risulti idoneo a soddisfare l'interesse per il quale il potere stesso è stato attribuito. Se, quindi, la restituzione dell'immobile e la corresponsione di quanto dovuto a titolo risarcitorio secondo la disciplina civilistica può intervenire, nei casi come quello in esame, solo qualora l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, abbia ritenuto che l'esercizio della potestà autoritativa di acquisizione dell'immobile ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001 non costituisca uno strumento di migliore soddisfazione dell'interesse pubblico nella sua doverosa composizione con gli ulteriori interessi concorrenti, ciò significa che, nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, il primo dovere che incombe sull'Amministrazione non è quello "civilistico" relativo alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, ma quello "amministrativo" relativo alla valutazione degli interessi in conflitto (valutazione dalla quale dipende il concreto esercizio della potestà di acquisizione del bene, ovvero la concreta restituzione dell'immobile ai sensi della disciplina di diritto comune). In altri termini, l'Amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamata a decidere in via preliminare se esercitare o non esercitare la potestà amministrativa di acquisizione che l'ordinamento le attribuisce e, solo nel caso in cui tale decisione abbia avuto esito negativo, essa è tenuta, come qualsiasi soggetto di diritto comune, alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno. La valutazione degli interessi in conflitto di cui all'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001 è, perciò, necessariamente prodromica rispetto alla concreta opzione fra acquisizione autoritativa e restituzione "civilistica" e deve essere obbligatoriamente compiuta dall'Amministrazione in tutti i casi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dal primo e dal secondo comma della disposizione indicata. Tale valutazione amministrativa - che potrebbe anche non essere formalizzata in uno specifico provvedimento nel caso in cui la stessa abbia esito negativo e risulti implicitamente dalla restituzione dell'immobile e dalla liquidazione del danno - deve tuttavia pur sempre intervenire, proprio in quanto l'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dal citato art. 42-bis, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico. A fronte di una situazione quale quella in esame, l'Amministrazione è, quindi, tenuta in primo luogo a valutare gli interessi in conflitto, esercitando il potere amministrativo discrezionale che l'ordinamento le riconosce (esercizio che ben può concretizzarsi nella decisione di non acquisire l'immobile in via autoritativa), e solo in seconda battuta, qualora cioè l'esito di tale valutazione discrezionale si traduca nella decisione di non acquisire il bene, essa dovrà considerarsi effettivamente tenuta alla restituzione dell'immobile secondo gli ordinari canoni civilistici. Sulla scorta di tali considerazioni deve, perciò, ritenersi che in tutti i casi in cui si verifichi la situazione contemplata dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzo di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto da cui da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero nel caso di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), l'autorità abbia l'obbligo di attivare e concludere il procedimento relativo alla valutazione degli interessi in conflitto al fine di stabilire se procedere all'acquisizione autoritativa dell'immobile, ovvero alla sua restituzione secondo la disciplina civilistica. Nel caso in esame sussiste, quindi,

l'obbligo di provvedere che la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato quale presupposto per l'esperimento dell'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione, in quanto il Comune di Camporotondo Etneo, ai sensi dell'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, è effettivamente tenuto ad effettuare la valutazione amministrativa discrezionale che i ricorrenti hanno sollecitato con le loro istanze in data 27 gennaio 2012 ed in data 21 marzo 2012 e che consiste nella scelta fra l'acquisizione autoritativa dell'immobile secondo la disciplina di cui alla norma indicata, da una parte, e l'opzione in favore della soluzione restitutoria e risarcitoria regolata dal diritto comune, dall'altra. Deve ulteriormente precisarsi, tuttavia, che l'alternativa provvedimentale che si pone per l'Amministrazione allorché essa proceda alla preliminare valutazione degli interessi in conflitto non è esattamente quella fra acquisizione autoritativa e concreta restituzione dell'immobile, ma piuttosto quella fra acquisizione e non acquisizione del bene. Il procedimento che l'Amministrazione è tenuta a concludere e la volontà provvedimentale che la stessa è tenuta ad esprimere nell'ipotesi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dai primi due commi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001 non concerne invero l'alternativa fra l'acquisizione autoritativa e la concreta restituzione del bene, ma quella fra la sua acquisizione e la non acquisizione, in quanto la concreta restituzione rappresenta un semplice obbligo civilistico - cioè una mera conseguenza legale della decisione di non acquisire l'immobile assunta dall'Amministrazione in sede procedimentale - ed essa non costituisce, né può costituire, espressione di una specifica volontà provvedimentale dell'autorità (atteso che, nell'adempiere gli obblighi di diritto comune, l'Amministrazione opera alla stregua di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento e non agisce "iure auctoritatis"). Tale precisazione si rende necessaria per chiarire che la presente decisione di accoglimento non potrebbe essere portata ad esecuzione al fine di ottenere la restituzione del bene nel caso in cui l'Amministrazione, adempiendo alla pronuncia di questo Tribunale, ritenesse di non acquisire in via autoritativa il bene o nel caso in cui in tal senso dovesse provvedere un eventuale commissario "ad acta" nominato dal giudice. I ricorrenti, in altri termini, non potrebbero mai ottenere la restituzione dell'immobile nelle forme del giudizio di ottemperanza alla presente decisione e ciò in quanto non è possibile che tramite l'esperimento del ricorso avverso il silenzio si determini un mutamento di giurisdizione (nell'ipotesi che l'occupazione si configuri come usurpativa) o del rito previsto (atteso che per l'ipotesi di domanda di restituzione a fronte di un'occupazione acquisitiva il rito previsto innanzi al giudice amministrativo è quello ordinario).»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.2874 del 07/12/2012 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, nell'affermare che l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, "può" disporre che il bene sia acquisito al suo patrimonio indisponibile, non attribuisce all'autorità una semplice facoltà (il cui esercizio è per definizione libero), ma le conferisce una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere funzionalizzato alla cura dell'interesse pubblico. Ne consegue che l'Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all'esito della valutazione sugli interessi in conflitto, risulti meglio corrispondere all'interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell'immobile.

Sintesi: L'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile illegittimamente occupato, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dall'art. 42-bis, DPR 327/2001, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.2877 del 07/12/2012 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «Ciò premesso, deve rilevarsi che l'art. 43, secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42-bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42-bis. Nel caso di cui alla pronuncia del Consiglio di Stato, i ricorrenti avevano chiesto in via principale il risarcimento, per equivalente, del danno conseguente alla sottrazione della proprietà e, in subordine, la restituzione dell'area. Il Consiglio di Stato, dopo aver rilevato che i ricorrenti erano ancora proprietari del bene, onde non pregiudicare la discrezionale valutazione dell'Amministrazione in ordine agli interessi in conflitto, ha ordinato all'Amministrazione di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, qualora l'Amministrazione stessa non ritenesse di restituire l'immobile ai legittimi proprietari previa riduzione in pristino stato. In termini analoghi ritiene di operare la Sezione, ordinando al concedente ed al concessionario di restituire il bene irreversibilmente trasformato, ovvero di acquisirlo ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42-bis.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1876 del 13/11/2012 - Relatore: Gabriella Caprini - Presidente: Rosaria Trizzino

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Sintesi: Il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 bis DPR 327/2001, infatti, regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira".

Estratto: «3.2. Ciò chiarito il Collegio deve tuttavia interrogarsi sulla valenza e gli effetti del nuovo art. 42 bis TU espropri. Vengono segnatamente in rilievo le vicende normative che hanno interessato il T.U. espropri e in particolare il suo originario art. 43, oggetto prima di una dichiarazione d'illegittimità costituzionale e poi di un

riformulazione normativa che ha trovato il suo alveo nel nuovo art. 42 bis, dichiaratamente applicabile ai giudizi pendenti quale è quello in valutazione. All'autorità amministrativa "che utilizza un bene immobile per scopi d'interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità" - recita la norma - è attribuito il potere di disporre, valutati gli interessi in conflitto, "che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene". L'art. 42 bis, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A. non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria e al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'eliminazione della descritta facoltà inibisce, sul piano processuale, l'emersione dell'interesse pubblico all'acquisizione dell'immobile, sia pur in sanatoria, dovendosi del resto escludere che l'interesse, pur dedotto e argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui al 43 comma 2) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 bis infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". Non regola più invece, come innanzi accennato, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali condannasse l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato eliderebbe irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore. I principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, ex art. 34 lett.c. c.p.a., impongono allora una limitazione della condanna all'obbligo generico di provvedere ex art. 42 bis, salvi gli effetti vincolanti degli accertamenti compiuti nella sede giudiziaria in cui esiti sono irretrattabili" (Cons. di Stato, sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1514, 29 agosto n. 4650 e 3 ottobre 2012 n. 5189).»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.2072 del 23/10/2012 - Relatore: Maria Barbara Cavallo - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'art. 42 bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art. 43; l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Estratto: «5.1. Chiarito ciò, il collegio fa integralmente proprie le considerazioni del Tar Catania, sent. 1498/2012, cit., secondo cui " a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o contegni (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 4833/2009 e n. 676/2011).” “Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, nel caso di specie, sussistono i presupposti civilistici per ordinare la restituzione del bene ai proprietari, previa riduzione in pristino stato. Come è noto, peraltro, l'art. 43, secondo comma, D.P.R. n. 327 del

2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. L'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43. Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale. Ciò nonostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 - bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira". La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore. Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42 - bis."»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.4030 del 08/10/2012 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Vincenzo Fiorentino

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato.

Estratto: «5.4 Ad oltre nove mesi dalla sentenza di incostituzionalità dell'originario art.43, con l'art.34 del Decreto-Legge 6.7.2011, n.98 convertito in Legge 15.7.2011, n.111 (in materia di misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria) è stato reintrodotta attraverso l'art.42-bis l'istituto dell'acquisizione coattiva dell'immobile del privato utilizzato dall'Amministrazione per fini di interesse pubblico, potendosi acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene del privato allorché la sua utilizzazione risponde a "scopi di interesse pubblico" nonostante difetti un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. Dunque anche nell'attuale quadro normativo l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venire meno l'occupazione sine titulo e deve adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, o attraverso la restituzione dei terreni ai titolari con demolizione di quanto realizzato e relativa riduzione in pristino (affrontando le relative spese), ovvero attivandosi perché vi sia un titolo d'acquisto dell'area da parte del soggetto attuale possessore e che sia demolito, paradossalmente, quanto altrimenti risulterebbe meritevole di essere ricostruito (Cons. Stato, VI, 1.12.2011, n.6351). L'obbligo motivazionale ai sensi del nuovo comma 4 impone di dare conto dell'assenza di ragionevoli alternative alla adozione del nuovo provvedimento, che entro trenta giorni va anche comunicato alla Corte dei Conti (comma 7); ancora nella nuova versione (commi 1, 2, 3 e 4) si fa riferimento all'indennizzo, piuttosto che al risarcimento del danno, quale corrispettivo dell'attività posta in essere dall'Amministrazione, ciò forse per la liceità dell'attività, non retroattiva, posta in essere dall'Autorità agente. Laddove prima, anche in sede di contenziosi diretti alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, la P.A. poteva chiedere che il giudice amministrativo disponesse la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione, e successiva adozione del provvedimento sanante dall'Amministrazione interessata, ora (comma 2) il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche in corso di giudizio di annullamento previo ritiro

dell'atto impugnato; il potere acquisitivo dell'Amministrazione è esercitabile anche in presenza di una pronuncia giurisdizionale passata in giudicato che abbia annullato il provvedimento che costituiva titolo per l'utilizzazione dell'immobile da parte della stessa Amministrazione, atteso che il giudicato è intervenuto sull'atto annullato e non sul rapporto tra privato ed Amministrazione. Il nuovo atto, che l'Amministrazione è legittimata ad adottare finché perdura lo stato di utilizzazione pur se illegittima del bene del privato, è distinto da quello annullato, tant'è che non opera con efficacia retroattiva e non ha una funzione sanante del provvedimento annullato; in ogni caso la P.A. deve porre in essere tutte le iniziative necessarie per porre fine alla perdurante situazione di illiceità, restituendo il bene al privato solo quando siano cessate le ragioni di pubblico interesse che avevano comportato l'utilizzazione del suolo, dovendo in caso contrario acquisire al suo patrimonio indisponibile il bene su cui insiste o dovrà essere realizzata l'opera pubblica o di pubblico interesse. Premesso che in ogni caso non sarà possibile la restituzione della nuda proprietà superficaria al privato, atteso che ciò che rileva è appunto l'idoneità del bene del privato a soddisfare, attraverso la sua trasformazione fisica, l'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione, la prima giurisprudenza (T.A.R. Sicilia, Catania, III, 19.8.2001, n.2102) successiva all'entrata in vigore del nuovo art.42-bis ha ritenuto che il giudice amministrativo, anche nell'esercizio dei propri poteri equitativi e nella logica di valorizzare la ratio della novella legislativa di far sì che l'espropriazione della proprietà privata per scopi di pubblica utilità non si trasformi in un danno ingiusto a carico del cittadino e che gli effetti indennitari e/o risarcitori conseguano necessariamente ad un formale provvedimento della PA, possa accogliere la domanda risarcitoria derivante dall'occupazione senza titolo di un bene privato per scopi di interesse pubblico, se irreversibilmente trasformato, differendone però gli effetti all'emissione di un formale provvedimento acquisitivo ai sensi dello stesso art.42-bis. Si potrebbe obiettare che si prescinde in tal modo dalle problematiche di carattere applicativo e che l'acquisizione sanante è idonea a fungere da strumento di giuridico di tutela del principio di legalità, ma è un dato che la previsione di una "legale via d'uscita" con l'esercizio di un potere basato sull'accertamento dei fatti e sulla valutazione degli interessi in conflitto (che di fatto trasforma un comportamento in un'attività amministrativa supportata dalla presunzione di legittimità) è già stata ritenuta immune da questioni di costituzionalità (Cons. Stato, VI, 15.3.2012, n.1438) in quanto conforme alle disposizioni della CEDU ed alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che in passato ha condannato la Repubblica italiana proprio perché i giudici nazionali avevano riscontrato la perdita della proprietà in assenza di un valido provvedimento motivato. L'art. 42-bis, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla P.A., non ripropone lo schema processuale previsto dal comma 2 dell'originario art.43, che attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione. Ciò nonostante, il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato (Cons. Stato, IV, 16.3.2012, n.1514): l'art.42-bis infatti regola i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira"; non regola più invece, come innanzi accennato, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali condannasse l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato eliderebbe irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore.6. Il Collegio ritiene dunque che, atteso che non può più essere azionato il meccanismo procedimentale accelerato previsto dal citato art.43 (Cons. Stato, IV, 29.8.2012, n.4650) e che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà (Cons. Stato, IV, 29.8.2011, n.4833; 28.1.2011, n.676), l'Amministrazione possa divenire proprietaria o al termine del procedimento, che si conclude sul piano fisiologico con il decreto di esproprio o con la cessione del bene espropriando, oppure quando, essendovi una patologia per cui il bene è stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, viene emesso il decreto di acquisizione al patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 42-bis, indennizzando il proprietario per il mancato utilizzo del bene (5% di interesse annuo sul valore venale di ogni anno), per il lamentato danno patrimoniale (al valore venale attuale) e non patrimoniale (10% del valore venale attuale salvo casi particolari in cui è il 20%). In verità deve ritenersi possibile (T.A.R. Sicilia, Palermo, 5.7.2012, n.1402) l'usucapione da parte della Pubblica Amministrazione in presenza dei presupposti di cui all'art.1158 c.c. (possesso ininterrotto, non violento, non clandestino, da oltre un ventennio) ed alle

condizioni di cui al D. Lgs. n.28/2010, con possibilità di un risparmio di spesa dovendosi corrispondere solo danno non patrimoniale e da mancato utilizzo.»

TAR LAZIO, SEZIONE III ROMA n.8061 del 25/09/2012 - Relatore: Cecilia Altavista - Presidente: Franco Bianchi

Sintesi: A fronte di richiesta da parte del privato del risarcimento del danno con rinuncia alla tutela restitutoria, l'Amministrazione ha l'obbligo di attivarsi perché, al fine di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, sia adottato un formale atto di acquisizione, tenuto anche conto della gravosità della rimozione delle opere realizzate (nel caso di specie svincolo stradale); deve, quindi, farsi riferimento alle disposizioni dell'art 42 bis del T.U. 327 del 2001.

Estratto: «Risulta dagli atti di causa e non è stato contestato dalla difesa resistente che, a seguito della pronuncia del decreto di occupazione d'urgenza (decreto del 3-8-1999) e della scadenza del relativo periodo di occupazione legittima (29-4-2004), non è stato adottato alcun decreto di esproprio, mentre è stata realizzata l'opera pubblica, costituita dallo svincolo stradale. Peraltro, si pone la questione della permanenza nell'ordinamento dell'accessione invertita, che secondo la giurisprudenza prevalente, a seguito delle pronunce della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, non può ritenersi più vigente. Pertanto, poiché non si sarebbe verificato il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione, al momento della irreversibile trasformazione del bene, sussisterebbe ancora in capo all'Amministrazione l'obbligo di far venir meno la occupazione sine titulo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo i terreni ai titolari, demolendo quanto realizzato e disponendo la riduzione in pristino, oppure di attivarsi perché vi sia un titolo di acquisto dell'area da parte del soggetto attuale possessore (Consiglio di Stato sez. VI, 1 dicembre 2011, n. 6351). Secondo l'interpretazione del Consiglio di Stato, infatti, le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno eliminato ogni possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto o da quello autoritativo del provvedimento espropriativo. Cio è avvenuto dichiarando l'illegittimità, per contrasto con il principio di legalità, delle ricostruzioni che miravano ad individuare fatti o comportamenti (e quindi l'avvenuto completamento dell'opera pubblica o la richiesta del solo risarcimento come momento abdicativo implicito della proprietà) idonei a sostituire i sistemi legali di acquisto della proprietà (Consiglio di Stato sez. IV, 29 agosto 2011, n. 4833; Cons. Stato Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970; Consiglio di Stato sez IV 1 giugno 2011, n. 3331; Consiglio di Stato sez. IV, 29 agosto 2012, n. 4650; Consiglio di Stato sez. VI, 31 ottobre 2011, n. 5813). Nel caso di specie, peraltro, è anche evidente che il privato chiedendo il risarcimento del danno ha rinunciando alla tutela restitutoria (cfr Cassazione civile sez. I, 19 ottobre 2011, n. 21639). Pertanto, l'Amministrazione ha solo l'obbligo di attivarsi perché, al fine di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, sia adottato un formale atto di acquisizione, tenuto anche conto che la rimozione delle opere realizzate (svincolo stradale) sarebbe particolarmente gravosa nel caso di specie (Consiglio di Stato sez. VI, 31 ottobre 2011, n. 5813). Deve, quindi, farsi riferimento alle disposizioni dell'art 42 bis del T.U. 327 del 2001, introdotto dal d.l n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011. In base a tale norma, applicabile anche ai fatti ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, in base all'espressa previsione del comma 8, valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizzi un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene. Ai sensi del comma 3, salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 e' determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo e' computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma. In base al comma 4, il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, e' specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto e' liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne e' disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto e' notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; e' soggetto a trascrizione

presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione precedente ed e' trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2. Ritiene il Collegio, conformemente all'orientamento più recente del Consiglio di Stato di poter fare applicazione, anche ai fini della adozione di un formale atto di acquisizione, della disposizione dell'art 34 del codice del processo amministrativo (Consiglio di Stato sez. IV 16 marzo 2012, n. 1514).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.4808 del 11/09/2012 - Relatore: Fulvio Rocco - Presidente: Anna Leoni

Sintesi: In ipotesi di occupazione sine titolo l'Amministrazione può sempre – se ritenuto conforme al pubblico interesse – esperire in via autonoma il procedimento normato dall'art. 42-bis del T.U. 327 del 2001. Ma, ove non ritenga ciò, rimane comunque ferma la necessità per l'Amministrazione stessa medesima di provvedere in dipendenza delle ragioni risarcitorie dedotte dal proprietario derivanti dall'oggettiva permanenza dell'occupazione abusiva del terreno, proponendo una bozza di accordo conforme nella sostanza a quanto disposto dall'art. 42-bis del T.U. 327 del 2001, da reputarsi pertanto disciplina di principio per le parti.

Estratto: «8. Conseguie pertanto da tutto ciò che il Comune, per effetto della presente sentenza, potrà sempre – se ritenuto conforme al pubblico interesse – esperire in via autonoma il procedimento normato dall'art. 42-bis del T.U. 327 del 2001. Ma, ove non ritenga ciò, rimane comunque ferma la necessità per l'Amministrazione Comunale medesima di provvedere in dipendenza delle ben fondate ragioni risarcitorie dedotte innanzi al giudice amministrativo dal Calabrò e derivanti dall'oggettiva permanenza dell'occupazione abusiva del terreno in questione. In relazione a ciò, quindi, l'Amministrazione Comunale dovrà sottoporre entro il termine di giorni 90 (novanta) decorrente dalla comunicazione della presente sentenza, ovvero dalla sua notificazione se anteriormente avvenuta, una bozza di accordo alla parte appellata conforme nella sostanza a quanto disposto dall'art. 42-bis del T.U. 327 del 2001, da reputarsi pertanto disciplina di principio per le parti, in modo da acquisire non retroattivamente al patrimonio indisponibile del Comune medesimo il terreno di proprietà Calabrò a tutt'oggi occupato senza titolo, con corresponsione alla proprietà di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo, a' sensi del comma 5 del predetto art. 42-bis, forfettariamente liquidato nella misura del venti per cento del valore venale del bene. L'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale dovrà essere determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità, con l'applicazione per la parte di terreno che sarà reputata come edificabile delle disposizioni di cui all'art. 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7 del T.U. 327 del 2001. Per il periodo di occupazione senza titolo dovrà essere computato a titolo risarcitorio l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato per il pregiudizio patrimoniale. Il susseguente provvedimento di acquisizione recherà la liquidazione delle voci di indennizzo dianzi descritte disponendo il relativo pagamento entro un termine – tenuto conto della particolare situazione finanziaria dell'Amministrazione Comunale - non superiore ai centoventi giorni. Il provvedimento dovrà essere notificato al proprietario e comporterà il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, e sarà - altresì - soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'Amministrazione Comunale.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1985 del 03/08/2012 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, nell'affermare che l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, "può" disporre che il bene sia acquisito al suo patrimonio indisponibile, non attribuisce all'autorità una semplice facoltà (il cui esercizio è per definizione libero), ma le conferisce una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere funzionalizzato alla cura dell'interesse pubblico. Ne consegue che l'Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all'esito della valutazione sugli interessi in conflitto, risulti meglio corrispondere all'interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell'immobile.

Sintesi: L'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dall'art. 42-bis DPR 327/2001, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

Estratto: «Tanto premesso, il Collegio rileva che, nei casi contemplati dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzo per scopi di interesse pubblico di un bene immobile modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), in base all'attuale quadro normativo l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione "sine titulo" e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, trasferimento che può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o congegni (sul punto, cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 4833/2009 e Cons. St., Sez. IV, n. 676/2011, nonché numerose pronunce di questa stessa Sezione, fra cui la n. 1652/2012, la n. 1498/2012 e la n. 1273/2012). Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata e trasformata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, con riferimento al caso di specie, sussisterebbero i presupposti civilistici - se il ricorrente avanzasse apposita domanda in sede giurisdizionale - per ordinare la restituzione del bene in suo favore, previa riduzione in pristino stato, oltre la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima. Tali considerazioni potrebbero, quindi, deporre per l'inammissibilità dell'odierno ricorso, atteso che, alla stregua delle affermazioni giurisprudenziali sopra richiamate, la tutela giurisdizionale prevista per l'ipotesi di silenzio-rifiuto dell'Amministrazione non può esperirsi nel caso in cui la posizione controversa risulti disciplinata dal diritto comune e debba, quindi, qualificarsi in termini di diritto soggettivo. Senonché l'affermazione secondo cui, nelle ipotesi contemplate dal menzionato art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, l'Amministrazione abbia semplicemente l'obbligo "civilistico" di procedere alla restituzione dell'immobile in favore del proprietario, previa riduzione in pristino, non tiene conto della più complessa situazione normativa che disciplina tali fattispecie e, in primo luogo, delle previsioni contenute nel medesimo art. 42-bis. Se è vero, infatti, che l'Amministrazione ha l'obbligo, in base al diritto civile, di procedere alla restituzione del bene e di risarcire il danno, è anche vero che la stessa, ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, dispone del potere, in base al diritto amministrativo, di procedere all'acquisizione del bene immobile utilizzato per scopi di interesse pubblico, previa valutazione degli interessi in conflitto. In buona sostanza, nei casi come quello in esame, si pone per l'Amministrazione un'alternativa fra l'adempimento di un obbligo restitutorio e risarcitorio disciplinato dal diritto civile e l'esercizio di una potestà autoritativa di acquisizione del bene di cui la stessa dispone in forza del regime speciale ad essa assicurato dal diritto amministrativo. La scelta che l'Amministrazione deve compiere non è, però, libera, come accade invece nel caso - che appare analogo da un punto di vista meramente descrittivo e funzionale - delle obbligazioni alternative, in cui il debitore può effettuare la cosiddetta concentrazione individuando, a sua insindacabile ed arbitraria scelta, la prestazione che preferisce eseguire. Come è ovvio, infatti, l'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, nell'affermare che l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, "può" disporre che il bene sia acquisito al suo patrimonio indisponibile, non attribuisce all'autorità una semplice facoltà (il cui esercizio è per definizione libero), ma le conferisce una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere funzionalizzato alla cura dell'interesse pubblico. Ne consegue che l'Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all'esito della valutazione sugli interessi in conflitto, risulti meglio corrispondere all'interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell'immobile. La valutazione discrezionale sugli interessi in conflitto risulta, quindi, sempre necessaria nei casi di cui al citato art. 42, primo e secondo comma, perché, qualora essa deponga nel senso che l'interesse pubblico, nella sua composizione con gli altri interessi confliggenti, risulti meglio soddisfatto attraverso l'acquisizione del bene, all'Amministrazione non resta alcuna facoltà di optare per la restituzione dell'immobile, atteso che tale soluzione pregiudicherebbe il corretto perseguimento dell'interesse che l'autorità è deputata a soddisfare. Ciò - si ripete - dipende dal fatto che le potestà (e in primo luogo la potestà amministrativa), a differenza delle facoltà, non costituiscono un mero potere, ma si sostanziano in un potere-dovere, nel senso, cioè, che il loro titolare ha l'obbligo di esercitare il potere che l'ordinamento gli attribuisce ogniqualvolta tale esercizio risulti idoneo a soddisfare l'interesse per il quale il potere stesso è stato attribuito. Se, quindi, la restituzione dell'immobile e la corresponsione di quanto dovuto a titolo risarcitorio secondo la disciplina civilistica può intervenire, nei casi come quello in esame, solo qualora l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, abbia ritenuto che

l'esercizio della potestà autoritativa di acquisizione dell'immobile ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001 non costituisca uno strumento di migliore soddisfazione dell'interesse pubblico nella sua doverosa composizione, con gli ulteriori interessi concorrenti, ciò significa che, nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, il primo dovere che incombe sull'Amministrazione non è quello "civilistico" relativo alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, ma quello "amministrativo" relativo alla valutazione degli interessi in conflitto (valutazione dalla quale dipende il concreto esercizio della potestà di acquisizione del bene, ovvero la concreta restituzione dell'immobile ai sensi della disciplina di diritto comune). In altri termini, l'Amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamata a decidere in via preliminare se esercitare o non esercitare la potestà amministrativa di acquisizione che l'ordinamento le attribuisce e, solo nel caso in cui tale decisione abbia avuto esito negativo, essa è tenuta, come qualsiasi soggetto di diritto comune, alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno. La valutazione degli interessi in conflitto di cui all'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001 è, perciò, necessariamente prodromica rispetto alla concreta opzione fra acquisizione autoritativa e restituzione "civilistica" e deve essere obbligatoriamente compiuta dall'Amministrazione in tutti i casi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dal primo e dal secondo comma della disposizione indicata. Tale valutazione amministrativa potrà anche non essere formalizzata in uno specifico provvedimento nel caso in cui la stessa abbia esito negativo e risulti implicitamente dalla restituzione dell'immobile e dalla liquidazione del danno, ma essa, tuttavia, deve pur sempre intervenire, proprio in quanto l'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dal citato art. 42-bis, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico. A fronte di una situazione quale quella in esame, l'Amministrazione è, quindi, tenuta in primo luogo a valutare gli interessi in conflitto, esercitando il potere amministrativo discrezionale che l'ordinamento le riconosce (esercizio che ben può concretizzarsi nella decisione di non acquisire l'immobile in via autoritativa), e solo in seconda battuta, qualora cioè l'esito di tale valutazione discrezionale si traduca nella decisione di non acquisire il bene, essa dovrà considerarsi effettivamente tenuta alla restituzione dell'immobile secondo gli ordinari canoni civilistici. Sulla scorta di tali considerazioni deve, perciò, ritenersi che in tutti i casi in cui si verifichi la situazione contemplata dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzo di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto da cui da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero nel caso di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), l'autorità abbia l'obbligo di attivare e concludere il procedimento relativo alla valutazione degli interessi in conflitto al fine di stabilire se procedere all'acquisizione autoritativa dell'immobile, ovvero alla sua restituzione secondo la disciplina civilistica. Nel caso in esame sussiste, quindi, l'obbligo di provvedere che la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato quale presupposto per l'esperimento dell'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione, in quanto il Comune di Francavilla di Sicilia, ai sensi dell'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, è effettivamente tenuto ad effettuare la valutazione amministrativa discrezionale che il ricorrente ha sollecitato con la propria istanza in data in data 30 gennaio 2012 e che consiste nella scelta fra l'acquisizione autoritativa dell'immobile secondo la disciplina di cui alla norma indicata, da una parte, e l'opzione in favore della soluzione restitutoria e risarcitoria regolata dal diritto comune, dall'altra.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.1282 del 16/07/2012 - Relatore: Roberto Michele Palmieri - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: In ipotesi di occupazione illegittima del bene privato, è fatta salva la possibilità per l'amministrazione di avvalersi in via postuma dello strumento di cui all'art. 42 bis d.P.R. n. 327/01, sanando con effetti ex nunc una pregressa situazione di illecito aquiliano.

Estratto: «Tanto premesso, rileva il Collegio che le intese preliminari per un accordo sulla cessione bonaria delle aree non si sono mai tradotte in un atto avente forma scritta ad substantiam, e per tali ragioni esse, ai fini in esame, devono ritenersi tamquam non essent. Ne consegue che, in mancanza di un valido atto di acquisto della proprietà da parte dell'amministrazione, la sua protrazione nel possesso dei beni del ricorrente deve ritenersi integrare gli estremi di un illecito permanente, che abilita senz'altro il ricorrente alla richiesta restitutoria e/o risarcitoria. Nel caso di specie, prende atto il Collegio della rinuncia alla retrocessione dei beni da parte del ricorrente, e della proposizione della sola domanda risarcitoria. Per quel che attiene alla quantificazione del

pregiudizio risarcibile, reputa il Collegio - ribadendo il precedente orientamento di questa Sezione (cfr. TAR Lecce, n. 1913/11 cit.) - che, acclarato che non può essere risarcito il danno da perdita della proprietà, in quanto il diritto dominicale permane in capo al privato non legittimamente espropriato, il risarcimento del danno deve allora operare in relazione alla illegittima occupazione del bene (illecito permanente), e deve pertanto coprire le voci di danno da questa azione derivanti, dal momento del suo perfezionamento fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, ossia sino alla restituzione del bene. Ciò salva la possibilità per l'amministrazione di avvalersi in via postuma dello strumento di cui all'art. 42 bis d.P.R. n. 327/01, sanando con effetti ex nunc una pregressa situazione di illecito aquiliano. Ciò impone quindi l'individuazione del momento iniziale e di quello finale del comportamento lesivo. In relazione al termine iniziale, esso va identificato nel momento in cui l'occupazione dell'area privata è divenuta illegittima, vale a dire dalla sua occupazione, qualora l'intera procedura espropriativa sia stata annullata, oppure dallo scadere del termine massimo di occupazione legittima, qualora invece questa prima fase sia rimasta integra. Nel caso di specie, ricorre tale ultima opzione, posto che il bene è stato appreso in presenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, essendo l'occupazione divenuta illegittima soltanto dopo decorso il quinquennio dall'occupazione (art. 20 l. n. 865/71), e pertanto a far data dal 10.7.2002, data di cessazione della relativa efficacia. Accertato il momento iniziale a far data dal quale dovrà ritenersi sussistente l'obbligo risarcitorio (10.7.2002), e venendo ora a quello finale, quest'ultimo deve essere individuato nel momento in cui la pubblica amministrazione provvederà a restituire l'area, salva l'acquisizione legittima della stessa con valido contratto, ovvero per effetto di provvedimento di acquisizione sanante, ai sensi del citato art. 42 bis. Con riferimento a tale contesto temporale andrà dunque corrisposta una somma, a titolo risarcitorio, da quantificare sulla base del criterio ormai legiferato dall'art. 42 bis, comma 3, pari ossia al 5% annuo sul valore venale del bene oggetto di occupazione, Valore da calcolarsi sulla base del criterio sancito dall'art. 19 L.R. n. 3/05. Trattandosi di debito di valore, la somma dovrà essere rivalutata alla data della presente sentenza, e sulla stessa sono inoltre dovuti gli interessi al tasso legale, da calcolarsi sulla base della somma annualmente rivalutata (Cass., SS.UU. n. 1712/1995), con applicazione degli indici di rivalutazione dei prezzi al consumo, e ciò sino all'effettivo soddisfo. Da tale importo andrà detratto quello già ricevuto dal ricorrente a titolo di acconto, e pari ad € 18.507,67.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.1374 del 09/07/2012 - Relatore: Anna Maria Verlengia - Presidente: Ferdinando Minichini

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001 riserva unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante.

Estratto: «L'art. 42-bis riserva, dunque, a livello di diritto positivo, unicamente alla valutazione discrezionale della P.A. la decisione di emettere il decreto di acquisizione sanante, e, per converso, la mancanza di tale decreto comporta la perdurante sussistenza del diritto di proprietà in capo ai soggetti incisi. Fino a quando non si verifichi il passaggio di proprietà delle aree in capo all'Amministrazione, a mezzo del suindicato strumento autoritativo (il decreto di cui all'art. 42-bis T.U. espropri), ovvero con altro strumento privatistico rimesso alla consensuale libera autonomia delle parti, il danno subito dai privati è da individuarsi nella permanente occupazione sine titolo dell'area. Nel caso in cui l'Amministrazione decidesse di restituire le aree, dunque, non farebbe altro che far cessare (ovviamente ex nunc) la situazione illecita causativa del danno e sarebbe comunque tenuta al risarcimento per il periodo di occupazione sine titolo sino al momento della restituzione del bene. Ove invece l'Amministrazione ritenesse necessario continuare ad utilizzare i fondi in questione, deve acquisirli o mediante lo strumento autoritativo richiamato (con le conseguenze patrimoniali indicate) ovvero con gli ordinari strumenti privatistici.»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.585 del 13/06/2012 - Relatore: Alessio Falferi - Presidente: Giuseppe Romeo

Sintesi: L'Amministrazione, nel caso siano accertate l'assenza di un valido titolo di esproprio, la modifica irreversibile del bene immobile e la sua utilizzazione, ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previa riduzione in pristino, può in via alternativa disporre l'acquisizione del bene.

Estratto: «Giova a tal proposito ricordare che il T.U. n. 327/2001, attraverso la disciplina contenuta nell'art.43, aveva originariamente introdotto un meccanismo che attribuiva all'Amministrazione il potere di acquisire la

all'amministrazione di trarre vantaggio da una situazione illegale, per effetto della quale il singolo si trova davanti al fatto compiuto. . . . rilevava, infine, che l'indennità per la privazione del diritto di proprietà non è automaticamente versata dall'amministrazione, ma deve essere reclamata dall'interessato e nel termine di cinque anni; anche per questo aspetto la protezione è inadeguata".La suddetta pronuncia originava due diverse conseguenze: la prima, concernente la modalità di determinazione del risarcimento del danno (cfr. Corte Cost. sentenze nn. 348 e 349 del 2007), e la seconda, ben più complessa, relativa al superamento dell'istituto dell'occupazione appropriativa o della espropriazione di fatto.E infatti, in quest'ultimo senso, rilevante nel caso in esame, il legislatore introduceva l'art. 43 del TUEs, oggetto, come già chiarito, dopo circa un decennio, dell'intervento della Corte Costituzionale (sent. 293/10), che ne dichiarava l'incostituzionalità.La norma, per la prima volta, prevedeva la c.d. "acquisizione sanante", stabilendo, quindi, che dalla irreversibile trasformazione del fondo per scopi di interesse pubblico, in assenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, poteva essere disposta l'acquisizione del bene al patrimonio indisponibile dell'amministrazione espropriante e, allo stesso tempo, riconosciuto il risarcimento dei danni al proprietario; tale acquisizione poteva avvenire anche quando fosse stato annullato l'atto da cui era sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto dichiarativo della pubblica utilità dell'opera o il decreto di esproprio.Il nuovo istituto racchiudeva in sé sia le ipotesi riconducibili alla occupazione acquisitiva che quelle riconducibili all'occupazione usurpativa.Se il proprietario avesse chiesto in giudizio la restituzione del bene o avesse impugnato l'atto col quale l'Amministrazione aveva acquisito il bene, quest'ultima poteva chiedere al giudice amministrativo, nel caso di fondatezza della domanda o del ricorso, la condanna al solo risarcimento del danno, con esclusione della restituzione del bene.In tal modo, veniva assicurato che il trasferimento della proprietà fosse conseguente ad un atto appositamente formulato.La giurisprudenza, da parte sua, sulla scorta degli arresti comunitari, rielaborava il principio dell'espropriazione di fatto, superando la tesi dell'acquisizione per effetto della costruzione dell'opera pubblica. Con sentenza nr. 2 del 29 aprile 2005, l'A.P. del Consiglio di Stato affermava dunque il principio secondo il quale l'annullamento (per opera del giudice, o anche in autotutela da parte della PA) del decreto di espropriazione o la perdita di efficacia dell'occupazione di urgenza, medio tempore legittimamente disposta per scadenza dei termini, comportava, sempre e comunque, l'obbligo per la PA di restituire il bene al privato proprietario.L'art. 43, però, come chiarito in premessa, veniva dichiarato incostituzionale (per eccesso di delega del Legislatore) e, dopo, un ulteriore periodo di particolare incertezza, sostituito dall'art. 42 bis.IV. Ricostruita per grandi linee la complessa vicenda dell'evoluzione dell'espropriazione acquisitiva e dell'acquisizione sanante, è evidente che nessun risarcimento spetta ai ricorrenti per la presunta perdita della proprietà del terreno, atteso che tale effetto non può dirsi realizzato, dovendo l'Amministrazione o restituire il bene non espropriato ovvero provvedere all'adozione di un provvedimento di acquisizione c.d. sanante ex art. 42 bis TUEs.»

TRIBUNALE DI NOCERA INFERIORE, SEZIONE I del 16/03/2012 - Relatore: Maria Troisi - Presidente: Maria Troisi

Sintesi: Deve ritenersi che la proprietà del terreno sia acquisita dall'Amministrazione titolo originario, in virtù dell'occupazione acquisitiva o accessione invertita, poiché l'irreversibile trasformazione della proprietà privata con la realizzazione dell'opera pubblica fa sì che la prima acceda alla seconda.

Estratto: «Si deve evidenziare che nel caso in cui la P.A. proceda alla realizzazione di un'opera pubblica, in quanto destinata a soddisfare la realizzazione di pubblici interessi, senza il rispetto dell'iter procedimentale stabilito dal legislatore per la dichiarazione di pubblica utilità, per l'adozione del decreto di espropriazione con conseguente pagamento delle indennità nella misura legalmente dovuta, nel rispetto delle fasi e dei tempi disciplinati ex lege, si verifica, ad opera della P.A. stessa un illecito che abbisogna di ristoro attraverso il risarcimento del danno per equivalente, nel caso in cui, come nella fattispecie in esame, il bene non possa essere restituito per essere stato irreversibilmente trasformato con la realizzazione dell'opera. Nella fattispecie che ci occupa è stata realizzata un'opera pubblica in assenza di qualsivoglia provvedimento ablatorio, oltre che in violazione di tutte le regole vigenti in materia di espropriazione per pubblico interesse, in quanto l'iter amministrativo non è stato mai concluso, non essendo stata rinvenuta né la relazione sul conto finale né il certificato di collaudo dell'opera, e non risultando emesso il decreto di esproprio.Risulta anche provato che in data 20.04.1995 era stato redatto il frazionamento, ma successivamente non era stato adottato alcun provvedimento espropriativo o di cessione volontaria dei suoli. Pertanto il CTu, alla luce della documentazione appena illustrata, ha correttamente fatto risalire il momento di irreversibile trasformazione dei suoli alla redazione del frazionamento datato 20.04.1995 in quanto tale documentazione è l'unica che rappresenta i luoghi come si presentano attualmente. Pertanto deve ritenersi che la proprietà del terreno in premessa descritto, sia stata acquisita dal Comune convenuto a titolo originario, in virtù dell'occupazione acquisitiva o

accessione invertita, poiché la irreversibile trasformazione della proprietà privata con la realizzazione dell'opera pubblica fa sì che la prima acceda alla seconda. L'irreversibile trasformazione della proprietà privata rappresenta un momento importante in quanto rappresenta il momento in cui la P.A. acquisisce a titolo originario la proprietà del bene non legittimamente ablati e perché segna il dies a quo per il computo del termine prescrizione di cinque anni previsto per la richiesta di qualsivoglia pretesa risarcitoria, riconducibile alla previsione di cui all'art. 2043 c.c.»

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE, SEZIONE I CIVILE del 24/02/2012 - Relatore: Eugenia Di Falco - Presidente: Pietro Mascagni - Parti: La.li e Bi.II. c. Comune di Sovicille

Sintesi: L'occupazione appropriativa o acquisitiva, o accessione invertita, si ha quando la P.A., occupato il fondo del privato per la realizzazione di un'opera pubblica sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, non porta a compimento il procedimento espropriativo con la tempestiva adozione del decreto di esproprio entro i termini dell'occupazione legittima, ma diventa ugualmente titolare a titolo originario in conseguenza dell'irreversibile trasformazione che il bene ha subito in conseguenza dell'intervento pubblico.

Estratto: «La prima questione da dirimere, sollevata dal Comune appellato nella comparsa di costituzione e risposta nel presente giudizio di appello, è quella relativa alla ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni per espropriazione usurpativa siccome proposta per la prima volta in sede di comparsa conclusionale. Prima di esaminare nel merito questa eccezione sembra opportuno illustrare, per sommi capi, cosa debba intendersi per occupazione appropriativa e cosa, invece, per espropriazione usurpativa. L'occupazione appropriativa o acquisitiva, o accessione invertita, si ha quando la P.A., occupato il fondo del privato per la realizzazione di un'opera pubblica sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, non porta a compimento il procedimento espropriativo con la tempestiva adozione del decreto di esproprio entro i termini dell'occupazione legittima, ma diventa ugualmente titolare a titolo originario in conseguenza dell'irreversibile trasformazione che il bene ha subito in conseguenza dell'intervento pubblico. Elemento indefettibile per la configurabilità dell'istituto è l'emanazione della dichiarazione di pubblica utilità, atto in cui si sostanzia l'apprezzamento del fine pubblico; la ratio dell'istituto, infatti, risiede nell'esigenza di contemperare gli interessi del cittadino, illegittimamente privato di un bene di sua proprietà, con quelli della P.A. di veder salvaguardata la parte dell'opera pubblica già realizzata. Al privato spetta quindi soltanto il diritto al risarcimento del danno. L'espropriazione usurpativa è, invece, quella caratterizzata dalla radicale mancanza di un titolo legittimante, che avviene, cioè, in assenza della valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità ovvero senza che in tale dichiarazione siano indicati i termini per il completamento dei lavori o a seguito dell'annullamento della dichiarazione in sede di giurisdizionale. In tali casi, annoverati quali illeciti materiali permanenti, il privato ha diritto alla restituzione del bene e, solo in caso di sua rinuncia, al risarcimento del danno integrale, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed eventualmente al maggior danno ex art. 1224, 2° c. Così ricostruita la materia, ritiene la Corte, aderendo alla difesa spiegata dal Comune convenuto, che trova il conforto della prevalente giurisprudenza di legittimità, che la diversità dei due tipi di illecito determina, ove si sia agito per il risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, la preclusione in appello della domanda di risarcimento per l'occupazione usurpativa (cfr. Cass. Sez. I, 26.3.2004 n. 6081; Cass. Sez. I, 21.4.2006 n. 9410). Non ignora questa Corte la recente pronuncia del giudice di legittimità secondo cui nel giudizio di risarcimento del danno conseguente alla occupazione e trasformazione irreversibile di un fondo senza titolo, la qualificazione della domanda risarcitoria da parte del giudice in primo grado come di accessione invertita non esclude l'ammissibilità di una riqualficazione della stessa in occupazione usurpativa da parte del giudice di appello, anche tenuto conto che la differenza pratica tra le due forme di illecito si è quasi dissolta dopo le sentenze della corte cost. n. 348 e 349 del 2007 (cfr. Cass. Sez. I, 16.7.2010 n. 16750). Questa pronuncia, che trova il suo fondamento nella condivisibile affermazione secondo cui rientra nel potere officioso del giudice di merito, in qualsiasi fase del procedimento, il compito di qualificare giuridicamente la domanda e di individuare conseguentemente la norma applicabile (cfr. Cass. Sez. I, 18.7.2011 n. 15724) non incrina l'altro fondamentale principio del divieto della mutatio libelli ove la domanda, come nel caso presente, risulti ab origine, ben individuata.»

TRIBUNALE DI TRENTO, SEZIONE CIVILE del 12/09/2011 - Relatore: Renata Fermanelli - Presidente: Renata Fermanelli

Sintesi: Ricorre l'ipotesi di occupazione appropriativa quando vi siano: a) la trasformazione irreversibile del fondo con destinazione ad opera pubblica; b) il carattere illecito del fenomeno c) l'acquisto a favore della pubblica amministrazione che si verifica solo a condizione che l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «La domanda riconvenzionale proposta dal Comune di Trento è chiaramente riferibile all'istituto della accessione invertita elaborato da tempo dalla giurisprudenza. Vanno tuttavia sul punto premesse alcune considerazioni. Da tempo la Suprema Corte ha precisato che diverse sono le figure della occupazione acquisitiva e della acquisizione usurpativa. In più occasioni la Corte di Cassazione ha infatti specificato che ricorre l'ipotesi di occupazione appropriativa quando vi siano: a) la trasformazione irreversibile del fondo con destinazione ad opera pubblica; b) il carattere illecito del fenomeno che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata, se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione medesima, qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo, o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) l'acquisto a favore della pubblica amministrazione che si verifica solo a condizione che l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa con un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto. Il requisito sub c) ha portato ad escludere dall'ambito di applicazione dell'occupazione appropriativa comportamenti della Pubblica amministrazione non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o perché questa è venuta meno a seguito di annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (Cass. n. 4451/01; Cass. n. 1266/01; Cass. n. 1814/00; Cass. n. 7268/99; Cass. n. 148/98; Cass. n. 7998/97). Secondo tale orientamento nelle vicende suddette - definite di occupazione usurpativa - non si produce l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione, il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse (e quindi vi rinunzi, anche per implicito), può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale. Peraltro la Corte europea dei diritti dell'uomo, con le sentenze rese nei casi *Be.AL. contro It. e Ca. e Ve. contro It.*, ha ritenuto l'occupazione appropriativa contrastante con l'art. 1 del protocollo 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo, in quanto non rispettosa del principio di legalità sotto due profili: il diritto interno, di fonte prevalentemente giurisprudenziale, non fornisce regole sufficientemente accessibili, precise e prevedibili; inoltre non è compatibile con il principio di legalità un meccanismo che permetta in via generale di trarre beneficio da una situazione illegale. Pertanto la realizzazione di un'opera pubblica non costituisce impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente utilizzata. Se è vero che le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non possono incidere direttamente, modificandola, sulla legislazione nazionale, va anche osservato che, nel caso in esame, non si tratta dell'applicazione di un precetto normativo, ma di un principio di fonte giurisprudenziale. Nel caso concreto è stata inequivocabilmente dedotta in giudizio una ipotesi di acquisizione usurpativa, in quanto viene esposto un comportamento della Pubblica Amministrazione mai supportato da alcuna dichiarazione di pubblica utilità. Alla luce della condotta dell'attore, il quale si è sempre rifiutato di procedere alla cessione volontaria dell'area, ed ha richiesto più volte, anche prima dell'instaurazione del presente nel giudizio, la restituzione della stessa, deve ritenersi che difetti in capo allo stesso la volontà di rinunciare alla proprietà di tale porzione di fondo. Alla luce di tali considerazioni, deve essere accolta la domanda dell'attore di restituzione dell'area di 10 mq. occupati dal nuovo sedime della strada comunale. Essendo pacifico che si tratti di strada comunale, tale condanna deve essere pronunciata nei confronti del Comune di Trento, effettivo possessore dell'area in questione.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.880 del 05/04/2011 - Relatore: Fabrizio Fornataro - Presidente: Domenico Giordano

Sintesi: L'elemento qualificante l'istituto c.d. della occupazione acquisitiva era "l'azzeramento" del contenuto sostanziale del diritto di proprietà, conseguente all'illecito integrato dall'irreversibile trasformazione del fondo e comportante, da un lato, la perdita del diritto di proprietà per il privato, dall'altro, l'acquisto del nuovo bene risultante da quella trasformazione in capo all'amministrazione, a titolo originario e per effetto della realizzazione dell'opera pubblica con connessa impossibilità di restituzione del suolo ormai incorporato nell'opera.

Estratto: «5) Una volta riconosciuta la fondatezza della domanda costitutiva di annullamento, avanzata con l'impugnazione, occorre esaminare la domanda di restituzione del fondo, previa remissione in pristino,

parimenti formulata in sede di impugnazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art 43 del d.p.r. 2001 n 327 impone di individuare il regime giuridico delle aree che l'amministrazione ha sottoposto a trasformazione realizzando un'opera programmata, previa attivazione di una procedura espropriativa, connotata da dichiarazione di pubblica utilità, ma non conclusa con l'emanazione di un decreto di espropriazione, qualora l'amministrazione abbia "sanato" la situazione così determinatasi mediante l'adozione di un decreto di acquisizione, annullato in considerazione dell'incostituzionalità dell'art. 43 del d.p.r. 2001 n. 327. La questione va trattata tenendo presente che l'amministrazione resistente, al fine di paralizzare la pretesa restitutoria, sostiene, in modo via via subordinato: a) la permanente applicabilità dei principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di occupazione acquisitiva; b) la possibilità di ritenere acquisita la proprietà del fondo da parte del Comune per specificazione, ai sensi dell'art. 940 c.c., richiamando sul punto il precedente del Tar Puglia Lecce 24 novembre 2010 n. 2683; c) la possibilità di applicare le norme civilistiche in materia di accessione e segnatamente gli artt. 936 e 938 c.c.; d) la necessità comunque di escludere la restituzione del bene in applicazione dei limiti stabiliti dall'art. 2058 c.c. rispetto al risarcimento in forma specifica, o, comunque, dall'art. 2933, comma 2, c.c., in relazione all'esecuzione in forma specifica delle obbligazioni di non fare. Le eccezioni proposte non meritano condivisione e la loro analisi richiede l'articolazione di diversi passaggi argomentativi.

5.1) In primo luogo non è sostenibile la permanente vigenza dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, elaborato in via pretoria, in considerazione della sua incompatibilità con i principi della Carta europea dei diritti dell'uomo (C.E.D.U.), come interpretati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo. 5.1.1) L'istituto dell'occupazione acquisitiva, distinto, per presupposti ed effetti giuridici, dall'occupazione usurpativa, è stato elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione; in particolare, con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 26 febbraio 1983, n. 1464, sono state cristallizzate le caratteristiche dell'istituto, componendo le diverse ricostruzioni operate sino ad allora dalla giurisprudenza. In assenza di uno specifico riferimento normativo, si affermò che, qualora l'amministrazione occupi un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e tale occupazione sia illegittima, per mancanza di provvedimento autorizzativo o per decorso dei termini in relazione ai quali l'occupazione si configurava legittima, la radicale trasformazione del fondo - ove sia dal giudice di merito ritenuta univocamente interpretabile nel senso della sua destinazione irreversibile alla costruzione dell'opera pubblica - da un lato, comporta l'estinzione in quel momento del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'ente costruttore, dall'altro, costituisce un illecito - istantaneo, ma con effetti permanenti - che abilita il privato a chiedere, nel termine prescrizione di cinque anni dal momento della irreversibile trasformazione del fondo, la condanna dell'ente medesimo a risarcire il danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà, mediante il pagamento di una somma pari al valore del fondo in quel momento, con la rivalutazione per l'eventuale diminuzione del potere di acquisto subita dalla moneta fino al giorno della liquidazione. Di conseguenza, un provvedimento di espropriazione del fondo per pubblica utilità, intervenuto successivamente al momento suddetto, doveva considerarsi privo di rilevanza, sia ai fini dell'assetto proprietario, sia ai fini della responsabilità da illecito. Le Sezioni Unite ritennero che la permanenza del diritto di proprietà del privato sul suolo illegittimamente occupato dall'amministrazione, dopo la realizzazione dell'opera pubblica, non fosse conciliabile con il totale svuotamento dei poteri del proprietario, conseguente alla irreversibile trasformazione del bene. La sentenza suindicata, analizzando il sistema di cui agli artt. 934 e seg. ti del codice civile, enucleò il principio generale in base al quale la regola per la composizione del conflitto - tra il soggetto pubblico e colui che subisce l'irreversibile trasformazione - è l'attribuzione della proprietà, sia del suolo, sia della costruzione, al soggetto portatore dell'interesse ritenuto prevalente secondo una valutazione di ordine economico sociale correlata al livello di sviluppo della società civile. In tale contesto, la tutela del privato non poteva essere ottenuta tramite la condanna dell'ente pubblico alla restituzione del bene previa demolizione delle opere costruite, ma era confinata entro i limiti dell'azione per il risarcimento del danno, spettante al privato in conseguenza dell'illecito commesso dall'amministrazione, consistente nel colpevole comportamento integrante l'ablazione di fatto e riconducibile allo schema dell'art. 2043 c.c.. A prescindere dai profili - non rilevanti ai fini della soluzione della questione che interessa nel caso concreto - concernenti l'individuazione del momento consumativo dell'illecito e della disciplina applicabile in tema di prescrizione dell'azione risarcitoria, va ricordato che con la successiva sentenza 10 giugno 1988, n. 3940, le Sezioni Unite della Cassazione precisarono che il fenomeno dell'occupazione appropriativa era caratterizzato, quale indefettibile punto di partenza, da una valida dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e, quale punto di arrivo, dalla realizzazione dell'opera medesima, nonché dall'inserimento tra questi due poli di un'attività manipolatrice del bene altrui, posta in essere in deviazione dal modello di comportamento dettato dalle leggi in materia. Insomma, l'elemento qualificante della fattispecie era "l'azzeramento" del contenuto sostanziale del diritto di proprietà, conseguente all'illecito integrato dall'irreversibile trasformazione del fondo e comportante, da un lato, la perdita del diritto di proprietà per il privato, dall'altro, l'acquisto del nuovo bene risultante da quella trasformazione in capo

all'amministrazione, a titolo originario e per effetto della realizzazione dell'opera pubblica con connessa impossibilità di restituzione del suolo ormai incorporato nell'opera (per tale ricostruzione e per la dettagliata analisi della genesi e dello sviluppo dell'istituto si veda, in particolare, oltre alle sentenze citate in motivazione, Cass. Civ., SS.UU., 6 maggio 2003, n. 6853). Quanto all'occupazione usurpativa è sufficiente rammentare – visto che l'ipotesi non è neppure astrattamente configurabile nel caso di specie, in quanto l'intervento è stato realizzato sulla base di una non contestata dichiarazione di pubblica utilità – che tale fattispecie si configurava quando l'intervento di realizzazione dell'opera sul suolo altrui avveniva in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, ab initio o per effetto dell'intervenuto annullamento del relativo atto o per scadenza dei relativi termini (queste due ultime ipotesi risultano, come è noto, di dubbia collocazione nel complesso quadro giurisprudenziale elaborato sul punto, con profonde differenze, tra giurisprudenza ordinaria e giurisprudenza amministrativa), sicché si verificava un mero fatto illecito, inidoneo, stante la mancata correlazione tra l'opera realizzata e una dichiarata finalità di realizzazione dell'interesse pubblico, a determinare l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione, tenuta, pertanto, alla restituzione dell'area, oltre al risarcimento per i danni comunque cagionati al proprietario.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.1362 del 20/01/2011 - Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: Il fenomeno della cosiddetta occupazione acquisitiva o appropriativa presenta, in sintesi, i seguenti caratteri: a) la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) il fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e, quindi, legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, c) l'acquisto a favore della p.a. si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale.

Estratto: «In fatto relativamente al terreno oggetto di controversia, è emerso: a) che, ai sensi del Titolo 8^a della L. n. 219 del 1981, con ordinanza n. 1471/Est del 15.11.1989, del Funzionario Delegato CIPE, ne era stata disposta in via temporanea e d'urgenza per il tempo di 12 mesi, scaduto nel novembre del 1990; b) che la prevista opera pubblica viaria era stata dichiarata di pubblica utilità e che era stata ultimata prima della scadenza del termine annuale di occupazione temporanea, di cui sub a); c) che, nonostante che i lavori e le procedure espropriative delle aree di cui alla ordinanza sub a) dovessero essere portati a termine entro il 31.12.1991, il decreto definitivo di espropriazione del terreno in questione non era stato mai emanato. Il fenomeno della cosiddetta occupazione acquisitiva o appropriativa presenta, in sintesi, i seguenti caratteri: a) la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) il fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e, quindi, legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, c) l'acquisto a favore della p.a. si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale (cfr, tra le altre, cass. 200306853). Ove la fattispecie estintiva - acquisitiva della proprietà dell'area occupata si perfezioni alla scadenza del termine di occupazione legittima, il proprietario del bene occupato, oltre al diritto all'indennità per il periodo di occupazione autorizzata, consegue il diritto al risarcimento del danno da occupazione appropriativa, ma non anche al risarcimento del danno da occupazione illegittima per il periodo successivo a tale evento, in cui è ormai venuto meno il suo diritto dominicale sul bene. Dalle esposte premesse deriva che nella specie il terreno del M. era stato acquisito dalla P.A. per occupazione acquisitiva, nel novembre del 1990, alla scadenza del periodo annuale di occupazione autorizzata, avesse o meno tale occupazione assunto natura preespropriativa. In siffatta ipotesi, inoltre, è da escludere l'applicabilità della proroga di cui al D.Lgs. n. 354 del 1999, art. 9 alla luce del consolidato principio di diritto ripetutamente affermato da questa Corte (cfr Cass 200403966; 200507544; sezioni unite 200813358; 200903225; 200928332) e di recente anche ribadito dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 6769 del 2009, principio secondo cui in tema di attuazione dei procedimenti espropriativi per la realizzazione degli interventi di cui al titolo ottavo della L. 14 maggio 1981, n. 219, il D.Lgs. 20 settembre 1999, art. 9 che proroga i termini relativi alle occupazioni d'urgenza, se prescinde dalla legittimità o illegittimità dell'occupazione al tempo della sua entrata in vigore, riguarda comunque solo i procedimenti espropriativi che siano in corso alla stessa data; ne deriva che la norma può valere a restituire legittimità ad occupazioni divenute inefficaci o illegittime solo se l'obiettivo di recupero della procedura espropriativa - costituente la "ratio" dichiarata della norma - sia

conseguibile per non essersi già perfezionato il fatto (illecito) acquisitivo per effetto del concorrere dell'illegittimità dell'occupazione e dell'irreversibile trasformazione del fondo.".»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.28 del 13/01/2011 - Relatore: Claudia Lattanzi - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: La giurisprudenza aveva creato la figura dell'occupazione appropriativa in forza della quale l'Amministrazione, che per la realizzazione di un'opera di pubblica utilità occupa un suolo del privato in modo illegittimo per assenza ab initio del provvedimento autorizzativo o per decorso dei termini di efficacia dello stesso, ne acquista a titolo originario la proprietà per effetto della trasformazione irreversibile arrecata al suolo stesso.

Estratto: «Risulta incontestato in giudizio che alla data di scadenza del termine dell'occupazione d'urgenza non è stato emesso il decreto di esproprio. Com'è noto, la giurisprudenza aveva creato la figura dell'occupazione appropriativa in forza della quale l'Amministrazione, che per la realizzazione di un'opera di pubblica utilità occupa un suolo del privato in modo illegittimo per assenza ab initio del provvedimento autorizzativo o per decorso dei termini di efficacia dello stesso, ne acquista a titolo originario la proprietà per effetto della trasformazione irreversibile arrecata al suolo stesso. La Corte Europea dei diritti dell'uomo, con numerose sentenze, ha giudicato illegittimo l'istituto dell'occupazione acquisitiva per violazione dell'art. 1 del primo Protocollo aggiuntivo della CEDU, ritenendo sostanzialmente che questo istituto contrasta con il principio di legalità che impone l'esistenza di norme di diritto interno sufficientemente accessibili, precise e prevedibili, e che il meccanismo acquisitivo nasce da un fatto illecito.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.11915 del 25/10/2010 - Relatore: Giovanni Sabato - Presidente: Luigi Antonio Esposito

Sintesi: Secondo l'impostazione tradizionale, l'istituto dell'occupazione acquisitiva opera nell'ipotesi in cui, sebbene si sia in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace (e ciò a prescindere dall'eventuale successivo annullamento di questa), il decreto di esproprio non venga affatto adottato, ovvero non sia emanato nel termine fissato per il completamento della procedura: in tal caso, si afferma, l'irreversibile trasformazione del fondo segna il momento in cui il diritto di proprietà del privato deve considerarsi estinto lasciando sussistere la tutela nella esclusiva forma del ristoro patrimoniale, sub specie di risarcimento del danno per equivalente.

Estratto: «Può, a questo punto, passarsi all'analisi dell'istituto dell'acquisizione appropriativa e delle sue conseguenze sul piano della ristorabilità della posizione giuridico-soggettiva del privato oggetto di lesione, con le relative modalità. Secondo l'impostazione, per così dire tradizionale, tale istituto, costituente espressione del "diritto vivente" ancora all'epoca dei fatti, opera nell'ipotesi in cui, sebbene si sia in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace (e ciò a prescindere dall'eventuale successivo annullamento di questa), il decreto di esproprio non venga affatto adottato, ovvero non sia emanato nel termine fissato per il completamento della procedura: in tal caso, si afferma, l'irreversibile trasformazione del fondo segna il momento in cui il diritto di proprietà del privato deve considerarsi estinto e, dunque, il momento perfezionativo della cd. "occupazione acquisitiva". In presenza di una occupazione ormai sine titulo della P.A., l'avvenuta trasformazione del fondo diviene anche limite alle possibilità di tutela giurisdizionale praticabili dal privato. Se non vi è stata "irreversibile trasformazione", infatti, questi può scegliere tra la restituzione del bene ed il risarcimento del danno per equivalente; ove, invece, il fondo sia stato trasformato e definitivamente destinato all'opera pubblica, l'avvenuta estinzione del diritto dominicale lascia sussistere la tutela nella esclusiva forma del ristoro patrimoniale, sub specie di risarcimento del danno per equivalente. Quest'ultima è la sola forma di tutela accordabile nella fattispecie in esame ai ricorrenti, considerato che l'opera pubblica risulta essere stata in concreto realizzata in base alle affermazioni rese in ricorso non contraddette dall'Amministrazione o dagli atti di causa. Ebbene, di recente la giurisprudenza amministrativa, ha preso atto del sostanziale sovvertimento del panorama ordinamentale determinato dalla fattispecie del più volte art. 43 del testo unico sugli espropri approvato col d.P.R. n. 327 del 2001, che, come è noto, consente alla P.A. di acquisire un immobile al suo patrimonio indisponibile in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. Tale norma, nonostante introdotta soltanto con il predetto corpus normativo, si ritiene dal Supremo Consesso Amministrativo (C.d.S sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2582)

applicabile anche alle procedura espropriative di epoca antecedente, come quella oggetto del presente gravame, in quanto l'art. 43 "si riferisce a tutti i casi di occupazioni sinetitulo, anche a quelle già sussistenti alla data di entrata in vigore del testo unico. Oltre al rilievo delle specifiche osservazioni dall'Adunanza Generale (da considerare quali lavori preparatori) e del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, rileva l'art. 57 del testo unico, il quale (riferendosi ai «procedimenti in corso») ha previsto norme transitorie unicamente per individuare l'ambito di applicazione della riforma in relazione alle diverse fasi 'fisiologiche' del procedimento. Il medesimo art. 57, invece, non ha limitato neanche per implicito l'ambito di applicazione dell'art. 43, che è 'opposto' a quello delle norme che riguardano i «procedimenti in corso» (per la scadenza del termine entro il quale poteva essere emesso il decreto di esproprio, o per l'annullamento di un atto del procedimento ablatorio). In altri termini, l'atto di acquisizione - in quanto emesso ab externo del procedimento espropriativo - non rientra nell'ambito di operatività della normativa transitoria di cui all'art. 57" (cfr. C.Stato, IV, n. 2582 cit.). Ritenuta applicabile la norma a prescindere dalla data di entrata in vigore del testo unico espropriazione, il Consiglio di Stato osserva che la norma in esame "presuppone la perdurante sussistenza del diritto di proprietà e di un illecito permanente dell'Amministrazione che utilizza il fondo altrui, in assenza del decreto di esproprio, anche se è stata realizzata l'opera pubblica". L'art. 43 quindi testualmente preclude che l'Amministrazione diventi proprietaria di un bene in assenza di un titolo previsto dalla legge, divenendo così irrilevante il momento in cui si è realizzata la irreversibile trasformazione. La giurisprudenza ha addirittura affermato di recente che l'occupazione appropriativa sarebbe ormai da considerare espunta dal nostro ordinamento. Si è osservato infatti che "l'art. 43, T.U. n. 327 del 2001, nel prevedere la c.d. acquisizione sanante, non costituisce la tipizzazione dell'istituto di origine giurisprudenziale della c.d. occupazione appropriativa, ma una nuova fattispecie che - in casi eccezionali, congruamente motivati e specificamente comprovati in ordine alla sussistenza dei relativi presupposti - consente alla P.A., extra ordinem rispetto al procedimento espropriativo ordinario, di acquisire al proprio patrimonio indisponibile beni immobili altrui. Detta norma, quindi, sottende il principio per cui il diritto di proprietà può estinguersi, in mancanza di decreto di esproprio o di cessione spontanea, solo per effetto del decreto di acquisizione sanante, eliminando in tal modo la figura, sorta nella prassi giurisprudenziale, dell'accessione invertita, vale a dire del trasferimento di proprietà per effetto dell'irreversibile trasformazione del suolo pur in assenza di uno specifico provvedimento amministrativo" (cfr. T.A.R Lazio Roma, sez. I, 18 gennaio 2010, n. 302).»

TRIBUNALE DI ROMA, SEZIONE II CIVILE del 26/07/2010 - Relatore: Cecilia Bernardo - Presidente: Cecilia Bernardo

Sintesi: La figura dell' "occupazione acquisitiva" o "accessione invertita", elaborata dalla giurisprudenza e basata sull'applicazione analogica dell'art. 938 c.c., si realizzava quando la P.A., dopo aver occupato il fondo del privato per la realizzazione di un'opera pubblica sulla scorta di una dichiarazione di pubblica utilità, non promuoveva regolare procedimento espropriativo, ma cagionava in ogni caso la radicale trasformazione del bene occupato, con irreversibile sua destinazione alle finalità pubblicistiche in ragione delle quali esso era stato materialmente appreso (costruzione di opera pubblica).

Estratto: «Va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito. Giova premettere che, come è principio pacifico nella giurisprudenza di legittimità, la giurisdizione del giudice si determina sulla base della domanda e, ai fini del suo riparto tra giudice ordinario e amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca ed effettiva natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso - tenuto conto dei fatti allegati e del rapporto giuridico di cui essi sono manifestazione - con riguardo alla sostanziale protezione ad essa accordata, in astratto, dal diritto positivo (ex multis, Cass. sent. n. 5536 del 18/3/04; n. 10243 del 27/6/03; n. 7507 del 15/3/03; n. 3508 del 7/3/03). Orbene, nel presente giudizio l'attore ha chiesto condannarsi il Ministero convenuto al ripristino dello status quo ante del terreno di sua proprietà, nonché al risarcimento di tutti i danni patiti a seguito della illegittima occupazione dello stesso. In particolare, lo stesso attore - sin dall'atto introduttivo del giudizio - ha riconosciuto di essere stato privato del suo terreno in mancanza di un valido titolo ablatorio (decreto di occupazione scaduto o inesistenza del provvedimento di esproprio), ma in presenza di una rituale e valida dichiarazione di pubblica utilità. Infatti, i lavori contestati rientravano nell'attuazione del progetto di sistemazione idraulica del fiume Fi., approvato decreto n. 5902 del 6/7/90 del Ministero dei Lavori Pubblici, avente pieno valore di dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza ex art. 1 L. n. 1/78. Giova premettere che, con riferimento all'occupazione di immobili privati posta in essere da

parte dell'Amministrazione sine titolo o con titolo illegittimo, la giurisprudenza in passato aveva elaborato il concetto di "occupazione acquisitiva" o "accessione invertita". Tale figura - basata sull'applicazione analogica dell'art. 938 c.c. - si realizzava quando la P.A., dopo aver occupato il fondo del privato per la realizzazione di un'opera pubblica sulla scorta di una dichiarazione di pubblica utilità, non promuoveva regolare procedimento espropriativo, ma cagionava in ogni caso la radicale trasformazione del bene occupato, con irreversibile sua destinazione alle finalità pubblicistiche in ragione delle quali esso era stato materialmente appreso (costruzione di opera pubblica). In tali casi - e cioè sia quando mancava ab origine un titolo legittimante l'occupazione, sia quando tale titolo era divenuto successivamente inefficace per decorso dei termini di durata massima o per annullamento giurisdizionale - si riteneva che l'occupazione, seguita dalla radicale trasformazione del bene, comportasse l'estinzione del diritto di proprietà del privato con contestuale acquisto del medesimo, a titolo originario, da parte della PA. Il privato, tuttavia, aveva diritto al risarcimento del danno cagionato dall'illecito perpetrato dalla PA, da esercitarsi entro il termine prescrizione di 5 anni (cfr. Cass. SS. UU. 1464/83; Cass. SS. UU. 3940/88; Cort. Cost. n. 188/1995). Successivamente, poi, la giurisprudenza ha approfondito ulteriormente l'istituto, arrivando a distinguere tra "occupazione acquisitiva" e "occupazione usurpativa". In particolare, la Suprema Corte ha specificato che il fenomeno della cosiddetta "occupazione appropriativa o acquisitiva" si realizza solo quando, alla trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione del bene ad opera pubblica o ad uso pubblico, corrisponda uno specifico apprezzamento da parte dell'amministrazione delle finalità pubblicistiche perseguite. Sicché, presupposto indefettibile dell'acquisizione è l'esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità (formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto), in modo che il collegamento funzionale dell'opera agli interessi pubblicistici perseguiti sia cristallizzato in un provvedimento amministrativo formalmente adottato. La cosiddetta accessione invertita, invece, non si realizza nella diversa ipotesi di "occupazione usurpativa", in cui la dichiarazione di pubblica utilità manca in radice ovvero è giuridicamente inesistente (in quanto annullata dal giudice amministrativo o carente dei suoi caratteri essenziali tipici, fra i quali la fissazione dei termini richiesti dall'art. 13 della legge n. 2359 del 1865 per il compimento delle espropriazioni e dei lavori). In tal caso, infatti, si configura solo una mera occupazione - detenzione illegittima dell'immobile privato - inquadrabile nella responsabilità ex art. 2043 c.c., con le necessarie implicazioni sia in punto di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante dalla permanenza della illecita occupazione, sia in punto di esperibilità delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà del bene (sul tema, ex pluribus Cassazione civile, sez. I, 12 dicembre 2001, n. 15710; Cassazione civile, sez. I, 16 maggio 2003, n. 7643; Cassazione civile, sez. un., 06 maggio 2003, n. 6853; Cass. Civ. Sez. 1, Sentenza n. 3007 del 17/02/2004 Cassazione Civile SS. UU. 21 gennaio 2005 n. 1235; Cass. Civ. Sez. 1, Sentenza n. 7981 del 30/03/2007).»

TRIBUNALE DI L'AQUILA, SEZIONE CIVILE del 15/02/2010 - Relatore: Bianca Maria Serafini - Presidente: Bianca Maria Serafini - Parti: RE.Pi. ed altri c. ANAS

Sintesi: L'occupazione acquisitiva si verifica quando il suolo già occupato legittimamente a seguito di dichiarazione di pubblica utilità e quindi nell'ambito della procedura espropriativa, subisce un'irreversibile trasformazione per l'esecuzione dell'opera pubblica senza che però intervenga decreto di esproprio idoneo a produrre l'effetto traslativo della proprietà alla data della scadenza dell'occupazione.

Estratto: «E' documentalmente provato che l'occupazione degli immobili degli attori è avvenuta, per quelli di cui al decreto del Prefetto di Pescara n. 1737 emanato il 2/4/1979, in occasione della compilazione dello stato di consistenza il 22 gennaio 1980, per quelli di cui al decreto prefettizio n. 5195 del 30 luglio 1983 in data 14/9/1983. Alla scadenza del termine indicato per la durata dell'occupazione temporanea d'urgenza, prorogato fino al 22/12/1986 per i terreni di cui al decreto n. 1737 del 2/4/1979, non ha comunque fatto seguito il decreto di esproprio e pertanto non risulta portato a compimento il procedimento espropriativo pur essendosi verificata, durante l'occupazione del fondo sotto la vigenza del decreto di occupazione d'urgenza, l'irreversibile trasformazione dello stesso. Si è quindi in presenza di un'occupazione acquisitiva che si verifica, appunto, quando il suolo già occupato legittimamente a seguito di dichiarazione di pubblica utilità e quindi nell'ambito della procedura espropriativa, subisce una irreversibile trasformazione per l'esecuzione dell'opera pubblica senza che però intervenga decreto di esproprio idoneo a produrre l'effetto traslativo della proprietà alla data della scadenza dell'occupazione. Condotta illecita che rende la P.A. responsabile del relativo risarcimento ex art. 2043 c.c. Al riguardo la Corte Costituzionale con la sentenza n. 349/2007 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis comma 7 bis D.L. 11 luglio 1992 n. 333, convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992 n. 359, richiamando l'affermazione costante nella giurisprudenza della Corte Europea per cui il

risarcimento del danno deve essere integrale e comprensivo di rivalutazione monetaria a far tempo dal provvedimento illegittimo. Il CTU ha accertato che sono stati occupati ed irreversibilmente trasformati complessivi mq. 3480 ed ha individuato quale anno dell'irreversibile trasformazione degli immobili per cui è causa l'anno 1981 per le particelle di cui al foglio (...) nn. (...), e l'anno 1985 per la particella foglio (...) n. (...), date stabilite sulla base delle informazioni rese dagli stessi attori; il consulente ha valutato i terreni tenendo conto della loro edificabilità di fatto trattandosi di terreni che ricadono all'interno del centro abitato di Pescara ed ha stimato il valore delle porzioni immobiliari all'epoca dell'irreversibile trasformazione (1981/1985) in Lire 147.100.000 e alla scadenza delle occupazioni legittime (1983/1987) in Lire 189.800.000 alla stregua dei parametri rappresentati dal prezzo corrente di mercato riferito all'epoca dell'irreversibile trasformazione per immobili aventi caratteristiche e destinazioni similari, sulla base di atti pubblici di compravendita di immobili simili. Lo stesso CTU ha determinato l'indennità spettante per il periodo di occupazione legittima (scadenza 24/12/1983 per il decreto n. 1737 e 14/9/1987 per il decreto n. 5195) pari a Lire 155.080.000. In ordine poi alla diminuzione di valore della proprietà residua, l'illegittima usurpazione dei terreni comporta non soltanto il risarcimento dei danni per la perdita degli immobili, ma anche l'integrale refusione del pregiudizio consistente nel deprezzamento del terreno rimasto in proprietà quale conseguenza diretta ed immediata della condotta illecita dell'ente espropriante. Il consulente, con valutazione corretta e non sottoposta a censura da nessuna delle parti, ha ritenuto che la sola porzione di terreno di cui alla part. (...) sub/c di are 12.60 abbia subito una rilevante diminuzione di valore a causa della distanza da osservare, per una ipotetica edificazione sulla stessa, dal ciglio stradale, diminuzione di valore determinata in ragione del 30% del valore del fondo con riferimento all'anno 1983 e pari a Lire 22.680.000. Il Tribunale ritiene di doversi uniformare al parere espresso dal ctu, fondato su indagini approfondite ed argomentazioni esaurienti. Il credito risarcitorio degli attori va pertanto determinato alla data della scadenza dell'occupazione legittima (1983/1987), quale momento di consumazione dell'illecito, in Lire 212.480.000 (Lire 189.800.000 + 22.680.000) pari ad Euro 109736,76 di cui Lire 175.480.000 per i terreni indicati nel decreto prefettizio n. 1737 del 2/4/1979, considerata anche la diminuzione di valore della porzione della particella n. (...), e Lire 37.000.000 per il terreno indicato nel decreto n. 5195 del 30/7/1983.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1498 del 01/10/2009 - Relatore: Eleonora Di Santo - Presidente: Gaetano Ciccìo

Sintesi: La c.d. occupazione acquisitiva fa sì che l'occupazione illegittima di un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e la radicale trasformazione dello stesso comporti l'estinzione del diritto di proprietà e la contestuale acquisizione a titolo originario in capo alla pubblica amministrazione del diritto stesso, abilitando il privato a richiedere, nel termine di prescrizione quinquennale dalla data della trasformazione, il risarcimento del danno.

Estratto: «2. Va, preliminarmente, affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, anche dopo ed alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004. Nella fattispecie, come risulta dalla documentazione depositata in giudizio, il procedimento di espropriazione è iniziato a seguito di dichiarazione di pubblica utilità del progetto dell'opera pubblica del 7 luglio 2000, che ha fissato in tre anni il termine per l'ultimazione delle procedure di esproprio; ad essa è seguita l'emissione di un decreto di occupazione d'urgenza del 15 dicembre 2000, che ha previsto un'occupazione fino a cinque anni dalla data di immissione in possesso, avvenuta in data 12 febbraio 2001. L'opera pubblica cui era preordinata la procedura espropriativa consisteva nell'adeguamento degli argini preesistenti del fosso Meldancione. E, ai fini dell'individuazione della data in cui la realizzazione dell'opera in questione ha determinato l'irreversibile trasformazione del fondo occorre avere riguardo al momento in cui l'opera è venuta ad esistenza nei suoi elementi oggettivi ed essenziali alla funzione della stessa, senza che, al contrario, sia necessaria l'ultimazione anche delle componenti accessorie. Ciò premesso, si è dell'avviso di poter concordare con l'amministrazione resistente nel ritenere che tale data vada individuata nel 7 dicembre 2001 – data peraltro individuata dall'amministrazione in via subordinata rispetto al giugno del 2001, che è quella che risulterebbe dalla documentazione fotografica dalla stessa prodotta, dalla quale tuttavia non emerge in maniera incontrovertibile l'esecuzione dei lavori - sulla scorta delle considerazioni che seguono. Dal certificato di pagamento del 13 marzo 2002, relativo al terzo stato di avanzamento, si evince che con il terzo stato di avanzamento i lavori erano già praticamente completati. Difatti, da tale documento emerge che su un ammontare totale dei lavori pari a 1.110.809.672 lire, erano stati eseguiti lavori per un ammontare di 1.110.783.675 lire. E tale certificato non può che riferirsi alle prestazioni eseguite al 7 dicembre 2001 di cui ai disegni di contabilità versati in atti, atteso che il precedente certificato di pagamento, relativo al secondo stato di avanzamento, era del 5 luglio 2000 e, quindi, anteriore ai suindicati disegni di

contabilità. Pertanto, può convenirsi con l'amministrazione che l'irreversibile trasformazione dell'area per cui è causa sia avvenuta il 7 dicembre 2001, e, quindi, durante il periodo di validità della dichiarazione di pubblica utilità e della relativa occupazione d'urgenza. Nel termine fissato dalla dichiarazione di pubblica utilità (7 luglio 2003) non è intervenuto l'atto finale di esproprio, mancante anche all'epoca di proposizione del ricorso in esame. Siamo, quindi, in presenza di una c.d. accessione invertita o occupazione acquisitiva, in base alla nota giurisprudenza della Corte Suprema, riconducibile alla irreversibile trasformazione del fondo in assenza di decreto di esproprio, pur a seguito di una dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, nell'ambito di una procedura di espropriazione. La c.d. occupazione acquisitiva fa sì che l'occupazione illegittima - come nel caso di specie, in cui l'occupazione è divenuta tale a seguito della mancata emanazione del decreto di esproprio - di un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e la radicale trasformazione dello stesso comporti l'estinzione del diritto di proprietà e la contestuale acquisizione a titolo originario in capo alla pubblica amministrazione del diritto stesso, abilitando il privato a richiedere, nel termine di prescrizione quinquennale dalla data della trasformazione, il risarcimento del danno (cfr., Corte europea dir. uomo, 6 aprile 2004; Cons. Stato, sez. IV, 10 novembre 2003 n. 7135). Pur dopo l'intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 204 del 6 luglio 2004) deve ritenersi che permanga la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in tema di risarcimento dei danni da occupazione acquisitiva, collocandosi tale fattispecie nell'ambito del risarcimento derivante da atti e comportamenti della pubblica amministrazione ex art. 34 del D. Lgs. n. 80/1998 (cfr., Cons. Stato, Ad. plen. 9 febbraio 2006 n. 2; TAR Campania, Napoli, sez. V, 26 ottobre 2004 n. 15428; TAR Toscana, sez. I, 13 aprile 2006 n. 1291).»

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA n.346 del 05/05/2009 - Relatore: Claudio Zucchelli - Presidente: Pier Giorgio Trovato

Sintesi: La c.d. accessione invertita nel caso di occupazioni abusiva di terreno privato per la realizzazione di un'opera pubblica, facendo applicazione dei principi di cui all'articolo 939 c.c., individuava il rapporto di principalità ed accessorietà in senso funzionale, fondandosi sulla prevalenza dell'opera pubblica rispetto al terreno privato, tanto da determinare l'accessione dell'area di sedime all'edificazione, in spregio ai principi consolidati espressi dagli artt. 936 e ss. c.c.

Estratto: «2. Accessione in virtù del collegamento delle aree private con l'area demaniale dell'arenile, o con il mare propriamente detto o, infine, con le acque del mare defluite tramite l'abbattimento del diaframma dopo il completamento della rete interna di escavazioni e di canali. Come è noto l'accessione è un modo di acquisizione della proprietà, previsto dagli articoli 934 e seguenti c.c.. Secondo i principi e la tradizionale dottrina romanistica e civilistica, l'accessione si verifica tra due beni immobili di proprietà di soggetti diversi ed ha quale presupposto una relazione tra gli immobili stessi di cui uno sia da considerarsi, per un qualche motivo, dominante sull'altro acquisendo la qualificazione di immobile principale, rispetto al secondo considerato accessorio. Da questo principio, infatti, scaturisce l'accessione per inaedificatio, implantatio, avulsio etc. Finanche la così detta accessione invertita nel caso di occupazioni abusiva di terreno privato per la realizzazione di un'opera pubblica, facendo applicazione dei principi di cui all'articolo 939 c.c., individuava il rapporto di principalità ed accessorietà in senso funzionale, secondo l'elaborazione giurisprudenziale originaria di Cass. Sez. 1, n. 3243 dell'8 giugno 1979 e successivamente di Cass. SS. UU. 28 agosto 1990 n. 8874. Essa, infatti, si fondava esattamente sulla prevalenza dell'opera pubblica rispetto al terreno privato, tanto da determinare l'accessione dell'area di sedime all'edificazione, in spregio ai principi consolidati espressi dagli artt. 936 e ss. c.c. Giova, per incidens, ricordare che la Corte della CEDU ha ritenuto questa costruzione contraria al diritto fondamentale di proprietà garantito dalla Dichiarazione stessa. Di ciò sarà opportuno rammentarsi nel prosieguo di questa esposizione.»

TRIBUNALE DI BARI, SEZIONE III CIVILE del 08/04/2009 - Relatore: Rosanna Angarano - Presidente: Rosanna Angarano

Sintesi: Secondo la ricostruzione giurisprudenziale elaborata dalle Sezioni Unite della Cassazione, la cosiddetta accessione invertita si perfeziona quando, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, si sia verificata l'irreversibile trasformazione del bene occupato (e sia eventualmente scaduto il termine di occupazione legittima), senza che l'autorità competente abbia emesso il decreto d'esproprio.

Estratto: «Ciò detto, e ormai pacifica la ricostruzione giurisprudenziale dell'istituto della c.d. occupazione acquisitiva elaborata dalle Sezioni Unite della Cassazione che ravvisa sia nell'occupazione illegittima del suolo privato, sia nella costruzione su di esso dell'opera, un'ipotesi di illecito aquiliano ex art. 2043 c.c. (Cass. S.U. n. 12546/92). Secondo detta ricostruzione, poi, l'illecito connesso alla apprensione del bene si consuma allorché, per effetto della irreversibile trasformazione del fondo, non è più possibile procedere alla restituzione del medesimo ai legittimi proprietari. Può pertanto, affermarsi che la cosiddetta accessione invertita si perfeziona quando, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, si sia verificata l'irreversibile trasformazione del bene occupato (e sia eventualmente scaduto il termine di occupazione legittima) senza che l'autorità competente abbia emesso il decreto d'esproprio. Alcun effetto giuridico può riconoscersi al decreto di esproprio tardivamente emesso. Infatti se per un verso quest'ultimo - ove intervenga nei termini stabiliti dalla dichiarazione di pubblica utilità - deve ritenersi validamente emanato, indipendentemente dalla scadenza del termine di occupazione legittima, lo stesso, per converso, risulta comunque inutiliter datum nell'ipotesi, come quella in esame, in cui in seguito alla realizzazione dell'opera ed alla scadenza dell'occupazione legittima, si sia verificata la cosiddetta "occupazione acquisitiva" in favore dell'ente espropriante (cfr. Cass. n. 16162/2007). Va aggiunto che l'irrelevanza, nell'indicata situazione, del sopravvenuto decreto di espropriazione prescinde completamente dalla persistenza in astratto del potere espropriativo e dalla legittimità formale del provvedimento, ma deriva semplicemente dalla constatazione che di essi in concreto è venuto meno l'oggetto, non essendo concepibile che di quel potere l'ente possa avvalersi al fine di appropriarsi di un immobile già entrato a far parte del suo demanio o del suo patrimonio indisponibile. Così ricostruita la vicenda ablatoria in esame, deve escludersi che gli attori abbiano diritto al risarcimento per occupazione illegittima atteso che la irreversibile trasformazione del suolo è avvenuta in costanza di occupazione legittima mentre ai medesimi spetta il risarcimento del danno per la perdita definitiva del suolo in ragione dell'illecito istantaneo della amministrazione perfezionatosi alla data del 05 febbraio 1986, quando, scaduta la occupazione legittima, il bene è passato alla proprietà pubblica in ragione della sua illecita trasformazione.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.603 del 18/03/2009 - Relatore: Amedeo Urbano - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi: In base all'istituto di matrice giurisprudenziale della "accessione invertita" o "occupazione acquisitiva", anche in assenza di un atto di natura ablatoria, l'Amministrazione acquista a titolo originario la proprietà dell'area altrui, quando su di essa ha realizzato in tutto o in parte un'opera pubblica, in attuazione della dichiarazione della pubblica utilità.

Estratto: «Le argomentazioni dell'amministrazione comunale muovono da un presupposto giuridico erroneo, e, cioè, dal presupposto della perdurante operatività nell'ordinamento giuridico dell'istituto di matrice giurisprudenziale della "accessione invertita" o "occupazione acquisitiva", in base al quale, anche in assenza di un atto di natura ablatoria, l'amministrazione acquista a titolo originario la proprietà dell'area altrui, quando su di essa ha realizzato in tutto o in parte un'opera pubblica, in attuazione della dichiarazione della pubblica utilità; l'acquisto avverrebbe in base ad un atto illecito di natura "istantanea", con la conseguenza che dalla data in cui si verifica tale acquisto (che di regola coincideva con la scadenza del termine di occupazione legittima, poiché la fattispecie più ricorrente era quella in cui, approvato un progetto implicante dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e di urgenza e indifferibilità dei relativi lavori, il suolo occorrente era occupato in via d'urgenza per dare inizio ai lavori che venivano poi completati, con conseguente "irreversibile" trasformazione del bene e sua destinazione all'uso pubblico, senza che tuttavia il procedimento espropriativo svolgentesi a latere giungesse al suo fisiologico epilogo) comincia a decorrere il termine quinquennale per il risarcimento del danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà. Questi principi - come ha chiarito la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. V, 27 giugno 2007, n. 3752; sez. IV, 16 novembre 2007, n. 5830 e 21 maggio 2007, n. 2582), condivisa da questo Tar (sez. III, 12 marzo 2008, n. 699) - non possono più considerarsi vigenti nell'ordinamento giuridico, perché non sono conformi "ai principi della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo, che hanno una diretta rilevanza nell'ordinamento interno"; inoltre, il testuale disposto dell'art. 43, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, preclude che l'amministrazione possa acquistare un bene in assenza di un titolo previsto dalla legge (cfr. Cons. di Stato, Ad. plen., 29 aprile 2005, n. 2).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.1353 del 09/03/2009 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Cassazione, la c.d. occupazione acquisitiva presuppone la sussistenza di una dichiarazione di PU, è caratterizzata dalla trasformazione irreversibile del fondo, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica ed è fenomeno che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima.

Estratto: «2. In punto di giurisdizione la Sezione ritiene di non aver motivo per discostarsi nella circostanza dall'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie nelle quali si faccia questione - anche ai fini complementari della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento all'interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà ovvero sia caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi (Cons. Stato, A.P. 30.7.2007, n.9 e 22.10.2007, n. 12; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18.12.2007, n.6676; T.A.R. Lazio, Roma, II, 3.7.2007, n.5985; T.A.R. Toscana, I, 14.9.2006, n.3976; Cass. Civ., SS.UU., 20.12.2006, nn. 27190, 27191 e 27193).2.1 Da canto suo la giurisprudenza della Cassazione (es. SS.UU., 6.5.2003, n. 6853) ha individuato i caratteri nella cosiddetta occupazione appropriativa : a) nella trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) nel fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e quindi legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) nell'acquisto a favore della P.A.. che si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica, e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (in tal caso non si produce l'effetto acquisitivo a favore della P.A. ed il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse e quindi vi rinunzi, può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale); d) nella circostanza che il soggetto che ha subito l'ablazione di fatto, per ottenere il risarcimento del danno, ha l'onere di proporre domanda in sede giudiziale entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 2947 c.c.), la cui decorrenza è ancorata alla data di scadenza dell'occupazione legittima se l'opera pubblica è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo se essa è avvenuta dopo quella scadenza (o in assenza di decreto di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di valida dichiarazione di pubblica utilità).»

TRIBUNALE DI SALERNO, SEZIONE I CIVILE del 17/02/2009 - Relatore: Francesco Scano - Presidente: Antonio Scarpa

Sintesi: Sulla base dell'elaborazione giurisprudenziale, l'istituto della c.d. occupazione espropriativa o acquisitiva è necessariamente caratterizzata "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica medesima, appartenente alla categoria dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili.

Estratto: «Non è allora oggetto del presente giudizio, il risarcimento integrale del danno subito per effetto dell'occupazione degli immobili attori, in misura corrispondente al loro valore integrale. La giurisprudenza della Cassazione è infatti fermissima nel ritenere fin dalle note decisioni delle Sezioni unite che hanno definito presupposti e confini dell'istituto (cfr. sent. 3940/1988; 3963/1989; 4619/1989), che la cd. occupazione espropriativa o acquisitiva resta del tutto distinta dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titulo per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui da parte della P.A.: essendo necessariamente caratterizzata "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica

medesima, appartenente alla categoria dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili; e perciò strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico che ne impedisce alla stessa amministrazione la dismissione e la restituzione del suolo all'originario proprietario. Il proprietario può cioè rinunciare alla restituzione dell'immobile prevista dall'art. 2058 cod. civ., comma 1, disinteressarsi della sua sorte, e chiedere in luogo di questa la condanna dell'ente occupante autore dell'illecita detenzione, al risarcimento per equivalente, nella misura del suo valore venale, soltanto se (ed a condizione che), a cagione della irreversibilità della trasformazione del fondo, la valenza restitutoria dell'azione del privato possa trovare ostacolo o nell'eccessiva onerosità di essa per il debitore (art. 2058 c.c., comma 2) o nel pregiudizio per l'economia nazionale (art. 2933 c.c., comma 2), o essere irragionevolmente antieconomica. Per cui la relativa azione non può trovare accoglimento allorché difetti il menzionato presupposto e l'immobile sia rimasto nelle condizioni originarie, come nella fattispecie hanno ammesso gli stessi proprietari, i quali proprio per tale ragione avevano potuto avanzare istanza di retrocessione. Nel caso concreto, infatti, già il contenuto della citazione introduttiva ha dedotto che la strada pubblica Croce - Costantinopoli non ha più interessato il fondo F.; di tale risultanza si trae conferma dalla domanda di retrocessione che gli attori presentarono al Comune di Paiano. Ciò induce a ribadire che non sia stata realizzata alcuna trasformazione del fondo F., neppure di destinazione, escludendosi non solo che esso sia servito a realizzare lavori od opere o a divenirne pertinenze, ma anche che abbia costituito una componente dell'opera stradale pubblica ritenuta, dall'occupante, indispensabile per il suo completamento e per la sua funzionalità (Cass. 699/1998; 2897/1997). Non è, allora sufficiente che il fondo compreso nelle particelle n. 309 e 40 beni abbia avuto una destinazione pubblica attestata dai due decreti di occupazione d'urgenza del 1981 e del 1988, perché la circostanza comporta soltanto che esse siano state oggetto di una dichiarazione di p.u., avente, come è noto, la sola funzione di costituire il necessario presupposto onde procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione per p.u.; e di assolvere alla funzione di porre l'amministrazione espropriante in grado di esercitare il relativo potere avvalendosi del procedimento ablativo e degli istituti all'uopo previsti onde acquisire la titolarità degli immobili. Ma non anche di sostituire detti istituti, in mancanza dei quali dunque non si opera il trasferimento coattivo della proprietà degli immobili all'amministrazione espropriante e gli stessi restano nella titolarità dell'originario proprietario: perciò escludendone il diritto a percepire l'indennizzo di cui all'art. 42 Cost., che nel caso di occupazione appropriativa assume la consistenza di risarcimento del danno commisurato al loro controvalore integrale. Per cui, siccome l'acquisto coattivo caratterizzante quest'ultimo istituto si verifica soltanto nel momento in cui l'immobile per l'avvenuto svolgimento dei lavori che ne comportano una radicale trasformazione nel suo aspetto materiale, muta fisionomia strutturale e funzionale per assumere quella di un bene pubblico (artt. 822 e 826 cod. civ.), di modo che l'ipotetica restituzione riguarderebbe tutt'altro bene, prendendosi atto che siffatto presupposto nella fattispecie non si sia verificato, in definitiva esclusa la configurabilità dell'occupazione appropriativa, va accertato che gli attori siano rimasti proprietari dell'immobile concernente le particelle nn. 39 e 40, accogliendosi la domanda principale dell'obbligo del Comune di Praiano alla restituzione del fondo.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.739 del 11/02/2009 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Secondo la giurisprudenza della Cassazione, l'istituto dell'occupazione acquisitiva si caratterizza per la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, in assenza di formale decreto di esproprio e per tradursi in fenomeno che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione legittima se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima.

Estratto: «2.1 Da canto suo la giurisprudenza della Cassazione (es. SS.UU., 6.5.2003, n. 6853) ha individuato i caratteri nella cosiddetta occupazione appropriativa : a) nella trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) nel fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e quindi legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) nell'acquisto a favore della P.A.. che si determina soltanto

qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica, e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (in tal caso non si produce l'effetto acquisitivo a favore della P.A. ed il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse e quindi vi rinunzi, può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale); d) nella circostanza che il soggetto che ha subito l'ablazione di fatto, per ottenere il risarcimento del danno, ha l'onere di proporre domanda in sede giudiziale entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 2947 c.c.), la cui decorrenza è ancorata alla data di scadenza dell'occupazione legittima se l'opera pubblica è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo se essa è avvenuta dopo quella scadenza (o in assenza di decreto di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di valida dichiarazione di pubblica utilità). 2.2 Tuttavia tale ricostruzione giurisprudenziale dell'occupazione appropriativa (e usurpativa) è del tutto incompatibile con la disciplina normativa introdotta dal D.Lg.vo n. 327/2001 ed entrata in vigore il 30 giugno 2003. Quest'ultimo contiene, infatti, un capo VII, intitolato alle "Conseguenze della utilizzazione di un bene per scopi di interesse pubblico, in assenza del valido provvedimento ablatorio", nel quale rientra soltanto l'art. 43, la cui rubrica è "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico".L'incompatibilità tra le attuali previsioni di legge e la ricostruzione "pretoria" del fenomeno occupazione appropriativa e usurpativa è evidente, se solo si considera che la disposizione sopra riportata subordina all'adozione di apposito provvedimento discrezionale il trasferimento di proprietà dei beni immobili utilizzati per scopi di interesse pubblico, a seguito di modificazione avvenuta in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.650 del 05/02/2009 - Relatore: Salvatore Cacace - Presidente: Costantino Salvatore

Sintesi: Secondo l'elaborazione giurisprudenziale, costituiscono presupposti indefettibili ed ineliminabili per la configurazione della c.d. occupazione acquisitiva da un lato, la materiale attività di totale trasformazione dell'immobile privato nella sua fisicità, e, dall'altro, l'impossibilità, per il vigente ordinamento, di assoggettare il nuovo compendio ad un regime di doppia appartenenza e di doppia qualificazione giuridica, circa i diritti di proprietà del privato ed i diritti sui beni indisponibili dell'ente pubblico.

Estratto: «Occorre ricordare che la giurisprudenza ha ripetutamente osservato che costituiscono presupposti indefettibili ed ineliminabili per la configurazione della c.d. occupazione acquisitiva (la cui sopravvivenza è peraltro dubbia alla luce del recente radicarsi dell'insegnamento giurisprudenziale, secondo il quale, nel caso di occupazione sine titolo, si realizza un illecito, in forza del quale il suo autore ha l'obbligo di restituire il suolo e di risarcire il pregiudizio cagionato, salvo il potere dell'Amministrazione, oggi sancito dall'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001, di far venir meno l'obbligo di restituzione con l'atto di acquisizione del bene al suo patrimonio, sì che alla stessa è precluso di diventare proprietaria di un bene in mancanza di un titolo previsto dalla legge: Cons. St., IV, 21 maggio 2007, n. 2582 e 27 giugno 2007, n. 3752), da un lato, la materiale attività di totale trasformazione dell'immobile privato nella sua fisicità, si da comportare l'azzeramento di ogni e qualsivoglia forma di disponibilità e di godimento del bene, riducendo a vuoto nome l'originario diritto dominicale e precludendo irreversibilmente l'eventualità che quel diritto possa riespandersi per sua naturale elasticità; e, dall'altro, l'impossibilità, per il vigente ordinamento, di assoggettare il nuovo compendio ad un regime di doppia appartenenza e di doppia qualificazione giuridica (circa i diritti di proprietà del privato ed i diritti sui beni indisponibili dell'ente pubblico).Per cui, dopo iniziali perplessità, la stessa giurisprudenza ha escluso l'estensione dell'istituto alle ipotesi, quale quella qui in considerazione, in cui la realizzazione dell'opera pubblica si traduca in un esercizio illegittimo di fatto di servitù, che determina una mera limitazione delle facoltà di godimento dell'immobile da parte del proprietario, in quanto: a) nella situazione suddetta non ricorre sicuramente l'impossibilità di coesistenza dei due contrapposti diritti del proprietario sul fondo e dell'amministrazione sull'opera pubblica, dato che la servitù, quale che sia, postula, per la sua stessa funzione, la coesistenza, su di un medesimo oggetto, di un diritto di proprietà limitata in capo ad un soggetto e di un diritto reale che limita il primo in capo ad un soggetto diverso: non certo l'assorbimento del primo diritto nel secondo o la riduzione ad unità di essi, con la creazione di un regime unitario di appartenenza tale da far qualificare come "nuovo", sul piano giuridico e fisico, il bene, che ne costituisce oggetto; b) tale coesistenza di

posizioni giuridiche diverse è del resto consentita dal legislatore e considerata come normale dall'art. 825 cod. civ. relativamente a diritti reali spettanti ad enti pubblici sui beni appartenenti ad altri soggetti, per cui è semmai normativamente esclusa la possibilità di assimilare tale situazione a quella peculiare dell'occupazione appropriativa inerente alla sola costruzione di opera pubblica, che sottrae il diritto di proprietà e questo fa risorgere "ex novo" in capo all'ente pubblico occupante;c) l'imposizione della servitù, inoltre, quale che ne sia il titolo, non determina mai l'annullamento di ogni facoltà di godimento o di utilizzazione da parte del proprietario del bene asservito e può operare senza che il fondo servente subisca manomissione fisica alcuna e tanto meno radicali trasformazioni e senza provocare una riduzione delle possibilità di sfruttamento (anche edilizio) dell'intero immobile, conservando altresì al proprietario la facoltà di eseguire sul suolo qualunque innovazione, costruzione o impianto; d) dalla situazione di compressione, che il diritto di proprietà soffre in dipendenza del peso reale, deriva la possibilità della sua riespansione sino alla pienezza originaria quando il diritto reale "in re aliena" sia estinto totalmente, oppure in forme e gradi minori allorché le modalità di esercizio della servitù, valutate nel quadro di esigenze sopravvenute, ne impongano la modificazione od il trasferimento (Cass., n. 250/1995; n. 3573/1992; sez. un., n. 2724/1991; nn. 4619 e 3963/1989; da ultimo, Cass. civ., sez. I, 8 maggio 2008, n. 11477).Orbene, anche nel caso di specie la accertata occupazione sine titulo va considerata del tutto inidonea a far scaturire gli effetti peculiari dell'occupazione espropriativa, contemporanei e interdipendenti - l'acquisitivo del diritto dominicale e l'esautivo dell'illecito - in quanto gli stessi esigono la compresenza dell'elemento fisico della trasformazione dell'immobile privato (che sia "radicale" e che, agendo sulla specie del bene, lo rende nuovo e diverso, facendo cessare, per carenza sopravvenuta dell'oggetto, la precedente signoria giuridica privata) e di quello, oggettivato nell'opera pubblica, della necessità, di un unico e non frazionabile regime di appartenenza del "nuovo bene", espressione giuridica dell'intima, irreversibile trasformazione che l'opera pubblica ha comportato di quello privato preesistente.Pertanto, devesi qui trarre la conseguenza tipica di ogni utilizzazione senza titolo di beni altrui: e cioè quella che tanto la costruzione del manufatto, quanto il suo esercizio concretano un illecito comune a carattere permanente (art. 2043 cod. civ.), che perdura nel tempo fino a quando la situazione di illegittimità non venga meno o con la rimozione dell'impianto dal fondo abusivamente occupato, o con la cessazione del suo esercizio, o, infine, con la costituzione di una regolare servitù mediante contratto o provvedimento amministrativo o sentenza del giudice.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> OCCUPAZIONI PARTICOLARI --> RICERCHE ARCHEOLOGICHE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE VI CIVILE, SOTTOSEZIONE 1 n.9794 del 14/06/2012 - Relatore: Aldo Ceccherini - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: L'occupazione della proprietà privata per eseguire ricerche archeologiche, ed in funzione di successiva espropriazione a fini di conservazione e valorizzazione delle testimonianze rinvenute, non seguita da decreto di esproprio entro la scadenza, costituisce ipotesi di occupazione appropriativa non solo per l'irreversibilità delle trasformazioni materiali apportate durante l'occupazione, quanto per la preponderanza del publicum sulla proprietà privata in seguito all'emergere delle testimonianze storico - culturali, che determinano la nascita di esigenze di conservazione, tutela, e valorizzazione.

Estratto: «I motivi quarto e quinto sono manifestamente infondati. Al di là della formulazione imprecisa e apparentemente contraddittoria, il giudice di merito ha fatto applicazione del principio, enunciato da questa corte in una fattispecie simile, per il quale l'occupazione della proprietà privata per eseguire ricerche archeologiche, ed in funzione di successiva espropriazione a fini di conservazione e valorizzazione delle testimonianze rinvenute, non seguita da decreto di esproprio entro la scadenza, costituisce ipotesi di occupazione appropriativa non solo per l'irreversibilità delle trasformazioni materiali apportate durante l'occupazione, quanto per la preponderanza del publicum sulla proprietà privata in seguito all'emergere delle testimonianze storico - culturali, che determinano la nascita di esigenze di conservazione, tutela, e valorizzazione (Cass. 3 maggio 2000 n. 5513).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.3768 del 17/02/2009 - Relatore: Renato Bernabai - Presidente: Mario Rosario Morelli

Sintesi: E' senza dubbio ipotizzabile che l'occupazione di un'area privata per eseguirvi ricerche archeologiche, in funzione della successiva espropriazione a fini di conservazione e valorizzazione dei reperti, divenga acquisitiva, ove non sia stato emesso decreto di esproprio entro la scadenza, in conseguenza della trasformazione irreversibile; fattispecie non ravvisabile in ipotesi in cui il terreno risulti già interamente occupato da scavi e reperti e nessuna irreversibile trasformazione sia conseguente ad una ulteriore successiva occupazione.

Estratto: «La sentenza impugnata è sorretta da una pluralità di rationes decidendi, rispettivamente collegate al rilievo che il Tribunale di Bari aveva erroneamente posto a base dell'accoglimento della domanda occupazioni in realtà eseguite in epoca successiva all'edictio actionis; che esse non erano finalizzate all'espropriazione, perché disposte ai sensi della L. 1 Giugno 1939, n. 1089; che non solo il vincolo archeologico, ma anche i reperti inamovibili preesistevano all'atto d'acquisto del terreno da parte dei N.; che infine nessun danno essi avevano sofferto per effetto dell'occupazione, avendo utilizzato la volumetria pertinente ai predetti fondi in aggiunta a quella consentita su un'area adiacente: in tal modo, sfruttando appieno le potenzialità economiche consentite dal vincolo archeologico. Ciò premesso, anche se è senza dubbio ipotizzabile che l'occupazione di un'area privata per eseguirvi ricerche archeologiche, in funzione della successiva espropriazione a fini di conservazione e valorizzazione dei reperti, divenga acquisitiva, ove non sia stato emesso decreto di esproprio entro la scadenza, in conseguenza della trasformazione irreversibile, pure, quest'ultimo presupposto di fatto è stato, nella specie, escluso in sentenza con motivazione immune da vizi logici. La Corte d'appello di Bari ha infatti accertato che il terreno, soggetto a specifico vincolo archeologico da oltre 10 anni prima dell'acquisto, era già interamente occupato da scavi e reperti, cosicché non era possibile ravvisare alcuna immutazione irreversibile per effetto dell'occupazione disposta a scopo di ricerca di resti archeologici.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI --> PIP

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.4299 del 19/03/2012 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: Con riferimento all'attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi, come delineata dalla L. n. 865 del 1971, art. 27, l'intervento di trasformazione fisica del bene è compiuto dall'assegnatario nell'esclusiva veste di esecutore materiale di un progetto la cui attuazione è solo del Comune; il quale non solo espropria, ma anche utilizza le aree. Sicché, in mancanza di delega a terzi (enti o istituti, ai sensi dell'art. 60 della stessa legge) dell'esercizio dei poteri espropriativi, l'eventuale occupazione appropriativa si compierebbe comunque a favore dell'ente pubblico e non a favore dell'assegnatario.

Estratto: «Ancor meno sostenibile è che la convenzione o il provvedimento concessorio nel caso fossero divenuti superflui per avere la ricorrente già acquistato la proprietà del lotto assegnatole in seguito all'occupazione espropriativa conseguita allo sbancamento del fondo ed ai lavori realizzati prima del provvedimento di sospensione, muniti di regolare concessione edilizia; e ciò per diversi ordini di ragioni: a) perché fin dalle più lontane decisioni che hanno definito presupposti e confini dell'istituto, le Sezioni unite della Corte (cfr. sent. 3940/1988; 3963/1989; 4619/1989) ne hanno evidenziato la distinzione dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titulo per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui, affermando che lo stesso è necessariamente caratterizzato "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica medesima: perciò necessariamente appartenente alla categoria dei beni demaniali ovvero di quelli patrimoniali indisponibili, e strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico che ne impedisce alla stessa amministrazione la dismissione e la restituzione del suolo all'originario proprietario. Con la conseguenza che esulano necessariamente da tale schema applicativo le costruzioni che pur assolvendo a finalità di pubblico interesse, restano (come il manufatto industriale per cui è causa), di appartenenza privata (Cass. 7514/2011; 23798/2006; 8777/2004; 9585/1997; 4738/1997; sez. un. 9521/1996); b) perché; per il verificarsi dell'occupazione espropriativa non è perciò sufficiente l'inizio e/o l'esecuzione di un qualsiasi lavoro edilizio, ma è necessaria la irreversibile trasformazione del fondo appreso nell'opera pubblica programmata dalla dichiarazione di p.u.: perciò richiedendosi che detta trasformazione della realtà materiale preesistente determini l'impossibilità giuridica di continuare ad utilizzare il bene in

conformità della sua precedente destinazione, dando così luogo ad una sostanziale vanificazione del diritto di cui il bene costituiva l'oggetto (Cass. fin da sez. un. 1484/1983; nonché 9521/1996;6952/1997); c) perché proprio con riferimento all'attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi, come delineata dalla L. n. 865 del 1971, art. 27, l'intervento di trasformazione fisica del bene è compiuto dall'assegnatario (pur quando titolare del diritto di superficie concesso dal Comune) nell'esclusiva veste di esecutore materiale di un progetto la cui attuazione è solo del Comune; il quale non solo espropria, ma anche utilizza le aree. Sicché, in mancanza di delega a terzi (enti o istituti, ai sensi dell'art. 60 della stessa legge) dell'esercizio dei poteri espropriativi, l'occupazione appropriativa si compierebbe comunque a favore dell'ente pubblico (Cass. sez. un. 9040/2008) e non a favore dell'assegnatario: conclusivamente titolare nella specie di un'aspettativa (avente la consistenza stabilita nel provvedimento di assegnazione) nei confronti del solo comune alla stipulazione del contratto di cessione ovvero all'affidamento della concessione del diritto di superficie.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PRESUPPONE L'ILLEGITTIMITÀ DELL'OCCUPAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.26493 del 27/11/2013 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: Va distinta l'ipotesi in cui la radicale trasformazione dell'immobile si realizza durante il protrarsi di una situazione di detenzione illegittima, da quella in cui si verifica invece nel corso del periodo in cui l'utilizzazione del bene è autorizzata da un decreto di occupazione; in tal caso (e solo in tal caso) il momento consumativo dell'illecito deve essere differito alla scadenza dell'occupazione autorizzata; tutto quanto si produce durante il periodo suddetto ha, per definizione, il carattere della legittimità ed è quindi improduttivo di danno nei termini di cui all'art. 2043 cod. civ..

Estratto: «4. D'altra parte, la Corte fin dalle medesime iniziali prime pronunce sull'istituto (cfr. anche Cass. 2369/1985; 2872/1985), ha distinto l'ipotesi in cui la radicale trasformazione dell'immobile si realizza durante il protrarsi di una situazione di detenzione illegittima, da quella in cui si verifica invece nel corso del periodo in cui l'utilizzazione del bene è autorizzata da un decreto di occupazione, avvertendo che in tal caso (e solo in tal caso) il momento consumativo dell'illecito deve essere differito alla scadenza dell'occupazione autorizzata: perché tutto quanto si produce durante il periodo suddetto ha, per definizione, il carattere della legittimità ed è quindi improduttivo di danno nei termini di cui all'art. 2043 cod. civ.. Nella fattispecie le parti e la decisione impugnata hanno riconosciuto che l'irreversibile trasformazione del fondo si è realizzata nel corso dell'anno 1994, durante il periodo di occupazione temporanea, allorché l'immobile era legittimamente detenuto dal comune in base al decreto 1 agosto 1991; sicché la Corte di appello ha correttamente applicato la regola (Cass. 3189/2008; sez. un. 24397/2007), che l'espropriazione si è consumata al termine di detto periodo venuto a scadere nel corso dell'anno 1996.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13651 del 30/05/2013 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: Scaduto inutilmente il termine di occupazione legittima, senza che l'ente espropriante sia in possesso di altro titolo per mantenere la detenzione del fondo espropriando, lo stesso deve essere restituito al proprietario; la sua perdurante occupazione abusiva, ormai divenuta irreversibile per l'avvenuta realizzazione dell'opera, pur se fossero ancora in corso i termini fissati per l'espropriazione e/o per i lavori, comporta il verificarsi dell'occupazione acquisitiva.

Estratto: «Dimenticano, infatti, gli enti esproprianti che questa Corte, fin dalle note decisioni che hanno definito presupposti e confini dell'occupazione c.d. espropriativa (cfr. sent. 3940/1988; 3963 e 4619/1989) ne ha evidenziato la distinzione dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titolo per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui, affermando che lo stesso è necessariamente caratterizzato "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica medesima: perciò necessariamente appartenente alla categoria dei beni demaniali o a quella dei beni patrimoniali indisponibili, e strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico indicato dall'art. 822 c.c. e segg..E tuttavia la medesima

giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente affermato che se la dichiarazione di p.u. ed i suoi termini di efficacia costituiscono un presupposto indefettibile dell'occupazione (temporanea o definitiva) che diviene automaticamente invalida in tutti i casi di inesistenza, nullità, annullamento o decadenza della dichiarazione (Cass. 20459/2005; 28214/2008; sez. un. 3569/2011), perciò assolvendo all'esigenza di consentire che la potestà espropriativa possa esplicare la finalità di rendere possibile la realizzazione di un'opera di riconosciuto interesse pubblico e, quindi, di porre il proprietario dell'immobile in condizione di subire un procedimento ablativo legittimo, gli stessi non hanno anche la funzione di costituire un titolo per l'apprensione o il godimento del bene altrui. Quest'altra funzione è, invece, assegnata dalla stessa L. del 1865, art. 10 e della L. n. 865 del 1971, art. 20 all'istituto dell'occupazione temporanea e d'urgenza dell'immobile privato, in vista della futura espropriazione, la quale consente all'espropriante l'anticipata presa di possesso dell'immobile onde iniziare i lavori necessari e nel contempo completare la procedura espropriativa per un periodo che nel caso la stessa amministrazione espropriante aveva fissato in 5 anni (prorogati ex legge di altri due). Pertanto scaduto nella fattispecie inutilmente tale termine (secondo la prospettazione delle parti e della sentenza impugnata) nel 1996, senza che gli enti esproprianti fossero in possesso di altro titolo per mantenere la detenzione del fondo espropriando, lo stesso doveva essere restituito al proprietario; e la sua perdurante occupazione abusiva, ormai divenuta irreversibile per l'avvenuta realizzazione dell'opera stradale, pur se fossero ancora in corso i termini fissati per l'espropriazione e/o per i lavori, ha comportato il verificarsi dell'occupazione acquisitiva in favore dell'ANAS (Cass. 4202/2009; 24576/2006; 4088/2001) perciò correttamente dichiarata dalla Corte di appello.»

CORTE D'APPELLO DI POTENZA, SEZIONE CIVILE del 23/12/2010 - Relatore: Ettore Nesti - Presidente: Tommaso De Angelis - Parti: Al.Ro. e altri c. Comune di Stigliano

Sintesi: Se al momento della scadenza del termine di occupazione (così come originariamente fissato o eventualmente prorogato), l'opera non è stata realizzata e non è stato emesso il provvedimento ablatorio, l'immobile deve essere restituito al privato; se invece alla scadenza di detto termine l'opera pubblica è stata realizzata, la potestà espropriativa, malgrado la non avvenuta scadenza dei termini previsti per il compimento dei lavori e delle espropriazioni, non può più essere esercitata per essersi già determinato l'effetto acquisitivo a favore della P.A.

Estratto: «Ne consegue che l'occupazione legittima è cessata al più tardi in data 31/5/1999. L'istruttoria espletata nel precedente giudizio, di cui si dà atto nella sentenza che lo ha definito, ha permesso di accertare che l'opera pubblica è stata realizzata, con irreversibile trasformazione dell'area, mentre era ancora in corso l'occupazione legittima, visto che i lavori, come verificato dal consulente tecnico nominato dalla Corte, furono portati a termine il 12/6/1998. Al termine di detta occupazione si è verificata l'accessione invertita dell'area, dalla quale trae origine il diritto degli odierni attori non alla liquidazione dell'indennità di esproprio, bensì al risarcimento danni. Infatti, il decreto di esproprio è stato emesso soltanto in data 5/4/2000, ossia a circa un anno di distanza dalla scadenza del termine del periodo di occupazione legittima, e quindi in un momento in cui si era già determinato l'acquisto a titolo originario dell'area a favore dell'amministrazione. Né assume rilevanza la circostanza, allegata da parte attrice anche in comparsa conclusionale, dell'avvenuta proroga dei termini per il compimento delle attività espropriative fino al 17/4/2000. Infatti, in materia di espropriazione, i termini previsti per il compimento dei lavori e delle espropriazioni assolvono una funzione diversa da quello di durata dell'occupazione temporanea, in quanto condizionano la giuridica esistenza e la validità della dichiarazione di p.u., assolvendo all'esigenza di consentire che la potestà espropriativa possa esplicare la finalità di rendere possibile la realizzazione di un'opera di riconosciuto interesse pubblico e, quindi, di porre il proprietario dell'immobile in condizione di subire un procedimento ablativo legittimo, ma non anche di costituire un titolo per l'apprensione o il godimento del bene altrui. Quest'ultima funzione è assegnata dalla legge ad altri istituti, fra i quali l'occupazione temporanea d'urgenza, con cui l'amministrazione può, attraverso l'emissione del relativo decreto, ottenere l'anticipata presa di possesso dell'immobile, onde iniziare i lavori necessari, in vista della futura espropriazione. In altri termini, se al momento della scadenza del termine di occupazione (così come originariamente fissato o eventualmente prorogato) l'opera non è stata realizzata e non è stato emesso il provvedimento ablatorio, l'immobile deve essere restituito al privato; se invece alla scadenza di detto termine l'opera pubblica è stata realizzata, la potestà espropriativa, malgrado la non avvenuta scadenza dei termini previsti per il compimento dei lavori e delle espropriazioni, non può più essere esercitata per essersi già determinato l'effetto acquisitivo a favore della P.A.»

TAR ABRUZZO n.473 del 07/11/2009 - Relatore: Alberto Tramaglini - Presidente: Michele Perrelli

Sintesi: Il fenomeno dell'accessione invertita si manifesta allorché l'occupazione diviene illegittima a seguito dello scadere del termine previsto negli atti del procedimento, con la conseguenza che, fino a quando tale termine non sia scaduto, è sempre possibile, nei limiti del quinquennio stabilito per legge, prorogare l'occupazione del bene, ancorché l'opera pubblica, in corso di costruzione, abbia assunto quei connotati essenziali che costituiscono, in uno con l'irreversibile trasformazione del fondo e con lo scadere dell'occupazione legittima, i presupposti integranti la fattispecie dell'accessione invertita.

Estratto: «- con il terzo ed ultimo motivo di ricorso si deduce l'inefficacia e l'illegittimità della deliberazione di Giunta oggetto di impugnativa, in quanto emanata in carenza di potere, stante l'irreversibile trasformazione dell'area espropriata. In particolare, detto vizio deriverebbe dalla circostanza secondo cui la presunta accessione invertita, verificatasi in seguito all'irreversibile trasformazione del fondo, avrebbe determinato ex se il passaggio della proprietà dei terreni occupati in capo all'amministrazione espropriante, sicché il successivo provvedimento di proroga sarebbe inutiliter datur e, pertanto, privo di oggetto. In proposito si osserva che il giudice amministrativo ha più volte ribadito che la proroga dell'occupazione opera indipendentemente dal fatto che si sia verificata l'irreversibile trasformazione del bene espropriato; il fenomeno dell'accessione invertita si manifesta allorché l'occupazione diviene illegittima a seguito dello scadere del termine previsto negli atti del procedimento, con la conseguenza che, fino a quando tale termine non sia scaduto, è sempre possibile, nei limiti del quinquennio stabilito per legge, prorogare l'occupazione del bene, ancorché l'opera pubblica, in corso di costruzione, abbia assunto quei connotati essenziali che costituiscono, in uno con l'irreversibile trasformazione del fondo e con lo scadere dell'occupazione legittima, i presupposti integranti la fattispecie dell'accessione invertita (TAR Toscana n. 139/2006 e Cass. Civ. n. 2962/2003). Essendo nella fattispecie insussistente il presupposto del venir meno dell'occupazione legittima, per essere stata la stessa prorogata prima dello scadere del periodo originario, è perciò infondata anche la domanda risarcitoria di cui al primo dei ricorsi in esame.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.3770 del 17/02/2009 - Relatore: Carlo Piccininni - Presidente: Vincenzo Proto

Sintesi: Sussistendo la dichiarazione di pubblica utilità ed il provvedimento di occupazione temporanea, il verificarsi dell'occupazione acquisitiva presuppone l'intervenuta occupazione illegittima per effetto della mancata emanazione entro il termine finale del decreto di esproprio, non essendo a tal fine sufficiente l'irreversibile trasformazione del bene per effetto dell'intervenuta realizzazione dell'opera.

Estratto: «Sembra utile, innanzitutto, considerare prioritariamente la questione esaminata con il secondo motivo di ricorso che, avendo ad oggetto la pretesa erroneità dell'affermazione secondo la quale "l'accessione invertita si realizza con l'irreversibile trasformazione del suolo che avvenga prima dell'emanazione del decreto di esproprio", appare centrale ai fini della decisione. Al riguardo va infatti osservato che, contrariamente a quanto ritenuto, l'automatica identificazione del titolo di acquisto della proprietà del suolo privato in favore della pubblica amministrazione nella sua irreversibile trasformazione vale nel caso di occupazione usurpativa, fattispecie questa ravvisabile nell'ipotesi in cui manchi (per difetto originario o sopravvenuto) la dichiarazione di pubblica utilità e quindi il titolo legittimante l'occupazione. Ove viceversa sussistano i detti presupposti (dichiarazione di pubblica utilità e provvedimento di occupazione temporanea) ai fini dell'identificazione del titolo di acquisto della proprietà del terreno occorre verificare se allo spirare del termine finale del provvedimento di occupazione temporanea sia stato emesso o meno il decreto di espropriazione. In quest'ultimo caso, infatti, è configurabile una ipotesi di accessione invertita, che presuppone l'avvenuta trasformazione di una occupazione originariamente legittima in illegittima per l'omessa emanazione del decreto di espropriazione nel termine a tal fine previsto, e comporta l'identificazione del titolo di acquisto della proprietà da parte della pubblica amministrazione nella realizzazione dell'opera pubblica sul suolo privato. Nel primo caso (quello cioè in cui il decreto di esproprio sia stato emanato nei termini), viceversa, il procedimento espropriativo trova attuazione nei termini originariamente previsti, l'occupazione - legittima "ab origine" - permane tale durante il periodo in cui si protrae ed il titolo di acquisto della proprietà va dunque identificato

nell'emissione del provvedimento ablativo, con tutte le conseguenze da ciò derivanti in termini di determinazione dell'importo spettante al privato per la perdita del terreno.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PRESUPPONE L'IMPUGNAZIONE

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.2951 del 07/12/2011 - Relatore: Gabriella Guzzardi - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: Secondo pacifica giurisprudenza, laddove, nell'ambito di un accordo sull'ammontare dell'indennità d'esproprio, il privato abbia dichiarato di non avere null'altro a pretendere a qualsiasi titolo ed abbia comunque conseguito l'effettivo pagamento della somma pattuita, il medesimo non può agire in via risarcitoria sul presupposto dell'intervenuta perdita del bene per accessione invertita, qualora il decreto d'esproprio, successivamente intervenuto, non sia stato tempestivamente impugnato.

Estratto: «b) secondo pacifica giurisprudenza, laddove, nell'ambito di un accordo sull'ammontare dell'indennità d' esproprio, il privato abbia dichiarato di non avere null'altro a pretendere a qualsiasi titolo ed abbia comunque conseguito l'effettivo pagamento della somma pattuita, il medesimo non può agire in via risarcitoria sul presupposto della intervenuta perdita del bene per accessione invertita, qualora il decreto d'esproprio, successivamente intervenuto, non sia stato tempestivamente impugnato (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 23 settembre 2004, n. 6245);c) la eventuale domanda di risarcimento dei danni conseguenti ad espropri ritenuti illegittimi non può essere accolta se non previa impugnazione ed annullamento del provvedimento lesivo del diritto dominicale (cfr. Consiglio Stato, n. 6245/2004 cit.);d) non può rilevare nella specie la pendenza di altro ricorso proposto da soggetto terzo avverso la originaria dichiarazione di pubblica utilità (ric. n. 2672/91 proposto da Pantano Giacomo avverso la variante approvata con deliberazione consiliare 27.12.1990 e la pregressa delibera consiliare 9.6.1989 di assegnazione del terreno alle cooperative edilizie interessate) dato che:1) tale ricorso è stato dichiarato perento con decisione assunta nella stessa odierna camera di consiglio;2) i provvedimenti di espropriazione hanno per definizione un contenuto plurimo e scindibile (cfr. Cons. di Stato, 6 luglio 2009, n. 4315, Sez. IV), e quindi le posizioni dei vari soggetti coinvolti, titolari di terreni diversi, sono e debbono tenersi comunque distinte.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PRESUPPONE LA MANCANZA DEL TITOLO ACQUISITIVO

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.544 del 15/03/2012 - Relatore: Alessandro Cacciari - Presidente: Paolo Buonvino

Sintesi: Presupposto per il verificarsi del fenomeno dell'occupazione appropriativa è (rectius: era) la perdita del potere espropriativo da parte dell'Amministrazione (o soggetto equiparato); ritenere però che il fenomeno dell'occupazione appropriativa si verifichi anche in costanza del potere espropriativo, pur essendo emanato nei termini il provvedimento di esproprio, per il solo fatto della scadenza del termine dell'occupazione legittima del fondo e dell'irreversibile trasformazione del medesimo, renderebbe l'istituto privo di causa.

Estratto: «Non si può poi concordare con la prospettazione della difesa dei ricorrenti secondo la quale nel caso di specie si sarebbe verificata l'accessione invertita .La loro ricostruzione, supportata da autorevole giurisprudenza della Corte di Cassazione, afferma che essa si produce anche qualora il provvedimento di esproprio sia emanato nei termini previsti per la conclusione delle procedure espropriative, ma dopo la scadenza del termine per l'occupazione d'urgenza dei fondi e l'opera pubblica sia stata realizzata.Tale tesi, nel caso di specie, non può trovare accoglimento per un duplice ordine di considerazioni.4.2.1 L'istituto che viene qui in rilievo fu creato dall'ormai celebre sentenza della Corte di Cassazione n. 1464/1983 per risolvere il conflitto di interessi che si veniva a creare laddove l'autorità espropriante avesse costruito l'opera pubblica senza emanare il provvedimento di esproprio del fondo sul quale la stessa insisteva. L'azione del proprietario per la restituzione del terreno ormai irreversibilmente trasformato con l'edificazione dell'opera pubblica veniva infatti a porsi in radicale antagonismo con l'interesse pubblico connesso all'uso dell'opera medesima. Si creava quindi un conflitto tra l'interesse privato alla restituzione del fondo e l'interesse collettivo relativo alla

destinazione dell'opera ad un uso pubblico. La giurisprudenza ritenne che il conflitto dovesse essere risolto attribuendo prevalenza al secondo, fermo restando il riconoscimento al proprietario dell'integrale risarcimento per i danni subiti in misura corrispondente al valore venale del bene e al mancato utilizzo del medesimo nel periodo di occupazione illecita. Non casualmente l'istituto fu creato in relazione ad una controversia riguardante un tratto dell'Autostrada del sole (all'epoca dei fatti, da tempo aperta al pubblico transito) in cui particolarmente emergeva questo conflitto. L'effetto traslativo era ricondotto alla costruzione dell'opera, e precisamente al momento in cui la stessa veniva realizzata quantomeno nelle sue strutture principali con la conseguente trasformazione irreversibile del fondo. Il fatto veniva quindi assunto a titolo di acquisto della proprietà del terreno (edificato) da parte dell'autorità espropriante con perdita (cd. "nullificazione") del diritto dominicale da parte del privato e contestuale insorgenza in capo a quest'ultimo del (solo) diritto al risarcimento dei danni. Nella rappresentazione dei ricorrenti tale effetto si determina per il fatto dell'ultimazione dell'opera anche in costanza del potere espropriativo, quando venga a scadere il termine per l'occupazione legittima del fondo e non sia ancora stato emanato il provvedimento di esproprio. Ma ove questo intervenga nei termini di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità non si comprende, in tale ipotesi, quale sia la causa giuridica dell'istituto e come venga posto nel nulla il potere ablatorio dell'autorità espropriante. Presupposto per il verificarsi del fenomeno dell'occupazione appropriativa è (rectius: era) la perdita del potere espropriativo da parte dell'Amministrazione (o soggetto equiparato) la quale, pur avendo già realizzato l'opera pubblica, non è più in grado di traslare a sé la proprietà dei terreni su cui la stessa insiste per la perdita del potere ablatorio conseguente alla scadenza dei termini per l'ultimazione della procedura. In tal caso effettivamente sussiste quel conflitto di interessi che giustifica (rectius: giustificava) l'istituto. Ritenere però che il fenomeno dell'occupazione appropriativa si verifichi anche in costanza del potere espropriativo, pur essendo emanato nei termini il provvedimento di esproprio, per il solo fatto della scadenza del termine dell'occupazione legittima del fondo e dell'irreversibile trasformazione del medesimo, renderebbe l'istituto privo di causa. In tale ipotesi infatti non esiste (ancora) quel conflitto di interessi sopra rappresentato poiché il soggetto espropriante (ancora) possiede il potere di apprendere legittimamente il fondo. Non si comprende cioè quale sia, in tale fattispecie, la ratio dell'istituto né si comprende come un fatto, la realizzazione dell'opera pubblica dopo la scadenza del termine di occupazione legittima, possa comportare l'annullamento del potere espropriativo fondato su un provvedimento legittimo.»

Sintesi: Non può ritenersi verificata alcuna occupazione appropriativa, qualora risulti emanato un provvedimento di esproprio entro i termini di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «4.2.2 Ma vi è una seconda, e decisiva, argomentazione che nel caso di specie milita contro la prospettazione dei ricorrenti. L'istituto dell'occupazione appropriativa è stato espunto dall'ordinamento in forza di una serie di pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (ex multis, sentenza 30 maggio 2006) in quanto ritenuto contrastante con l'art. 1 del Protocollo addizionale 1 alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo. In tal modo non è stata inserita una nuova norma nell'ordinamento come sostengono i ricorrenti, ma è stata data corretta interpretazione da parte dell'organo competente ad una disposizione già operante nell'ordinamento stesso, la quale pertanto non può non trovare applicazione ai rapporti giuridici che non siano ancora esauriti. Erra quindi la difesa dei ricorrenti nell'invocare il principio tempus regit actum poiché non si tratta di giudicare un fatto o un provvedimento secondo la normativa sopravvenuta, ma di dare la corretta applicazione ad una normativa che già era operante all'epoca dei fatti di causa. È appena il caso di precisare che la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo vincola i giudici nazionali in forza dell'operatività della Convenzione all'interno degli Stati sottoscrittori, e che nella fattispecie di cui è causa non si tratta di disapplicare una norma interna con la stessa contrastante ma di orientare l'interpretazione giurisprudenziale secondo le indicazioni della Corte Europea. Non vengono infatti in rilievo norme interne contrastanti con la Convenzione, le quali non possono essere disapplicate finché l'Unione Europea non l'avrà ratificata. Viene invece in rilievo un fenomeno creato dalla giurisprudenza e censurato dalla Corte, la cui interpretazione non può non vincolare questo giudice se la controversia non abbia ancora avuto una decisione definitiva (Corte Cost. 26 novembre 2009, n. 311, Cass. civ. III, 30 settembre 2011 n. 19985 relativamente ad un processo civile ma con principio estendibile al caso di specie). 4.2.3 Ne segue pertanto che, non essendosi verificata alcuna occupazione appropriativa per le ragioni sopradescritte ed essendo stato emanato un provvedimento di esproprio entro i termini di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, che deve quindi ritenersi legittimo ed efficace, le domande dei ricorrenti devono esse disattese.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE VI CIVILE, SOTTOSEZIONE 1 n.24539 del 21/11/2011 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Giuseppe Salmè

Sintesi: In ipotesi di occupazione espropriativa o acquisitiva l'effetto traslativo-acquisitivo può prodursi soltanto alla scadenza del periodo di occupazione temporanea, semprechè a tale data non sia intervenuto il decreto ablativo. Se il definitivo compimento dei lavori avviene infatti dopo il decreto di esproprio, questo titolo comunque giustifica l'attribuzione della proprietà all'ente pubblico.

Estratto: «Le Sezioni Unite di questa Corte, fin dalla nota sentenza 1464/1983 che definì i presupposti della c.d. occupazione espropriativa o acquisitiva a favore dell'amministrazione espropriante, tenne ben distinte due ipotesi, caratterizzata la prima dalla circostanza (ricorrente nella fattispecie) in cui l'irreversibile trasformazione dell'immobile nell'opera pubblica programmata dalla dichiarazione di p.u. si verificò nel corso dell'occupazione temporanea; e la seconda in cui lo stesso evento si produca in mancanza di provvedimento autorizzativo (cui è da equiparare l'ipotesi in cui il provvedimento suddetto sia scaduto). Con riguardo alla prima fattispecie che qui interessa, fu enunciato il principio, costantemente ribadito nei decenni successivi, che in tal caso, l'effetto traslativo-acquisitivo poteva prodursi soltanto alla scadenza del periodo di occupazione temporanea, semprechè a tale data non fosse intervenuto il decreto ablativo: ciò perché "l'occupazione postula l'esercizio da parte della p.a. del potere riconosciuto dalla legge, di incidere temporaneamente sulla facoltà di godimento del bene spettante al privato, sicché - nei limiti temporali in cui tale compressione è legittima - ciò che accade nel fondo occupato è irrilevante nei confronti del privato, cui è riconosciuto soltanto l'indennizzo. E' alla scadenza del periodo di occupazione legittima - qualora nel frattempo non sia intervenuto un decreto di espropriazione - che la radicale trasformazione del suolo verificatasi con la costruzione dell'opera pubblica acquista rilevanza, determinando l'effetto acquisitivo - estintivo della proprietà" (Cfr. Cass. 6243/1996). 4. Pertanto nessun rilievo poteva essere attribuita alla data di ultimazione dei lavori sicuramente conclusa nel biennio 1991-1993, perché quale che sia la data esatta della radicale trasformazione dei fondi T. (peraltro precedente all'ultimazione dei lavori), è certo anzitutto che detti momenti sono comunque antecedenti alla scadenza del termine finale concesso per l'autorizzazione disposta nel 1991 che scadeva comunque il 27 marzo o 10 maggio 1996: allorquando dunque era stato già adottato il decreto di esproprio emesso il 3 aprile 1995 che aveva impedito il verificarsi dell'occupazione appropriativa. Questo risultato è confermato anche da Cass. 16162/2007, la quale nella fattispecie esaminata ha ravvisato l'occupazione acquisitiva, per il fatto che (e soltanto se) alla scadenza del periodo di occupazione temporanea fosse seguito un ulteriore periodo di occupazione senza titolo durante il quale soltanto (e non già durante quello coperto dall'occupazione d'urgenza): durante il quale era finalmente intervenuto, perciò inutilmente il decreto di espropriazione (1^a delle ipotesi enunciate da Cass. sez. un. 1464/1983); tant'è che la Corte ha aggiunto che invece "se il definitivo compimento dei lavori avvenga dopo il decreto di esproprio, questo titolo comunque giustifica l'attribuzione della proprietà all'ente pubblico".»

Sintesi: L'occupazione espropriativa per l'irreversibile trasformazione dell'immobile presuppone che sia carente il titolo (legittimo) che autorizzi l'Amministrazione a detenere ed utilizzare l'immobile espropriato.

Estratto: «3. - Il collegio, esaminato il ricorso, la relazione, il controricorso e la memoria, ha condiviso gli argomenti svolti nella relazione e la soluzione che vi è stata proposta; la quale non è scalfita dalle considerazioni della ricorrente, in quanto: a) a nulla rilevano i vizi delle deliberazioni del Consorzio con cui l'ente ha inteso prorogare e/o rinnovare la dichiarazione di p.u. una volta che nella relazione si è dimostrato che la stessa era stata prorogata ex lege fino ad epoca successiva all'adozione del decreto di esproprio; b) analoghe considerazioni si rinvennero sull'occupazione di urgenza, ancora valida ed operante alla data del decreto suddetto (3 aprile 1995); c) di conseguenza non poteva essersi verificata l'occupazione espropriativa per l'irreversibile trasformazione dell'immobile T. in epoca precedente, una volta che a tale data sussisteva un titolo (legittimo) che autorizzava il Consorzio a detenere ed utilizzare l'immobile espropriato. Laddove l'istituto suddetto presuppone che tale titolo sia carente (e non sussistente, come nel caso) al momento della trasformazione del bene.»

CORTE DEI CONTI, SEZIONE I GIURISDIZIONALE CENTRALE n.359 del 31/08/2011 - Relatore: Maria Fratocchi - Presidente: Vito Minerva

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

Estratto: « La questione sottoposta all'esame del Collegio concerne nella sostanza i termini entro i quali deve essere emesso il decreto di esproprio, considerato quanto dispone in materia di espropriazione l'art. 4 della legge n. 166/2002. Ad avviso del Collegio di prime cure, l'art. 4 della legge citata, come interpretato dalla Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 2630/2006, ha esteso anche alla dichiarazione di pubblica utilità le proroghe dei termini di scadenza delle occupazioni di urgenza previste dalle numerose leggi che si sono succedute a decorrere dal 1980 nella soggetta materia; pertanto, in forza della proroga disposta dall'art. 22 della legge n. 158/1991, poiché l'occupazione andava a scadere il 23.1.1997, gli adempimenti disciplinati dalla legge (art. 11 e seguenti della legge n. 865/1971), andavano osservati fino all'emissione del decreto di esproprio. Le parti appellanti ritengono, invece, che alla data del 29 luglio 1992, quindi prima del loro insediamento, l'illecito si era già consumato in danno delle ditte proprietarie in quanto l'intero coacervo delle leggi di proroga, richiamate dall'art. 4 della legge n. 166/2002, riguarda i soli termini di scadenza delle occupazioni di urgenza e non si estende alla dichiarazione di pubblica utilità cosicché, la scadenza del termine finale di compimento dell'opera viene a determinare la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e di conseguenza la perdita del potere espropriativo: il decreto di esproprio, intervenuto successivamente alla scadenza del predetto termine è emesso in carenza di potere e come tale va disapplicato. Così brevemente riassunte le contrapposte posizioni, appare opportuno sottolineare che nell'ambito dell'istituto dell'accessione invertita delineato dalla Suprema Corte di Cassazione l'estinzione del diritto del privato ed il contestuale acquisto a titolo originario del bene in capo alla P.A., conseguente alla irreversibile trasformazione del fondo in opera pubblica, sorge, almeno secondo il largamente maggioritario orientamento (per tutte, tra le più recenti, SS.UU. 28 dicembre 2001 n. 16216; Sez. I 27 febbraio 2003 n. 2962), a cui questo Collegio ritiene di poter aderire, soltanto allo scadere del periodo di legittima occupazione, con la conseguenza che fino a quando il termine, originario ovvero prorogato, non sia spirato, il proprietario dell'area non può pretendere null'altro se non la corresponsione della relativa indennità ed è sempre possibile l'emanazione del decreto di esproprio che, pur se successivo alla irreversibile trasformazione, impedisce il prodursi del fatto illecito. Tanto precisato, secondo il puntuale indirizzo giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione, seppur non pacifico nel passato, le reiterate proroghe del termine delle occupazioni d'urgenza disposte dalle norme via via succedutesi in materia si cumulano tra loro ed operano ope legis, ovvero senza la necessità di un atto amministrativo che le disponga; ciò in quanto dette proroghe "si riferiscono alla scadenza del termine concretamente fissato dall'autorità amministrativa nel provvedimento di occupazione d'urgenza, attuandone il prolungamento, non già alla scadenza del termine M. (quinquennale) di durata delle occupazione d'urgenza fissato dall'art. 20 della legge n. 865/1971" (cfr. Cass. Sez. I n. 7807 del 18 luglio 1995 idem n. 6649 del 24 luglio 1996; idem n. 3798 del 2 maggio 1997; idem n. 5879 del 12 giugno 1998; SS.UU. n. 761 del 26 gennaio 1998; idem n. 6626 del 8 luglio 1998; Sez. I n. 13857 del 24 settembre 2002). Tale indirizzo giurisprudenziale, a differenza di quanto sostenuto da parti appellanti, ha trovato conferma nella norma interpretativa recata dall'art. 4 della legge n. 166/2002 a tenor della quale le proroghe previste, tra le altre anche dalle succitate disposizioni "coordinate tra loro nelle scadenze si intendono, con effetto retroattivo, riferite anche ai procedimenti espropriativi in corso alle scadenze previste dalle singole leggi e si intendono efficaci anche in assenza di atti dichiarativi delle amministrazioni precedenti". »

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9762 del 04/05/2011 - Relatore: Luigi Macioce - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi: Non qualunque impegno del privato esclude il carattere illecito della vicenda acquisitiva, ma soltanto quello che abbia assunto la portata e l'efficacia dell'atto traslativo compiuto, valido ed efficace.

Estratto: «La censura è inconsistente alla stregua dell'indirizzo di questa Corte per il quale (si rammentano Cass. 1320 del 2000 e Cass. 13477 del 2006) l'atto d'obbligo, sottoscritto dal Sindaco e dai proprietari, volto alla cessione delle aree necessarie per la costruzione delle strade, al fine di conseguire l'autorizzazione a lottizzare,

non è di per sé idoneo ad integrare il trasferimento del bene a favore del comune, trattandosi di un mero atto preliminare, il quale, al fine di produrre l'effetto traslativo, necessita di un successivo atto negoziale, pertanto restando escluso che in virtù di tale promessa di cessione, l'amministrazione possa ritenersi autorizzata all'occupazione dell'area, con la conseguenza che, ove ciò avvenga, l'irreversibile trasformazione del fondo rappresenta in ogni caso un fatto illecito, da cui scaturisce il diritto del proprietario al risarcimento del danno. Nè vale invocare, come fatto dal ricorrente Comune di Trabia, il non recente pronunziato di questa Corte (Cass. n. 3761 del 1985) dalle cui argomentazioni la più recente, e qui condivisa, decisione 1320 del 2000 ha inteso chiaramente prendere le distanze, puntualizzando che non qualunque impegno del privato esclude il carattere illecito della vicenda acquisitiva ma soltanto quello che abbia assunto la portata e l'efficacia dell'atto traslativo compiuto, valido ed efficace.»

TAR BASILICATA n.11 del 19/01/2010 - Relatore: Paola Anna Gemma Di Cesare - Presidente: Antonio Camozzi

Sintesi: Presupposto di operatività dell'istituto della c.d. accessione invertita, comportante acquisto a titolo originario della proprietà dell'immobile in capo all'amministrazione, non era soltanto la realizzazione dell'opera, ma anche la mancata adozione del decreto di esproprio nel termine fissato.

Estratto: «2.1. I ricorrenti deducono la illegittimità del decreto prefettizio di esproprio del 22.02.1992, n. 648/I, sul presupposto dell'avvenuta realizzazione ed entrata in funzione dell'opera pubblica in questione (un ufficio postale) nell'anno 1988. L'argomento, alquanto apoditticamente prospettato, sembra, pertanto, fondarsi sull'assunto che la realizzazione dell'opera, determinando (secondo l'allora diritto vivente giurisprudenziale, espressamente richiamato nel ricorso) la c.d. accessione invertita o occupazione acquisitiva dell'immobile in capo all'amministrazione espropriante, renderebbe in ogni caso invalido un successivo atto di esproprio del bene stesso. E ciò, si badi bene, indipendentemente dalla circostanza che il termine finale fissato dalla dichiarazione di pubblica utilità non sia ancora scaduto. La tesi dei ricorrenti sembrerebbe, pertanto, doversi ricostruire nel senso che per essi sussisterebbe una invalidità del decreto di esproprio in ragione della già intervenuta acquisizione (a titolo originario) in capo all'amministrazione del bene immobile su cui insiste l'opera pubblica e, pertanto, in ragione della impossibilità giuridica di espropriare un bene già acquisito al patrimonio pubblico. 2.2. La tesi così ricostruita non ha, tuttavia, pregio alcuno già in via astratta. E ciò esime dalla verifica, nel caso concreto, del momento di completamento dell'opera pubblica per cui è causa. Questa prospettazione dei ricorrenti non ha alcun fondamento normativo (ed, in effetti, nessuna norma viene indicata come violata dai ricorrenti) ed appare, piuttosto, basarsi su di una erronea interpretazione del diritto giurisprudenziale vivente all'epoca della proposizione del ricorso sulla c.d. accessione invertita, posto che per esso l'acquisto a titolo originario della proprietà dell'immobile in capo all'amministrazione discendeva non soltanto dalla realizzazione dell'opera, ma anche dalla mancata adozione del decreto di esproprio nel termine fissato. Da ciò, infatti, derivava che l'acquisto della proprietà del bene in capo all'amministrazione e il termine iniziale di prescrizione dell'azione risarcitoria del soggetto privato interessato erano ritenuti decorrenti a partire non dal momento di realizzazione dell'opera, bensì dalla scadenza del termine di occupazione d'urgenza dell'area (cfr. ex multis Cass., sez. I, 20 giugno 1990, n. 6209), salva ovviamente l'ipotesi in cui l'opera fosse stata realizzata dopo la scadenza anche di tale termine (nel qual caso il termine iniziale decorreva dal momento di realizzazione, proprio perché dopo di esso non era più validamente emanabile alcun decreto di esproprio). Anche a volere ritenere condivisibile l'indirizzo giurisprudenziale, che faceva discendere un effetto acquisitivo alla illegale realizzazione, in fatto, di un'opera pubblica, pertanto, l'invalidità (rectius la inutilità) di un decreto di esproprio dell'area dove questa era sorta discendeva dal fatto che il decreto fosse successivo non tanto alla realizzazione dell'opera, bensì alla scadenza di efficacia della procedura espropriativa. Nel caso in esame, tuttavia, risulta comprovato dalla documentazione prodotta in giudizio, che il decreto di esproprio 22.02.1992, n. 648/I è stato adottato entro il termine quinquennale fissato dalla dichiarazione di pubblica utilità del 23 febbraio 1987 ed in costanza di un valido titolo per la occupazione d'urgenza (stante la inoppugnabile proroga dell'11 maggio 1989, con scadenza 22 febbraio 1992). L'intera procedura è, pertanto, avvenuta nel rispetto dei termini e della procedura fissati dalla legge. Ed in tale contesto nessun rilievo assume, pertanto, la circostanza prospettata dai ricorrenti (che è, quindi, irrilevante verificare in punto di fatto) della realizzazione dell'opera già nel 1988. Tale soluzione deve essere, viepiù, confermata alla luce del successivo orientamento della giurisprudenza amministrativa (vedi ex multis Consiglio di Stato, Ad. Pl. n. 2 del 2005) che, anche alla luce del sopravvenuto art. 43 d.P.R. n. 327 del 2001 e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (a partire dalle sentenze 30 maggio 2000 Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italia e Carbonara e Ventura c. Italia), ha superato la teoria della c.d. accessione invertita ed escluso che la realizzazione in fatto di

un'opera pubblica possa comportare, per ciò solo, l'acquisto della proprietà del bene in capo all'amministrazione, in assenza di un titolo legale. Anche al lume di tale più recente indirizzo interpretativo, deve, pertanto, riconoscersi che la realizzazione dell'opera pubblica, in caso di assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, costituisce certamente una situazione di fatto idonea a legittimare lo specifico istituto di cui al citato art. 43 d.P.R. n. 327 del 2001 (così, come al rovescio, la mancata realizzazione dell'opera legittima il diritto alla retrocessione del bene legittimamente espropriato), ma non può in alcun modo ritenersi, come erroneamente assunto dai ricorrenti, che dal completamento dell'opera possa derivare l'impossibilità giuridica per l'amministrazione di concludere, nei termini previsti, un procedimento di esproprio correttamente condotto.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.48 del 15/01/2010 - Relatore: Mara Bertagnoli - Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: Qualora, al momento della notifica del ricorso diretto ad ottenere tutela risarcitoria, l'Amministrazione sia ancora in termini (nel caso di specie per effetto dell'intervenuta proroga della pubblica utilità), per l'adozione di un decreto d'esproprio, deve escludersi il diritto del ricorrente a pretendere la corresponsione del risarcimento del danno correlato alla pretesa sopravvenuta occupazione appropriativa.

Estratto: «La controversia in esame è stata posta in termini di richiesta meramente risarcitoria, a fronte dell'intervenuto trasferimento di proprietà a favore dell'ente pubblico per effetto dell'avvenuto perfezionamento dell'accessione invertita, quale conseguenza immediata e diretta del completamento dell'opera pubblica senza che, nei termini fissati per il completamento della procedura espropriativa, fosse stato emanato il necessario atto traslativo della proprietà (atto di cessione volontaria o decreto di esproprio definitivo). Secondo parte ricorrente, infatti, dopo l'avvenuto pagamento dell'80 % della somma corrispondente all'indennità d'esproprio maggiorata in ragione della coltivazione del fondo e dell'avvenuta accettazione dell'offerta, nessun ulteriore atto sarebbe stato posto in essere dall'ente promotore (o meglio dall'impresa appaltatrice delegata alla conduzione della procedura espropriativa) al fine della definizione del procedimento ablatorio. In conseguenza di ciò essa vanterebbe il diritto alla corresponsione non più della sola indennità residua, bensì di un integrale risarcimento del danno subito per effetto dell'illegittima perdita della proprietà. Ciò premesso appare di fondamentale rilievo, per una corretta definizione della controversia, dare atto della circostanza per cui, con decreto n. 5796 del 26 novembre 1999, A.N.A.S. s.p.a. ha nuovamente dichiarato la pubblica utilità dell'opera per la realizzazione della quale sono stati occupati i fondi di proprietà della ricorrente, fissando il termine finale delle espropriazioni in 1080 giorni dalla data del provvedimento stesso. Ne consegue che, a prescindere dalla avvenuta adozione del decreto di esproprio nel termine fissato o dalla sua decadenza, nel momento in cui è stata posta la domanda risarcitoria, essa era priva di fondamento dovendosi ritenere che l'Amministrazione (o comunque il soggetto delegato alla conduzione della procedura espropriativa) fosse ancora in termini per la definizione del procedimento espropriativo. Ciò esclude in radice la possibilità di ritenere che, al momento della notificazione del ricorso, fosse intervenuta la c.d. accessione invertita (istituto peraltro divenuto contra legem a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 327/01 e dell'art. 43 dello stesso, che disciplina l'utilizzazione senza titolo) per carenza del presupposto fondamentale, rappresentato dall'essere venuto meno il potere ablatorio in capo all'ente promotore per effetto della scadenza dei termini della dichiarazione di pubblica utilità. Nessuna possibilità è data a questo Tribunale di entrare nel merito della legittimità del provvedimento con cui è stata rinnovata la dichiarazione di pubblica utilità, considerato che parte ricorrente non solo non deduce nel ricorso in esame, ma non risulta aver mai impugnato il provvedimento in questione di cui deve presumersi abbia avuto piena conoscenza quantomeno dal momento del deposito in giudizio, avvenuto in data 8 agosto 2001 in esecuzione dell'ordinanza istruttoria di questo Tribunale n. 549/01. Al Collegio non rimane, quindi, che dare atto del fatto per cui al momento della notifica del ricorso (14 giugno 2001), stante il rinnovo della dichiarazione di pubblica utilità, l'Amministrazione era ancora in termini (sino all'11/11/2002) per l'adozione di un decreto d'esproprio con conseguente esclusione del diritto della ricorrente a pretendere la corresponsione del risarcimento del danno correlato alla pretesa sopravvenuta occupazione appropriativa.»

TAR BASILICATA n.341 del 13/06/2009 - Relatore: Pasquale Mastrantuono - Presidente: Antonio Camozzi

Sintesi: Se entro i termini previsti per la conclusione del procedimento originari o prorogati è stato emanato il decreto definitivo di espropriazione, i terreni devono ritenersi legittimamente trasferiti all'Amministrazione; va escluso che in suddetta ipotesi possa dirsi verificata alcuna occupazione acquisitiva e/o appropriativa (detta anche accessione invertita).

Estratto: «Innanzitutto va ribadito quanto già statuito: 1) con la precedente Sentenza parziale n. 75 del 22.2.2007, cioè: a) che il termine di scadenza di 5 anni dall'emanazione dei provvedimenti di occupazione d'urgenza D.P.G.R. n. 1550 del 31.12.1986, n. 1005 del 25.8.1987, n. 455 del 15.3.1988 e n. 732 del 20.4.1988, entro il quale doveva essere completato il procedimento espropriativo con l'emanazione del decreto definitivo di espropriazione, era stato prorogato di altri 4 anni in virtù dell'art. 14, comma 2, D.L. n. 534/1987 conv. nella L. n. 47/1988 e dell'art. 22 L. n. 158/1991; mentre tale termine era rimasto di durata quinquennale con riferimento all'espropriazione dei terreni, occupati in via d'urgenza in forza della Del. Commissario Prefettizio Comune di Lavello n. 5 dell'11.9.1997; b) se entro i predetti termini (9 anni dall'emanazione dei predetti D.P.G.R. n. 1550 del 31.12.1986, n. 1005 del 25.8.1987, n. 455 del 15.3.1988 e n. 732 del 20.4.1988 o 5 anni dall'emanazione della suddetta Del. Commissario Prefettizio Comune di Lavello n. 5 dell'11.9.1997) era stato emanato il decreto definitivo di espropriazione, i terreni dovevano ritenersi legittimamente trasferiti all'Amministrazione e perciò non si era verificata alcuna occupazione acquisitiva e/o appropriativa (detta anche accessione invertita), per cui i ricorrenti avrebbero potuto chiedere soltanto la retrocessione parziale ex art. 47 DPR n. 327/2001; 2) con la precedente Ordinanza n. 134 del 16.10.2008, cioè: a) l'istituto della cd. acquisizione sanante ex art. 43 DPR n. 327/2001 risulta inapplicabile ai progetti, come quelli in commento, per i quali alla data del 30.6.2003 era già intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità; b) in caso di accessione invertita e/o occupazione acquisitiva o appropriativa, il termine di prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni decorre dalla data di scadenza dell'occupazione d'urgenza o dalla data di irreversibile trasformazione del fondo, se tale irreversibile trasformazione si fosse verificata dopo la scadenza dell'occupazione d'urgenza; c) poiché l'acquisizione alla proprietà pubblica in base all'istituto dell'accessione invertita e/o occupazione acquisitiva o appropriativa si verifica anche quando l'irreversibile trasformazione, con destinazione ad opera pubblica o di pubblica utilità, sia avvenuta in assenza di un provvedimento di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di una valida dichiarazione di pubblica utilità, a fortiori l'acquisizione alla proprietà pubblica in base all'istituto dell'accessione invertita e/o occupazione acquisitiva o appropriativa doveva ritenersi verificata anche in caso di inefficacia del provvedimento di occupazione d'urgenza, per omessa apprensione del bene termine entro il termine di 3 mesi dalla data di emissione dello stesso provvedimento di occupazione d'urgenza.»

TAR SICILIA, SEZIONE I PALERMO n.535 del 20/03/2009 - Relatore: Salvatore Veneziano - Presidente: Giorgio Giallombardo

Sintesi: L'intervenuto decreto di esproprio (nel caso di specie inultamente impugnato), impedisce di ricollegare l'effetto acquisitivo tanto all'intervenuta irreversibile trasformazione dell'area quale fonte causale del danno del quale si chiede il risarcimento, quanto all'effetto abdicativo della proprietà derivante dall'opzione operata dal proprietario in favore del risarcimento per equivalente, invece che in forma specifica (restituzione dell'area).

Estratto: «Per quanto attiene alla prima frazione di terreno - in catasto al fg. 52, part. 321, di cui allo stato di consistenza in data 10.10.1978, utilizzata per la realizzazione di un asilo - rileva il Collegio che essa è stata anche formalmente espropriata con atto sindacale n. 46/316/ED del 13.06.1986; detto atto risulta inoltre consolidatosi giacché esso è stato impugnato dalla soc. ricorrente con ricorso successivamente dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione - in quanto avente esclusivo riguardo alla determinazione della indennità provvisoria di espropriazione - con sentenza n. 562/1997 di questo Tribunale. Il rilevato consolidamento del provvedimento espropriativo discende, quindi, da un duplice profilo: l'uno di ordine formale e relativo all'intervenuta declaratoria di inammissibilità del gravame proposto, l'altro di ordine più sostanziale e relativo alla acquiescenza prestata dalla soc. ricorrente all'effetto espropriativo dell'atto, contestato solo per il profilo patrimoniale relativo al quantum della indennità di espropriazione. In particolare, ritiene il Collegio che la mancata contestazione dell'effetto privativo della proprietà dell'area, formalmente derivante dal provvedimento di definitiva espropriazione, impedisca di ricollegare invece oggi detto effetto tanto (secondo l'orientamento tradizionale) alla denunciata intervenuta irreversibile trasformazione dell'area quale fonte causale del danno del quale si chiede il risarcimento, quanto (secondo una più recente

ricostruzione) all'effetto abdicativo della proprietà derivante dalla opzione operata dal proprietario in favore del risarcimento per equivalente, invece che in forma specifica (restituzione dell'area).»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> RELITTI

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.18197 del 24/10/2012 - Relatore: Fabrizio Forte - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: Di regola si nega che la L. n. 2359 del 1865, art. 23, sia applicabile alle occupazioni acquisitive, che non possono che riguardare le sole aree materialmente trasformate.

Estratto: «In tal senso, pertanto, devono trovare parziale accoglimento gli appelli proposti dalla Soficoop e dal Comune di Somma Vesuviana, per quanto riguarda la effettiva estensione del bene oggetto dell'occupazione acquisitiva" (così a pag. 21 sentenza oggetto di ricorso). La stessa pronuncia di appello, alle pagg. 19 e 20, dopo aver affermato che, sin dal momento dell'occupazione, le proprietarie dell'area avevano rilevato la inutilizzabilità delle aree residue della particella non rientranti nel verbale di consistenza, conclude nel senso che "il consulente di ufficio ing. R.G. ha poi riscontrato in loco (pag. 10 della relazione) la palese inutilizzabilità della striscia residua di terreno..." potendosi affermare che "l'impossibilità di utilizzazione delle porzioni residue a quelle oggetto di occupazione appropriativa, costituisce un danno valutabile come componente del danno da espropriazione di fatto" (pag. 20 della sentenza oggetto di ricorso).La Corte di merito non ha quindi erroneamente applicato la L. n. 2359 del 1865, art. 23, neppure citato dalla sentenza e che si nega di regola sia applicabile alle occupazioni acquisitive, che non possono che riguardare le sole aree materialmente trasformate (in tal senso, ad es. Cass. 19 aprile 2002 n. 5728), ma ha rilevato solo che, nella concreta fattispecie, s'era determinata, con l'acquisizione di mq. 4720 materialmente trasformati in modo irreversibile durante l'occupazione, un'ulteriore perdita per le proprietarie, connessa alla inutilizzabilità di fatto per loro dei residui mq. 561, striscia rimasta alle danneggiate e della quale risulta provata la non fruibilità, per cui anche il controvalore di essa era da attribuire, come danno emergente conseguente all'illecita condotta della Soficoop s.r.l. e del comune concedente, per i principi generali in materia di risarcimento (sulla risarcibilità di ogni danno effetto dell'occupazione appropriativa, pure per aree non trasformate materialmente, cfr., tra altre Cass. S.U. 25 giugno 2012 n. 10502 e Cass. 16 novembre 2006 n. 24435).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.1518 del 13/03/2009 - Relatore: Salvatore Cacace - Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi: In ipotesi di occupazione illegittima, le frazioni di immobili residue dopo l'occupazione acquisitiva della P.A., sebbene non siano più suscettibili di utile destinazione per il proprietario, non vengono acquisite alla mano pubblica (e ciò perché nell'occupazione appropriativa l'effetto dell'estinzione del diritto di proprietà del privato trova la sua causa indefettibile nell'occupazione illegittima del bene, unitamente alla sua intervenuta irreversibile trasformazione), ma restano in proprietà del privato, che avrà diritto al risarcimento del danno derivante dalla diminuzione del valore della parte del fondo residua dall'occupazione.

Estratto: «Da ciò discende che tutte le eventuali questioni sull'ammontare dell'indennità a seguito dei danni derivanti ai "relitti" a séguito della realizzazione dell'opera pubblica nella parte residua vanno proposte nel giudizio di opposizione alla stima, di competenza del Giudice ordinario; mentre nel caso, ricorrente nella fattispecie all'esame, di espropriazioni illegittime, dette anche occupazioni appropriative, le frazioni di immobili residue dopo l'occupazione acquisitiva della P.A., sebbene non siano più suscettibili di utile destinazione per il proprietario, non vengono acquisite alla mano pubblica (e ciò perché nell'occupazione appropriativa l'effetto dell'estinzione del diritto di proprietà del privato, nella fattispecie indiscusso tra le parti, trova la sua causa indefettibile nell'occupazione illegittima del bene, unitamente alla sua intervenuta irreversibile trasformazione), ma restano in proprietà del privato, che avrà diritto al risarcimento del danno derivante dalla diminuzione del valore della parte del fondo residua dall'occupazione (Cass., 22 marzo 1994, n. 2738).Secondché, premesso che la giurisdizione va determinata in base all'intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio (come individuabile in relazione alla protezione ad essa accordata dall'ordinamento), la pretesa azionata con il

ricorso originario non può che ricondursi, sulla base delle stesse prospettazioni di parte ricorrente riportate nella parte in fatto che precede (la cui mutatio nelle difese di appello, che fanno invece innovativamente riferimento ad una "situazione dannosa causata da una inerzia amministrativa dalla ricorrente addebitata al Comune", è palesemente inammissibile), al diritto al risarcimento del danno anzidetto, la cui cognizione non appartiene alla competenza del Giudice amministrativo, trattandosi di controversia avente per oggetto il risarcimento di un danno non riconducibile a provvedimenti emessi dalla P.A. nell'esercizio del pubblico potere, bensì derivante - ove provato - da una situazione di mero fatto creatasi per effetto dell'attività della P.A. medesima, asseritamente lesiva del diritto soggettivo di proprietà, in particolare del diritto di godimento (cfr. sentenze della Corte Costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006, nonché Corte Cass., SS.UU., n. 13659/2006). Né a ricondurre la domanda in questione nella giurisdizione del Giudice amministrativo può valere la modalità di parziale reintegrazione in forma specifica del danno dedotto dall'interessata, richiesta con il ricorso introduttivo al Giudice (e cioè la pronuncia di un ordine all'Amministrazione comunale di acquisire la titolarità formale dei presunti "relitti"), atteso che la stessa, lungi dal qualificare la pretesa risarcitoria come correlata alla veduta posizione di interesse legittimo del proprietario medesimo (pacificamente rientrante, in quanto tale, nella giurisdizione del Giudice amministrativo), non muta il titolo risarcitorio del danno ingiusto dedotto (conseguente alla esclusione dal procedimento espropriativo e/o dall'occupazione appropriativa di una frazione del bene per questo non più suscettibile di utile destinazione), rientrante, in forza di quanto si è sopra detto, nella giurisdizione del Giudice ordinario; al quale, chiaramente, compete, in caso di accoglimento della domanda stessa, trattandosi di questione attinente al mérito della pretesa ed in particolare alla individuazione delle modalità di tutela della stessa accordate dall'ordinamento, anche la determinazione delle misure utili a far cessare l'eventuale permanenza dell'illecito.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> SUSSISTENZA P.U.

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.20131 del 03/09/2013 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: Ai fini della configurabilità della c.d. occupazione appropriativa, non sono sufficienti l'irreversibile trasformazione del fondo occupato, in conseguenza della realizzazione dell'opera programmata, ed il mancato perfezionamento della procedura ablatoria, per effetto della mancata o tardiva emissione o dell'annullamento del decreto di esproprio, ma occorre anche che l'opera realizzata sia funzionale ad una destinazione pubblicistica o di pubblica utilità, ciò che accade soltanto nel caso in cui l'occupazione abbia avuto luogo in virtù di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che per legge produca tale effetto; tale indirizzo dev'essere ritenuto applicabile anche in materia di edilizia residenziale pubblica.

Estratto: «6. - Nell'escludere l'intervenuto acquisto della proprietà del fondo occupato da parte della Cooperativa per effetto della cd. occupazione appropriativa, la Corte territoriale ha fatto applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui, ai fini della configurabilità del predetto fenomeno, non sono sufficienti l'irreversibile trasformazione del fondo occupato, in conseguenza della realizzazione dell'opera programmata, ed il mancato perfezionamento della procedura ablatoria, per effetto della mancata o tardiva emissione o dell'annullamento del decreto di esproprio, ma occorre anche che l'opera realizzata sia funzionale ad una destinazione pubblicistica o di pubblica utilità, ciò che accade soltanto nel caso in cui l'occupazione abbia avuto luogo in virtù di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che per legge produca tale effetto (cfr. Cass., Sez. Un., 6 maggio 2003, n. 6853; Cass., Sez. 2, 16 gennaio 2007, n. 869; Cass., Sez. 1, 15 gennaio 2000, n. 415). Tale indirizzo dev'essere ritenuto applicabile anche in materia di edilizia residenziale pubblica, nell'ambito della quale, com'è noto, l'istituto dell'occupazione appropriativa ha trovato definitiva consacrazione soltanto per effetto della L. n. 458 del 1988, art. 3 (della cui abrogazione da parte del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 58 la sentenza impugnata ha dato atto solo incidentalmente), che, escludendo la retrocessione del fondo occupato, in caso di mancata emissione o annullamento del decreto di esproprio, e riconoscendo al proprietario soltanto il diritto al risarcimento del danno, ha dissipato i dubbi precedentemente manifestati in ordine alla configurabilità del fenomeno in esame in presenza di opere non realizzate da soggetti pubblici direttamente o nel quadro del regime concessorio o convenzionale di cui alla L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 35 (cfr. Corte cost., sent. n. 486 del 1991). Anche in questo settore, infatti, vale il principio secondo cui il sacrificio del diritto del proprietario è

giustificabile soltanto se e nella misura in cui l'attività di costruzione e manipolazione del bene sia contrassegnata dal vincolo di scopo conseguente alla dichiarazione di pubblica utilità, quale unico atto attraverso cui si esprime la valutazione della sua rispondenza a fini pubblici, in assenza del quale, pertanto, l'apprensione e la trasformazione del fondo si connotano come mere attività materiali lesive del diritto dominicale, e quindi inidonee a determinarne l'acquisto da parte dell'occupante (cfr. Cass., Sez. 1, 15 settembre 2005, n. 18239). La sussistenza di tale presupposto, individuato dalla ricorrente nell'approvazione del piano per l'edilizia economica e popolare, che ai sensi della L. 18 aprile 1967, n. 162, art. 9, equivale alla dichiarazione di pubblica utilità delle opere in esso previste, è stata correttamente esclusa dalla sentenza impugnata in base alla considerazione che l'annullamento del decreto di espropriazione aveva avuto luogo a causa della mancata inclusione del fondo occupato nel predetto piano. Il decreto di espropriazione deve infatti considerarsi validamente emesso soltanto in riferimento alle aree indicate nella dichiarazione di pubblica utilità, la quale, postulando l'individuazione della consistenza, destinazione ed ubicazione dell'opera da realizzare, comporta l'assoggettamento dei suoli a tal fine destinati ad un vincolo di scopo, non configurabile rispetto a beni non specificamente contemplati nel provvedimento. La mancata inclusione del fondo espropriato tra quelli da utilizzare per la realizzazione dell'opera equivale pertanto, relativamente a quell'immobile, ad assenza della dichiarazione di pubblica utilità, che comporta l'invalidità del decreto di espropriazione, per carenza dell'atto presupposto, ma non rende necessariamente impugnabile anche quest'ultimo: non è pertanto incorsa in contraddizione la sentenza impugnata, laddove ha escluso la configurabilità dell'occupazione appropriativa, nonostante la mancata impugnazione del piano per l'edilizia economica e popolare.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.16613 del 03/07/2013 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: La dichiarazione di p.u. costituisce un presupposto indefettibile anche dell'occupazione acquisitiva; ne consegue che detto istituto non può essere configurato in radice a seguito della mera occupazione fattuale del fondo perciò costituente illecito di diritto comune soggetto al combinato disposto degli artt. 2043 e 2058 cod. civ..

Estratto: «Infondato è il secondo motivo del ricorso incidentale con cui il comune, deducendo violazione degli artt. 2935 e 2947 cod. civ., insiste nell'eccezione di prescrizione del credito essendo la stessa iniziata a decorrere dal Decreto 9 giugno 1981, successivo al sisma, pur carente dei termini della dichiarazione di p.u.: poiché ad esso era seguita la trasformazione del terreno nelle costruzioni di edilizia popolare. Se, infatti, per ammissione dello stesso comune detto decreto non poteva costituire neppure la dichiarazione di p.u. che anche dell'occupazione acquisitiva costituisce un presupposto indefettibile (Cass. sez. un. 3940/1988), è conseguente che detto istituto non poteva essere configurato in radice a seguito della mera occupazione fattuale del fondo P., perciò costituente illecito di diritto comune soggetto al combinato disposto degli artt. 2043 e 2058 cod. civ.. Senza considerare che la sua estensione alle costruzioni (private) nel settore dell'edilizia popolare si è verificato soltanto con la L. n. 458 del 1988, art. 3, limitatamente ai terreni acquisiti con "provvedimento espropriativo dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato"; e che la Consulta per includere nella medesima tutela anche la fattispecie di terreni acquisiti senza l'emissione del provvedimento di esproprio, sostanzialmente identica nella situazione ontologica e negli effetti (per la retroattività della caducazione del provvedimento ablativo) ha dovuto dichiarare costituzionalmente illegittima la norma nella parte in cui era stata omessa quest'ultima previsione: per la quale altrimenti avrebbe continuato ad applicarsi la regola generale dell'accessione in favore del proprietario del suolo disposta dall'art. 934 cod. civ.. Sicché la giurisprudenza di legittimità (sent.17274/2010; 15089/2012) ha ritenuto che, per tale tipologia di crediti, il contesto temporale in cui l'estensione dell'istituto a questi ultimi ne ha consentito l'insorgenza, perciò stesso segnando l'inizio del decorso della relativa prescrizione (art. 2935 cod. civ.) è proprio in coincidenza con la pubblicazione della citata decisione 486/1991 della Corte Costituzionale (prima della quale il P. conserva la proprietà piena dell'immobile: perciò nel caso perduta soltanto il 21 agosto 1994).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13651 del 30/05/2013 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: Fin dalle note decisioni che hanno definito presupposti e confini dell'occupazione c.d. espropriativa, ne è stata evidenziata la distinzione dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titolo per

qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui, affermando che lo stesso è necessariamente caratterizzato "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica medesima.

Estratto: «Dimenticano, infatti, gli enti esproprianti che questa Corte, fin dalle note decisioni che hanno definito presupposti e confini dell'occupazione c.d. espropriativa (cfr. sent. 3940/1988; 3963 e 4619/1989) ne ha evidenziato la distinzione dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titolo per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui, affermando che lo stesso è necessariamente caratterizzato "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica medesima: perciò necessariamente appartenente alla categoria dei beni demaniali o a quella dei beni patrimoniali indisponibili, e strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico indicato dall'art. 822 c.c. e segg..E tuttavia la medesima giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente affermato che se la dichiarazione di p.u. ed i suoi termini di efficacia costituiscono un presupposto indefettibile dell'occupazione (temporanea o definitiva) che diviene automaticamente invalida in tutti i casi di inesistenza, nullità, annullamento o decadenza della dichiarazione (Cass. 20459/2005; 28214/2008; sez. un. 3569/2011), perciò assolvendo all'esigenza di consentire che la potestà espropriativa possa esplicare la finalità di rendere possibile la realizzazione di un'opera di riconosciuto interesse pubblico e, quindi, di porre il proprietario dell'immobile in condizione di subire un procedimento ablativo legittimo, gli stessi non hanno anche la funzione di costituire un titolo per l'apprensione o il godimento del bene altrui. Quest'altra funzione è, invece, assegnata dalla stessa L. del 1865, art. 10 e della L. n. 865 del 1971, art. 20 all'istituto dell'occupazione temporanea e d'urgenza dell'immobile privato, in vista della futura espropriazione, la quale consente all'espropriante l'anticipata presa di possesso dell'immobile onde iniziare i lavori necessari e nel contempo completare la procedura espropriativa per un periodo che nel caso la stessa amministrazione espropriante aveva fissato in 5 anni (prorogati ex legge di altri due).Pertanto scaduto nella fattispecie inutilmente tale termine (secondo la prospettazione delle parti e della sentenza impugnata) nel 1996, senza che gli enti esproprianti fossero in possesso di altro titolo per mantenere la detenzione del fondo espropriando, lo stesso doveva essere restituito al proprietario; e la sua perdurante occupazione abusiva, ormai divenuta irreversibile per l'avvenuta realizzazione dell'opera stradale, pur se fossero ancora in corso i termini fissati per l'espropriazione e/o per i lavori, ha comportato il verificarsi dell'occupazione acquisitiva in favore dell'ANAS (Cass. 4202/2009; 24576/2006; 4088/2001) perciò correttamente dichiarata dalla Corte di appello.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1465 del 21/05/2013 - Relatore: Giovanni Milana - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: La presenza dell'elemento indefettibile della dichiarazione di pubblica utilità, è sufficiente a qualificare l'occupazione in termini di occupazione appropriativa ed ad escluderne la qualificazione in termini di occupazione usurpativa, pur in assenza di un provvedimento, legittimo, di occupazione e della mancata emanazione (ai sensi dell'art.22 del DPR n. 327/2001) del decreto di esproprio.

Estratto: «Invero la fattispecie, sottoposta all'attenzione del Collegio, è qualificabile in termini di occupazione appropriativa, atteso che le opere per le quali è stata posta in essere l'attività acquisitiva del Comune era stata oggetto di dichiarazione di pubblica utilità (approvazione del progetto dell'opera pubblica da realizzare). Pertanto, sussisteva l'esercizio originario di un potere autoritativo della P.A., la cui esistenza, pur difettando il decreto di esproprio, riconduce all'alveo della giurisdizione amministrativa la controversia oggetto del ricorso in base alle seguenti considerazioni:a) il ricorso introduttivo del presente giudizio è, sotto detto profilo, attribuito alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in quanto rientrante nelle previsioni di cui al D.Lgs. n. 80/1998, art. 34, come riformulato dall'art. 7 della Legge n. 205 del 2000 e soprattutto dell'art. 133 lett. g;b) l'occupazione del terreno in oggetto da parte dell'amministrazione comunale è avvenuta in presenza dell'elemento indefettibile della dichiarazione di pubblica utilità, sufficiente a qualificarla in termini di occupazione appropriativa ed ad escluderne la qualificazione in termini di occupazione usurpativa, pur in assenza di un provvedimento, legittimo, di occupazione e della mancata emanazione (ai sensi dell'art.22 del DPR n. 327/2001) del decreto di esproprio.La sussistenza della dichiarazione di pubblica utilità, difatti, è circostanza implicitamente ricavabile e desumibile, ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 1/1978 e dell'art. 12 del D.P.R. n. 327/2001, comma 1, lettera a), dall'approvazione, da parte dell'autorità espropriante (la G.M. del Comune resistente, con deliberazione n.65 del14/3/1992) del progetto definitivo dell'opera; né, nella

fattispecie di cui in causa risulta che il provvedimento contenente la dichiarazione di p.u. sia giuridicamente inesistente o radicalmente nullo ai sensi dell'art. 23 della L. n. 241 del 1990, non risultando tale circostanza comprovata dagli atti di causa. E ciò vale anche per la ulteriore superficie, con riferimento alla occupazione della quale sussiste il rilevato contrasto tra parte ricorrente e parte resistente, attesa l'unitarietà dell'intervento espropriativo, assistito da dichiarazione di pubblica utilità ed in conformità a quanto la Sezione ha recentemente ritenuto con sentenze nn. 1075 e 2333 del 2012.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.16676 del 01/10/2012 - Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: Correttamente è ravvisata la fattispecie della c.d. occupazione espropriativa, in relazione alla mancata emissione, nei termini previsti, del decreto di esproprio, in presenza di una valida, ancorché implicita, dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «2.2 - Prescindendo da tale ineludibile profilo di inammissibilità (non essendo per altro contestato il consolidato principio secondo cui le domande fondate sulla occupazione espropriativa o usurpativa presentano una causa petendi affatto diversa: Cass., 21 aprile 2006, n. 9410; Cass., 17 giugno 2005, n. 13001; cass., 26 marzo 2004, n. 6081), deve rilevarsi, con riferimento alla dedotta violazione di legge, che l'occupazione in esame venne disposta - come risulta incontestabilmente dalla stessa decisione impugnata e dal tenore del ricorso - nell'ambito dell'esecuzione del piano particolareggiato per l'edilizia economica e popolare. Soccorre, in proposito, ancorché non espressamente richiamata a tal fine nella decisione impugnata, che pertanto, in parte qua, deve così considerarsi modificata ed integrata, la disposizione contenuta nella L. n. 1150 del 1042, art. 16, comma 9, in base al quale tutti i piani di terzo livello (piani particolareggiati, p.e.e.p., piani di lottizzazione ed altri) adottati dal Comune ed approvati dalla Regione, oltre agli effetti propri di piani esecutivi comportano l'ulteriore valenza di dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste (cfr. Cass. Sez. un., 16 gennaio 1984, n. 371; Cass. 11 giugno 1993, n. 6546; Cass., 15 marzo 1999, n. 2272; Cass., 17 ottobre 2011, n. 21389). Correttamente, pertanto, è stata ravvisata nella specie la fattispecie della c.d. occupazione espropriativa, in relazione alla mancata emissione, nei termini previsti, del decreto di esproprio, in presenza di una valida, ancorché implicita, dichiarazione di pubblica utilità. Quanto alla questione relativa alla previsione dei termini di inizio e di fine lavori, giova ricordare, per completezza di esposizione, che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, codesta prescrizione non si applica all'opera che ricade nell'area di un piano per l'edilizie economica e popolare (Peep), per cui vale un termine unico che decorre dall'approvazione dello strumento urbanistico ed è quello indicato dalla legge (dieci anni): entro quella data tutte le operazioni dovranno essere compiute. Pertanto, ai fini della loro legittimità sotto tale profilo, è sufficiente che i decreti ablatori (occupazione temporanea e espropriazione) siano emanati entro la "scadenza" legale del piano anche se non sono preceduti da un provvedimento che ne fissa i relativi termini (Cass., 19 febbraio 2009, n. 4027).»

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, SEZIONE I-BIS CIVILE del 01/03/2012 - Relatore: Michelangelo Petruzzello - Presidente: Renato Lipani - Parti: Fo.Cl. e altri c. Provincia Caserta

Sintesi: Presupposto indefettibile del fenomeno dell'acquisto della proprietà del bene occupato da parte dell'ente espropriante per accessione invertita (c.d. occupazione acquisitiva) è che l'opera con la cui realizzazione il fondo occupato è stato irreversibilmente trasformato, sia stata dichiarata di pubblica utilità.

Estratto: «La Bu. dedusse pertanto circostanze riconducibili alla due diverse figure (entrambe di matrice giurisprudenziale) dell'occupazione appropriativa per quanto concerne la porzione di mq. 7830 supportata dal decreto di occupazione d'urgenza, e dell'occupazione usurpativa per quanto riguarda la residua porzione di mq. 613. Ed infatti la giurisprudenza di legittimità afferma, con indirizzo ormai consolidato, che presupposto indefettibile del fenomeno dell'acquisto della proprietà del bene occupato da parte dell'ente espropriante per accessione invertita (c.d. occupazione acquisitiva) è che l'opera con la cui realizzazione il fondo occupato è stato irreversibilmente trasformato sia stata dichiarata di pubblica utilità (Cass. ss.uu., 10.6.88 n. 3940 e tutta la giurisprudenza successiva conforme, tra cui Cass. n. 21750/2004; n. 7643/2003; n. 4451/2001, n. 1266/2001, n. 479/2000), mentre in mancanza di questo presupposto l'occupazione non può considerarsi avvenuta "per causa di pubblica utilità" e ci si trova in presenza di un illecito radicalmente diverso da quello che deriva dall'occupazione acquisitiva (Cass. 11.6.2004 n. 11096), che la giurisprudenza denomina occupazione

usurpativa, il quale non determina la perdita della proprietà del bene occupato, poiché in difetto di dichiarazione di pubblica utilità la destinazione di fatto al soddisfacimento di interessi pubblici non può prevalere sull'interesse alla tutela della proprietà, ed il proprietario mantiene il diritto di chiedere in ogni momento la rimozione dell'opera ed il rilascio del terreno occupato, salva la facoltà di chiedere in via alternativa il risarcimento dei danni, ponendo in essere, in tale ultimo caso, un'implicita rinuncia al diritto di proprietà, che dismette forzatamente in favore dell'amministrazione occupante, che l'acquista non già per ragione di pubblica utilità, ma a causa di questa rinuncia. Il fatto illecito consiste, in questa diversa ipotesi, nell'aver svuotato di contenuto il diritto di proprietà mediante l'occupazione e trasformazione del fondo, tanto da indurre il privato a rinunciare al bene. In particolare la giurisprudenza costantemente afferma che la dichiarazione di pubblica utilità (anche se implicita, come nel caso disciplinato dall'art. 1 della legge n. 1/78, che la fa discendere dall'approvazione del progetto dell'opera pubblica da realizzare sull'area da espropriare) è da considerare giuridicamente inesistente ove non contenga l'indicazione distinta di tutti e quattro i termini prescritti dall'art. 13 della legge n. 2359/1865, con la conseguenza che in tal caso essa non attribuisce all'ente espropriante il potere ablatorio e che, quindi, l'occupazione non può considerarsi preordinata all'esecuzione di un'opera di pubblica utilità e va qualificata come originariamente illegittima ed usurpativa (Cass. 16.5.03 n. 7643; id. 21.3.2000 n. 3298; id. 12.12. 01, n. 15710; id. ss.uu., 19.7.99, n. 460; id. 4.3.97 n. 1907). Invero, poiché presupposto indefettibile del fenomeno dell'acquisto della proprietà del bene occupato da parte dell'ente espropriante per accessione invertita (c. d. occupazione acquisitiva) è che l'opera, per la cui realizzazione il fondo occupato è stato irreversibilmente trasformato, sia stata dichiarata di pubblica utilità, il difetto materiale o giuridico della dichiarazione di pubblica utilità implica che quest'istituto non possa trovare applicazione e che si determini il fenomeno dell'occupazione usurpativa.»

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE, SEZIONE I CIVILE del 24/02/2012 - Relatore: Eugenia Di Falco - Presidente: Pietro Mascagni - Parti: La.li e Bi.II. c. Comune di Sovicille

Sintesi: Elemento indefettibile per la configurabilità dell'istituto della occupazione appropriativa o acquisitiva è l'emanazione della dichiarazione di pubblica utilità, atto in cui si sostanzia l'apprezzamento del fine pubblico; la ratio dell'istituto, infatti, risiede nell'esigenza di contemperare gli interessi del cittadino, illegittimamente privato di un bene di sua proprietà, con quelli della P.A. di veder salvaguardata la parte dell'opera pubblica già realizzata. Al privato spetta quindi soltanto il diritto al risarcimento del danno.

Estratto: «La prima questione da dirimere, sollevata dal Comune appellato nella comparsa di costituzione e risposta nel presente giudizio di appello, è quella relativa alla ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni per espropriazione usurpativa siccome proposta per la prima volta in sede di comparsa conclusionale. Prima di esaminare nel merito questa eccezione sembra opportuno illustrare, per sommi capi, cosa debba intendersi per occupazione appropriativa e cosa, invece, per espropriazione usurpativa. L'occupazione appropriativa o acquisitiva, o accessione invertita, si ha quando la P.A., occupato il fondo del privato per la realizzazione di un'opera pubblica sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, non porta a compimento il procedimento espropriativo con la tempestiva adozione del decreto di esproprio entro i termini dell'occupazione legittima, ma diventa ugualmente titolare a titolo originario in conseguenza dell'irreversibile trasformazione che il bene ha subito in conseguenza dell'intervento pubblico. Elemento indefettibile per la configurabilità dell'istituto è l'emanazione della dichiarazione di pubblica utilità, atto in cui si sostanzia l'apprezzamento del fine pubblico; la ratio dell'istituto, infatti, risiede nell'esigenza di contemperare gli interessi del cittadino, illegittimamente privato di un bene di sua proprietà, con quelli della P.A. di veder salvaguardata la parte dell'opera pubblica già realizzata. Al privato spetta quindi soltanto il diritto al risarcimento del danno. L'espropriazione usurpativa è, invece, quella caratterizzata dalla radicale mancanza di un titolo legittimante, che avviene, cioè, in assenza della valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità ovvero senza che in tale dichiarazione siano indicati i termini per il completamento dei lavori o a seguito dell'annullamento della dichiarazione in sede di giurisdizionale. In tali casi, annoverati quali illeciti materiali permanenti, il privato ha diritto alla restituzione del bene e, solo in caso di sua rinuncia, al risarcimento del danno integrale, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed eventualmente al maggior danno ex art. 1224, 2° c. Così ricostruita la materia, ritiene la Corte, aderendo alla difesa spiegata dal Comune convenuto, che trova il conforto della prevalente giurisprudenza di legittimità, che la diversità dei due tipi di illecito determina, ove si sia agito per il risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, la preclusione in appello della domanda di risarcimento per l'occupazione usurpativa (cfr. Cass. Sez. I, 26.3.2004 n. 6081; Cass. Sez. I, 21.4.2006 n. 9410). Non ignora questa Corte la recente pronunzia del giudice di legittimità secondo cui nel

giudizio di risarcimento del danno conseguente alla occupazione e trasformazione irreversibile di un fondo senza titolo, la qualificazione della domanda risarcitoria da parte del giudice in primo grado come di accessione invertita non esclude l'ammissibilità di una riqualificazione della stessa in occupazione usurpativa da parte del giudice di appello, anche tenuto conto che la differenza pratica tra le due forme di illecito si è quasi dissolta dopo le sentenze della corte cost. n. 348 e 349 del 2007 (cfr. Cass. Sez. I, 16.7.2010 n. 16750). Questa pronuncia, che trova il suo fondamento nella condivisibile affermazione secondo cui rientra nel potere officioso del giudice di merito, in qualsiasi fase del procedimento, il compito di qualificare giuridicamente la domanda e di individuare conseguentemente la norma applicabile (cfr. Cass. Sez. I, 18.7.2011 n. 15724) non incrina l'altro fondamentale principio del divieto della mutatio libelli ove la domanda, come nel caso presente, risulti ab origine, ben individuata.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.1079 del 25/01/2012 - Relatore: Renato Bernabai - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: In presenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità non si può in alcun modo configurare un'occupazione usurpativa, causa di un illecito permanente. La circostanza incontestata che la trasformazione irreversibile del suolo si sia verificata nella vigenza della dichiarazione di pubblica utilità - pur se il compimento dell'opera sia stato ultimato dopo la scadenza dell'ultima proroga tempestiva del decreto di occupazione - comporta l'integrazione della fattispecie di occupazione acquisitiva.

Estratto: «Con il primo motivo il ricorrente deduce la violazione della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 20. Il motivo è infondato. In presenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità non si può in alcun modo configurare un'occupazione usurpativa, causa di un illecito permanente. La circostanza incontestata che la trasformazione irreversibile del suolo si sia verificata nella vigenza della dichiarazione di pubblica utilità - pur se il compimento dell'opera sia stato ultimato dopo la scadenza dell'ultima proroga tempestiva del decreto di occupazione - comporta l'integrazione della fattispecie di occupazione acquisitiva, che non dà diritto all'indennità di espropriazione bensì al risarcimento del danno in misura pari al valore dell'immobile ablato. L'inefficacia sopravvenuta del decreto di occupazione di urgenza non incide, infatti, sulla dichiarazione di pubblica utilità: onde, l'irreversibile trasformazione del suolo occupato per effetto della realizzazione dell'opera pubblica integra, anche in caso di tardiva esecuzione (come pure, in presenza di una decisione di annullamento) del decreto di occupazione, un'ipotesi di occupazione acquisitiva del suolo in favore dell'ente pubblico, e non già di attività materiale configurante un illecito permanente integralmente risarcibile a titolo di occupazione usurpativa (Cass., sez. 1, 12 giugno 2006, n. 13.585). Né è possibile la conversione, in questa sede, dell'una azione nell'altra: sia per la diversità dei presupposti, sia per la diversa competenza per materia del giudice di primo grado.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.1080 del 25/01/2012 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Francesco Maria Fioretti

Sintesi: La dichiarazione di pubblica utilità costituisce il primo, fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo dell'immobile mediante espropriazione (rituale o atipica come è peculiare dell'occupazione appropriativa); in mancanza di essa (ed in assenza di un atto privatistico che detto trasferimento disponga), si verificano le conseguenze comuni alla mera occupazione-detenzione illegittima di un immobile privato costituente illecito permanente con le necessarie implicazioni in punto di esperibilità delle azioni reipersecutorie e restitutorie a tutela della non perduta proprietà del bene.

Estratto: «Sennonché la Corte di appello, dopo tali ineccepibili considerazioni e la puntuale distinzione tra la fattispecie in esame di illecito comune e la cd. occupazione espropriativa del fondo privato che ne avrebbe comportato l'acquisizione a titolo originario nel demanio e/o nel patrimonio indisponibile dell'amministrazione espropriante, ha escluso la tutela restitutoria pretesa dai ricorrenti per il fatto che il terreno R. era stato inglobato nell'ambito del demanio pubblico comunale con tutte le conseguenze stabilite dall'art. 823 cod. civ.: perciò non avvedendosi che tale effetto è peculiare dell'occupazione acquisitiva invece inequivocabilmente esclusa sia dalla sentenza impugnata, che dalle parti. Doveva, allora, trovare applicazione la giurisprudenza di questa Corte fin dalle lontane decisioni 4423/1977 e 118/1978 delle Sezioni Unite fermissima nell'enunciare il principio che la mera attività manipolatrice dell'immobile altrui che ne comporta l'inserimento in un nuovo ed

inscindibile contesto, anche in senso giuridico non è sufficiente ad attrarre il fondo privato nella disciplina giuridica dei beni "pubblici", né a giustificare il sacrificio del diritto dominicale del privato: in quanto il precetto dell'art. 42 Cost. pone la regola che la proprietà privata può essere espropriata soltanto "per motivi di interesse generale"; e perciò richiede che all'attività di trasformazione sia attribuito un vincolo di scopo e cioè di rispondenza in concreto ad un fine di pubblica utilità predeterminato dalla legge (negli stessi termini Corte Edu 30 maggio 2000, in causa Belvedere-Alberghiera c/Stato it.).E costituendo la relativa dichiarazione il primo, fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo dell'immobile mediante espropriazione (rituale o atipica come è peculiare dell'occupazione appropriativa), in mancanza di essa (ed in assenza di un atto privatistico che detto trasferimento disponga), le conseguenze comuni alla mera occupazione-detenzione illegittima di un immobile privato costituente illecito permanente con le necessarie implicazioni in punto di esperibilità delle azioni reipersecutorie e restitutorie a tutela della non perduta proprietà del bene (Cass. 18239/2005; 7643/2003; 6853/2003; 15710/2001; 3298/2000); la quale, d'altra parte ne esclude il passaggio nel demanio accidentale dell'amministrazione comunale, richiedendosi al riguardo non soltanto la sua costruzione e destinazione a strada destinata al pubblico transito, bensì che la stessa appartenga ad un ente pubblico territoriale (Cass. fin da sez. un. 4155/1975;4067/1978).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.30564 del 30/12/2011 - Relatore: Felice Manna - Presidente: Massimo Oddo

Sintesi: Il fenomeno dell'occupazione acquisitiva in virtù del quale, a causa della radicale trasformazione del fondo privato con irreversibile destinazione all'opera pubblica, la proprietà del suolo, in mancanza di decreto di esproprio, finisce comunque per accedere alla proprietà dell'opera realizzata, dal momento in cui il suolo ha subito la trasformazione, o, qualora questa sia avvenuta nel corso dell'occupazione legittima, dallo scadere del relativo termine, presuppone una rituale dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «Costituisce, ormai, ius receptionis, a partire da Cass. S.U. n. 1907/97, l'orientamento di questa Corte per cui il fenomeno dell'occupazione appropriativa, in virtù del quale, a causa della radicale trasformazione del fondo privato con irreversibile destinazione all'opera pubblica, la proprietà del suolo, in mancanza di decreto di esproprio, finisce comunque per accedere alla proprietà dell'opera realizzata, dal momento in cui il suolo ha subito la trasformazione, o, qualora questa sia avvenuta nel corso dell'occupazione legittima, dallo scadere del relativo termine, comporta che il sacrificio per il diritto del privato può essere giustificato solo nella misura in cui all'attività di costruzione e manipolazione sia attribuito un vincolo di scopo e di rispondenza, in concreto, ai fini pubblici, mediante una rituale dichiarazione di pubblica utilità (v. anche Cass. nn. 13896/03, 8669/00, 2730/00, 415/00, 7268/99, 5982/99, 10138/98, 6515/97 e 2332/97).Pertanto, in mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, l'occupazione del bene, irricognoscibile nel mondo dell'efficacia giuridica per difetto dei requisiti propri dell'agire amministrativo, avviene sine titulo, sicché la successiva costruzione di un'opera pubblica non vale ad imprimere alla precedente occupazione stessa carattere di esercizio di potestà amministrativa, ma concreta un'attività materiale illecita.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.7514 del 31/03/2011 - Relatore: Salvatore Di Palma - Presidente: Maria Gabriella Luccioli

Sintesi: Esulano dallo schema applicativo dell'istituto della c.d. occupazione acquisitiva le costruzioni che, pur essendo state realizzate dalla Pubblica Amministrazione, non sono precedute dalla prescritta dichiarazione di pubblica utilità (cosiddetta occupazione usurpativa), indispensabile per attribuire loro la qualifica di bene demaniale o patrimoniale indisponibile.

Estratto: « 2.3. - Il sesto motivo del ricorso è privo di fondamento, anche se la motivazione in diritto della sentenza impugnata sul punto deve essere corretta ai sensi dell'art. 384 cod. proc. civ., comma 4, essendo il corrispondente dispositivo conforme al diritto.Con tale motivo la ricorrente sostiene che il decreto del Prefetto di Teramo n. 3159 del 27 giugno 1979 recante la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, non essendo stato impugnato dinanzi al giudice amministrativo, non aveva formato oggetto della pronuncia di annullamento del Consiglio di Stato n. 316 del 1987, con la conseguenza che la vicenda giuridica in questione avrebbe dovuto essere qualificata come occupazione appropriativa e non come occupazione usurpativa, con l'ulteriore conseguenza che non avrebbe potuto essere pronunciata la condanna alla restituzione dell'area espropriata,

previa sua rimessione in pristino. Al riguardo, deve premettersi che: a) come risulta dal testo del su menzionato decreto di espropriazione n. 448 del 14 febbraio 1981 - l'espropriazione de qua è stata pronunciata ai sensi del D.P.R. 6 marzo 1978, n. 218, art. 49 (T.U. leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) - che reca la rubrica "Infrastrutture industriali ed espropriazione per pubblica utilità", il quale, al comma 2, prevede: "Fino al 31 dicembre 1980, le opere occorrenti per il primo impianto di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati e delle costruzioni annesse, e per l'ampliamento, la trasformazione, la ricostruzione, la riattivazione e l'ammodernamento degli stabilimenti già esistenti, nei territori di cui all'art. 1, sono dichiarate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili a tutti gli effetti di legge" (D.P.R. n. 218 del 1978, art. 49, risulta abrogato, con effetto dal 30 giugno 2003, ai sensi del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 58, comma 1, n. 109,); b) detto decreto di espropriazione è stato annullato dal Consiglio di Stato con la più volte menzionata sentenza n. 316 del 28 maggio 1987; c) a seguito di tale pronuncia, gli eredi di P.C. hanno promosso e proseguito, con la citazione del 3 ottobre 1987 e con la comparsa di riassunzione del 6 dicembre 1991, il giudizio per la condanna della s.a.s. Italfabbricati del geom. D.A. alla restituzione dell'immobile illegittimamente espropriato o, in subordine, al risarcimento dei danni; d) la Corte aquilana, con la decisione impugnata, ha confermato la sentenza del Tribunale di L'Aquila, di condanna dell'odierna ricorrente alla restituzione dell'immobile e al suo ripristino nello stato originario. Ciò premesso, va sottolineato che questa Corte ha da tempo chiarito - anche con riferimento a fattispecie analoghe a quella in esame - che l'appartenenza dell'opera realizzata in situazione di illegittimità al demanio necessario o al patrimonio indisponibile di un ente pubblico è elemento essenziale per l'applicazione dell'istituto dell'occupazione espropriativa (cfr., ex plurimis, le sentenze nn. 4738 del 1997, 8777 del 2004 e 23798 del 2006). In particolare, segnatamente con le menzionate sentenze nn. 8777 del 2004 e 23798 del 2006, è stato precisato che: a) è limitatamente a dette categorie di opere pubbliche - e per esse soltanto - che può porsi il problema di definirne il regime dominicale, risolto da questa Corte con il noto principio dell'occupazione espropriativa a favore dell'amministrazione che le ha realizzate; principio giustificato dalla Corte costituzionale proprio in base al precetto dell'art. 42 Cost., che, nel conflitto tra l'interesse del proprietario del suolo ad ottenerne la restituzione e quello della Pubblica Amministrazione alla conservazione dell'opera pubblica, attribuisce prevalenza a quest'ultimo, realizzando sul versante pubblicistico un modo di acquisto dalla proprietà allo scopo precipuo di assicurarne la funzione sociale (Corte Costituzionale, sentenze nn. 188 del 1995, 384 del 1990); b) è significativo, al riguardo, che fin dalle note decisioni che hanno definito presupposti e confini dell'istituto dell'occupazione espropriativa, le sezioni unite di questa Corte (cfr. le sentenze nn. 3940 del 1988, 3963 e 4619 del 1989) hanno evidenziato la distinzione dell'occupazione espropriativa dal fenomeno, indiscriminato e generico, dell'apprensione sine titolo di un bene immobile altrui per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo), affermando che l'occupazione espropriativa è necessariamente caratterizzata, quale suo indefettibile punto di partenza, da una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e, quale suo indefettibile punto di arrivo, dalla realizzazione dell'opera pubblica, perciò necessariamente appartenente all'una o all'altra delle categorie dianzi menzionate e strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico, regime che impedisce alla stessa amministrazione la dismissione e la restituzione del suolo all'originario proprietario; c) conseguentemente, esulano da tale schema applicativo non soltanto le costruzioni che, pur assolvendo a finalità di pubblico interesse, restano - come nella specie il capannone industriale realizzato sull'area dei controrcorrenti - di appartenenza privata, ma anche quelle che, pur essendo state realizzate dalla Pubblica Amministrazione, per soddisfare interessi necessariamente pubblici, non sono precedute dalla prescritta dichiarazione di pubblica utilità (cosiddetta occupazione usurpativa), indispensabile per attribuire loro la qualifica di bene demaniale o patrimoniale indisponibile.»

CORTE D'APPELLO DI POTENZA, SEZIONE CIVILE del 03/12/2010 - Relatore: Gaetano Catalani - Presidente: Tommaso De Angelis

Sintesi: La c.d. occupazione acquisitiva si verifica quando, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, si sia verificata l'irreversibile trasformazione del bene occupato e sia scaduto il termine di occupazione legittima, senza che l'autorità competente abbia emesso il decreto di esproprio. In tale ipotesi (e cioè quando concorrono le tre condizioni suddette), l'acquisto del suolo a favore della P.A. si determina in quanto l'opera è funzionale ad una destinazione pubblicistica: il che avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto.

Estratto: «Pertanto non è validamente comprovato l'assunto del Comune di Palazzo San Gervasio per il quale - ad onta della pregressa occupazione temporanea, in virtù di provvedimento reso proprio nei confronti degli attori - il solo decreto di espropriazione non sarebbe stato emesso, in ragione del diritto di proprietà dell'ente

sul fondo: viceversa, alla stregua delle risultanze documentali, può ritenersi dimostrato che gli appellati siano legittimati (non già quali meri utilisti) alla proposizione dell'azione per il danno derivato dalla condotta dell'appellante. Tale pretesa, infatti, si fonda sul consolidato orientamento giurisprudenziale, inaugurato dalla fondamentale decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 1464 del 26.2.1983 (successivamente riconfermata con la sentenza n. 3940/1988 e quella n. 12546/1992, nonché da ultimo con le pronunce Sez. I 6.8.2008 n. 21249 e Trib. Bari Sez. III 11.9.2008 in Banca Dati Utet 2008), secondo cui nell'ipotesi di illegittima occupazione ad iniziativa della P.A. di un fondo di proprietà privata, per mancanza del provvedimento amministrativo o per decorso dei relativi termini, la radicale trasformazione del fondo che denoti la sua irreversibile destinazione alla realizzazione dell'opera pubblica con la conseguente perdita da parte del privato di ogni facoltà di godimento e di disposizione del bene ed il sorgere di un nuovo bene immobile di natura pubblicistica che incorpora l'area privata, comporta da un lato l'immediata estinzione del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'ente pubblico cui appartiene l'opera, e, dall'altro, realizza un fatto illecito (istantaneo, con effetti permanenti) che fa sorgere nel privato, a nonna dell'art. 2043 c.c., il diritto al risarcimento del danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà. La predetta situazione di radicale, irreversibile trasformazione del fondo realizza immediatamente il fatto illecito estintivo - acquisitivo della proprietà ove esso intervenga durante il periodo di occupazione illegittima, mentre, se esso si verifica nel corso del periodo di occupazione legittima, non impedisce che - finché duri tale periodo, durante il quale resta legittima la compressione del diritto di proprietà del privato - possa essere ancora emanato il decreto di espropriazione, con attribuzione al privato soltanto del diritto alla relativa indennità; peraltro, viene anch'esso ad assumere la rilevanza dell'indicato fatto illecito, determinandone la consumazione con le esposte conseguenze risarcitorie nel momento in cui il periodo di occupazione legittima venga a scadere senza che nel frattempo sia intervenuto il decreto ablativo (si veda Cass. civ. Sez. I 15.1.2010 n. 556). Né, sia nell'una che nell'altra ipotesi, consumatosi ormai l'illecito e da esso sorto immediatamente il diritto del privato proprietario all'integrale ristoro del danno subito, questo potrebbe più essere limitato o posto nel nulla, nemmeno da una sopravvenuta emanazione del decreto di esproprio, non più idoneo ad incidere su un assetto proprietario già definitivamente, anche se illecitamente, modificatosi (cfr. Cass. Civ. Sez. In. 8344/1987, n. 3201/1985). Premesso che il fondamento dell'accessione invertita in favore della P.A. viene dalla Suprema Corte individuato nella preminenza dell'interesse pubblico - ritenuto maggiorai ente meritevole di tutela - alla costruzione e destinazione ad uso pubblico dell'opera sull'interesse privato alla conservazione del diritto di proprietà (cosicché il conflitto intersoggettivo viene composto attribuendo all'ente costruttore la proprietà, oltre che dell'opera, dell'area sottostante, riconoscendosi peraltro al privato il diritto al risarcimento del danno), si è poi precisato (cfr. Cass. Sez. Unite 10.6.1988 n. 3940) che il fenomeno dell'occupazione acquisitiva non è quello, generico ed indeterminato, dell'apprensione sine titulo da parte di un ente pubblico, per qualsivoglia ragione o fine, di un immobile del privato, bensì il fenomeno specifico, caratterizzato quale suo indefettibile punto di partenza da una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e quale suo indefettibile punto di arrivo dalla realizzazione dell'opera medesima; nonché dall'inserimento, tra questi due poli, di un'attività esecutiva manipolatrice del bene altrui nella sua fisionomia materiale e posta in essere in deviazione dal modello di comportamento dettato dalle leggi in materia. L'istituto dell'occupazione appropriativa si è, quindi, andato consolidando nel nostro ordinamento, prima nel diritto vivente enucleato dalla giurisprudenza di legittimità e poi nelle espresse previsioni normative, come fatto illecito riconducibile nello schema dell'art. 2043 c.c., che si perfeziona (con conseguente insorgere del diritto del proprietario al risarcimento del danno ed inizio della decorrenza della prescrizione quinquennale) quando, in presenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, vengano a concorrere la radicale ed irreversibile trasformazione del terreno e l'assenza di un titolo giustificativo della stessa (cfr. Cass. Civ. Sez. I 19.1.2002 n. 10531). L'azione del privato va dunque qualificata come diretta alla soddisfazione di un credito risarcitorio che sorge nel momento in cui si verifica l'evento causativo della perdita di proprietà del suolo occupato: momento che coincide con la trasformazione irreversibile del suolo, allorché manca (o è scaduto) un provvedimento che autorizzi l'occupazione stessa. In presenza, invece, di un tale provvedimento, l'occupazione è espressione di un potere espropriativo tuttora giuridicamente sussistente, per cui tutto quanto avviene durante il periodo di tempo che va dall'inizio dell'occupazione allo spirare del relativo termine di efficacia, è per definizione esercizio di attività legittima ad opera della P.A.. E' con la scadenza di detto termine, invece, che l'occupazione perde il suo titolo, di guisa che è a tale momento che deve valutarsi l'esistenza delle condizioni dell'accessione invertita, nel senso che se non sia stato emesso il decreto di espropriazione e se il bene sia stato già irreversibilmente trasformato durante il periodo di occupazione legittima, si attua l'acquisto a titolo originario del fondo in capo all'espropriante e matura il diritto del privato ad ottenere il risarcimento del danno per la perdita del bene. Occorre infine considerare che nell'occupazione acquisitiva o accessione invertita non si realizza un fenomeno traslativo, ma una vicenda di manipolazione - distruzione di un bene giuridico con la parallela acquisizione di un diverso bene,

residuale a quella manipolazione. La Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 188/1995, nel verificare la piena legittimità dell'istituto dell'occupazione appropriativa, ha evidenziato come lo stesso non sia riconducibile e neppure comparabile ad uno schema traslativo come quello presupposto dall'art. 42 Cost., rilevando che l'accessione invertita è quindi un modo di acquisto della proprietà, previsto dall'ordinamento sul versante pubblicistico e giustificato dal bilanciamento fra l'interesse pubblico alla conservazione dell'opera pubblica e l'interesse privato alla riparazione del pregiudizio patito, che costituisce concreta manifestazione della funzione sociale della proprietà. In definitiva, quindi, la c.d. occupazione acquisitiva si verifica quando, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, si sia verificata l'irreversibile trasformazione del bene occupato e sia scaduto il termine di occupazione legittima, senza che l'autorità competente abbia emesso il decreto di esproprio. In tale ipotesi (e cioè quando concorrono le tre condizioni suddette), l'acquisto del suolo a favore della P.A. si determina in quanto l'opera è funzionale ad una destinazione pubblicistica: il che avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto. Restano pertanto esclusi dall'ambito applicativo dell'istituto comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata: il che si verifica quando manchi ab initio la dichiarazione di pubblica utilità o quando questa è venuta meno in seguito ad annullamento giurisdizionale dell'atto in cui essa era contenuta; ovvero, infine, allorquando, nella suddetta dichiarazione, manchi l'indicazione dei termini iniziali e finali della procedura di esproprio, nonché quelli di inizio e compimento dell'opera. Va, considerato al riguardo che la situazione attuale in tema di determinazione dell'indennità di esproprio e di risarcimento del danno per effetto di occupazioni illegittime si connota in ogni caso con riferimento al valore di mercato del bene, posto che, per i suoli edificabili, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale (Corte Costituzionale sentenza n. 348/2007) dei primi due commi dell'art. 5 bis legge 8.8.1992 n. 359, l'indennità suddetta deve ritenersi pari al valore di mercato del suolo, in quanto rivive, in attesa di una nuova disciplina legislativa, l'art. 39 legge n. 2359/1865 (Cass. Civ. Sez. I 16.9.2009 n. 19986, 10.1.2008 n. 330). Difatti, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis determina la cessazione di efficacia della norma "erga omnes", con effetto retroattivo, relativamente a situazioni o rapporti cui sarebbe ancora applicabile la norma stessa, cosicché, ove sia ancora in discussione, nei giudizi pendenti, la congruità dell'attribuzione indennitaria, i relativi rapporti di credito non possono più essere regolati dalla norma dichiarata incostituzionale, a nulla rilevando l'antioriorità dell'irreversibile trasformazione del fondo rispetto all'introduzione del parametro costituzionale per contrasto col quale la disposizione citata è stata espunta.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.6688 del 19/03/2010 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi: L'occupazione acquisitiva presuppone una dichiarazione di p.u. valida ed efficace nonché l'espropriazione dell'immobile seppure in modo non corrispondente allo schema procedimentale, durante la sua vigenza; ne consegue che l'occupazione acquisitiva appartiene alla materia delle espropriazioni per p.u. considerate dall'art. 42 Cost.

Estratto: «Con il primo motivo del ricorso B.M., deducendo violazione della L. n. 2359 del 1865, artt. 4 e 5, nonché della L. n. 1 del 1978, art. 1, censura la sentenza impugnata per aver ritenuto che nella fattispecie si era verificata la c.d. occupazione espropriativa del suo terreno in data (OMISSIS), in coincidenza con la decadenza della dichiarazione di p.u., senza considerare che la Delib. Consiliare 15 dicembre 1980, contenente i termini per il compimento dei lavori e delle espropriazioni aveva fissato il decorso da un termine "incertus an et quando", costituito dal provvedimento di approvazione della Regione; con la conseguenza che la dichiarazione risultava priva di termini reali e doveva essere dichiarata anche di ufficio nulla, perciò impedendo il verificarsi dell'occupazione appropriativa nonché il decorso della prescrizione collegata esclusivamente all'istituto suddetto. Per converso, mancando la dichiarazione di p.u., il perdurare dell'occupazione abusiva del proprio terreno costituiva un illecito permanente che obbligava l'amministrazione comunale alla sua restituzione, nonché al risarcimento del danno. Il motivo è inammissibile, in quanto non tiene conto della costante giurisprudenza di questa Corte secondo la quale non può prospettarsi per la prima volta in cassazione, ai fini di ottenere un risarcimento integrale del danno, o per evitare il decorso della prescrizione la questione di invalidità della dichiarazione di pubblica utilità per omessa fissazione dei termini per l'inizio ed il compimento dei lavori e della procedura, rispetto ad un'originaria prospettazione della domanda di risarcimento per occupazione appropriativa. Ciò perché quest'ultima presuppone una dichiarazione di p.u. valida ed efficace nonché l'espropriazione dell'immobile seppure in modo non corrispondente allo schema procedimentale, durante la sua vigenza, - per cui l'occupazione acquisitiva appartiene alla materia delle espropriazioni per p.u.

considerate dal precetto dell'art. 42 Cost., come conferma, del resto, anche della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 6, che la include fra i modi di definizione di detto procedimento accanto alla cessione volontaria dell'immobile ed al decreto di esproprio. Laddove l'occupazione illegittima prospettata dalla B. nel ricorso (c.d. usurpativa) presuppone la mancanza in radice della dichiarazione di p.u. e perciò esula dalla materia espropriativa, rientrando fra i comuni fatti illeciti permanenti disciplinati dall'art. 2043 cod. civ.. In conseguenza dei quali non è ravvisabile in capo alla P.A. l'espressione di alcuna funzione amministrativa, né l'esercizio di poteri ablativi; ed in seguito ad essa per converso il proprietario conserva e mantiene il proprio diritto dominicale sull'immobile, nonché in via primaria, quello di chiederne la restituzione. Sicché l'azione risarcitoria ex art. 2043 cod. civ., è esperibile soltanto se (e solo perché) egli per una propria scelta discrezionale rinunci ad ottenere il rilascio del bene e preferisca invece, abbandonarlo definitivamente all'occupante e conseguire in cambio la completa reintegrazione economica del pregiudizio sofferto (Cass. 10560/2008; 11736/2002; 7385/2000). Pertanto proposta dall'interessato la prima azione, ovvero ravvisata nella fattispecie un'espropriazione illegittima dal giudice di primo grado, l'omessa doglianza delle parti sulla qualificazione dell'occupazione medesima in termini appropriativi determina l'irretrattabilità della questione per il formarsi del giudicato interno sul punto; e comporta che il ricorso per cassazione non può essere formulato sulla base di una diversa configurazione della fattispecie, in termini di occupazione usurpativa perciò prospettando questioni nuove che alterano l'oggetto sostanziale della domanda e i termini della lite e introducono un tema d'indagine e di decisione mai prima dedotto (Cass. 22479/2006; 13001/2005; 11096/2004). Così come è avvenuto nella fattispecie in cui il Tribunale ha dichiarato l'avvenuta espropriazione (illegittima) del terreno B. in favore del comune di Savona, e la proprietaria espropriata in nessuno dei numerosi motivi di appello (trascritti dalla sentenza impugnata) ha contestato la mancanza o nullità della dichiarazione di p.u. perciò precludendosi la facoltà di sollevare la relativa questione, modificando presupposti di fatto e causa petendi della domanda originaria, per la prima volta in sede di legittimità.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.5117 del 24/11/2009 - Relatore: Raffaello Gisondi - Presidente: Domenico Giordano

Sintesi: Non sono ravvisabili gli estremi necessari per potersi configurare l'acquisizione dell'area occupata per accessione invertita qualora l'attività di trasformazione del fondo operata dall'Amminitrazione non possa ritenersi sorretta da una valida ed efficace dichiarazione di p.u.

Estratto: «Nel merito il ricorso è fondato per una serie di concorrenti ragioni. In primo luogo l'istituto di creazione giurisprudenziale della cd accessione invertita, sui cui il Comune di Sesto Calende fonda l'atto impugnato, deve oggi ritenersi definitivamente espunto dal nostro ordinamento anche per le fattispecie in cui l'occupazione e la manipolazione dei suoli privati da parte della p.a. siano avvenute anteriormente alla entrata in vigore del DPR 327/01. Il Collegio è consapevole che sul punto si registra ancora oggi un netto contrasto fra l'orientamento fatto proprio dalla Corte di Cassazione, la quale ritiene che l'istituto della espropriazione sanante previsto dall'art. 43 del TU delle espropriazioni abbia soppiantato l'accessione invertita solo nei casi in cui l'irreversibile trasformazione del fondo sia conseguente ad un progetto d'opera approvato dopo la sua entrata in vigore, (Cass. 22/09/2008 n. 23943, Cass. 28/07/2008 n. 20543), e quello accolto dal Consiglio di Stato secondo cui, invece, l'istituto della acquisizione sanante regolerebbe anche le fattispecie anteriori all'entrata in vigore del DPR 327/01 (Cons. St., sez. IV, 8 giugno 2009, n. 3509; Cons. St., sez. V, 11 maggio 2009, n. 2877, Cons. Stato, IV., 04/02/2008 n. 303) Occorre tuttavia tener conto del fatto che l'istituto della accessione invertita è stato ritenuto dalla Corte Europea dei diritti umani in insanabile contrasto con l'art. 1 del primo protocollo aggiuntivo della CEDU che consente la privazione del diritto dominicale per pubblica utilità solo in presenza delle condizioni previste dalla legge e dai principi del diritto internazionale (il richiamo è alle note sentenze Belvedere e Carbonara Ventura del 2000). Occorre altresì considerare che, a seguito del chiarimento in ordine alla posizione della CEDU nella gerarchia delle fonti, operato dalla Corte Costituzionale con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, a tale convenzione deve riconoscersi rango di norma costituzionale interposta, con la conseguenza che laddove il giudice si prospetti un contrasto fra le norme in essa contenute ed una norma di legge nazionale o regionale di cui egli sia chiamato a fare applicazione deve sospendere il giudizio e rimettere la questione innanzi alla Consulta. La Corte Costituzionale ha tuttavia stabilito che il giudice comune, prima di sollevare la questione di costituzionalità della norma interna, deve verificare se è possibile interpretarla in modo conforme alla disposizione internazionale (Corte Cost. 349/07 punto n. 6.2). Premesso ciò pare al Collegio che la tesi della irretroattività dell'art. 43 del TU per le espropriazioni per p.u. (che si accoppia con quella della perdurante operatività dell'accessione invertita alle fattispecie che non sarebbero regolate

ratione temporis dalla predetta norma) non sia l'unica scelta esegetica che deriva dalla formulazione degli artt. 57 e 55 del DPR 327/01. La disciplina transitoria posta dall'art. 57 del TU, che limita ratione temporis l'applicabilità del nuovo testo normativo alle sole espropriazioni fondate su una dichiarazione di p.u. approvata successivamente alla sua entrata in vigore, non pare, invero, attagliarsi all'istituto dell'acquisizione sanante previsto dall'art. 43. Diversamente da quanto accade nelle ipotesi ordinarie, il potere espropriativo previsto da tale norma non trae, infatti, fondamento esterno in una previa dichiarazione di p.u. ben potendo esplicarsi anche quando tale atto manchi del tutto. E ciò in quanto il potere di acquisizione sanante costituisce ex sé nuova dichiarazione di pubblica dell'opera, essendo espressione di un'autonoma valutazione circa il permanere dell'interesse pubblico all'utilizzo del fondo occupato (Cons. Stato, IV, 17/02/2009 n. 615). Si tratta, quindi, di un potere generale che la p.a. può esercitare tutte le volte in cui un fondo alieno sia da essa occupato per ragioni ritenute di pubblica utilità alla "data della sua adozione" la quale costituisce l'unico dato temporalmente rilevante per la sua applicazione. Chiarito ciò non vi è alcun bisogno di ricorrere al censurato istituto della accessione invertita per garantire la prosecuzione delle occupazioni abusive di terreni di proprietà altrui perpetrate dalla p.a., quando ciò sia necessario a garantire la conservazione di opere o servizi di interesse pubblico, essendo a tal fine possibile il ricorso al potere di acquisizione sanante previsto dall'art. 43 del TU espropriazioni che, seppure non scevro da possibili critiche, offre comunque al cittadino maggiori garanzie sotto il profilo della effettività del ristoro (non essendovi più il problema della prescrizione quinquennale), del giusto procedimento e della certezza normativa. Né la tesi della irretroattività di tale norma pare potersi fondare sull'art. 55 del TU in quanto tale disposizione sancisce la misura del risarcimento del danno dovuto per le occupazioni illegittime in essere alla data del 30/09/1996 ma nulla dice in merito alle modalità di acquisizione delle aree occupate. Ad ogni modo, nel caso, di specie, non sono ravvisabili gli estremi necessari per potersi configurare l'acquisizione dell'area occupata per accessione invertita. L'attività di trasformazione del fondo operata dal Comune resistente non può, infatti, ritenersi sorretta da una valida ed efficace dichiarazione di p.u. La delibera n. 581/88 con la quale fu approvato il progetto del campo sportivo comunale non era infatti più efficace per scadenza del termine quinquennale da essa previsto al momento della ultimazione dei lavori (1997), e, a maggior ragione, anche al momento della scadenza del contratto di locazione. La dichiarazione di p.u. non può poi essere ravvisata nella successiva DGC 196/94 trattandosi di atto che, in quanto privo dei termini (che all'epoca erano) inderogabilmente previsti dall'art. 13 della L. 2359 del 1865, deve considerarsi mancante di un elemento essenziale e, quindi, radicalmente nullo (non essendo concepibile una dichiarazione di p.u. che protragga sine die i propri effetti).»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1498 del 01/10/2009 - Relatore: Eleonora Di Santo - Presidente: Gaetano Ciccìo

Sintesi: Qualora l'irreversibile trasformazione del bene sia intervenuto durante il periodo di validità della dichiarazione di pubblica utilità e della relativa occupazione d'urgenza, senza che nel termine fissato dalla dichiarazione di pubblica utilità sia intervenuto l'atto finale di esproprio, si è in presenza di una c.d. accessione invertita o occupazione acquisitiva.

Estratto: «2. Va, preliminarmente, affermata la giurisdizione del giudice amministrativo, anche dopo ed alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004. Nella fattispecie, come risulta dalla documentazione depositata in giudizio, il procedimento di espropriazione è iniziato a seguito di dichiarazione di pubblica utilità del progetto dell'opera pubblica del 7 luglio 2000, che ha fissato in tre anni il termine per l'ultimazione delle procedure di esproprio; ad essa è seguita l'emissione di un decreto di occupazione d'urgenza del 15 dicembre 2000, che ha previsto un'occupazione fino a cinque anni dalla data di immissione in possesso, avvenuta in data 12 febbraio 2001. L'opera pubblica cui era preordinata la procedura espropriativa consisteva nell'adeguamento degli argini preesistenti del fosso Meldancione. E, ai fini dell'individuazione della data in cui la realizzazione dell'opera in questione ha determinato l'irreversibile trasformazione del fondo occorre avere riguardo al momento in cui l'opera è venuta ad esistenza nei suoi elementi oggettivi ed essenziali alla funzione della stessa, senza che, al contrario, sia necessaria l'ultimazione anche delle componenti accessorie. Ciò premesso, si è dell'avviso di poter concordare con l'amministrazione resistente nel ritenere che tale data vada individuata nel 7 dicembre 2001 – data peraltro individuata dall'amministrazione in via subordinata rispetto al giugno del 2001, che è quella che risulterebbe dalla documentazione fotografica dalla stessa prodotta, dalla quale tuttavia non emerge in maniera incontrovertibile l'esecuzione dei lavori - sulla scorta delle considerazioni che seguono. Dal certificato di pagamento del 13 marzo 2002, relativo al terzo stato di avanzamento, si evince che con il terzo stato di avanzamento i lavori erano già praticamente completati. Difatti, da tale documento emerge che su un ammontare totale dei lavori pari a 1.110.809.672 lire, erano stati eseguiti lavori per un

ammontare di 1.110.783.675 lire. E tale certificato non può che riferirsi alle prestazioni eseguite al 7 dicembre 2001 di cui ai disegni di contabilità versati in atti, atteso che il precedente certificato di pagamento, relativo al secondo stato di avanzamento, era del 5 luglio 2000 e, quindi, anteriore ai suindicati disegni di contabilità. Pertanto, può convenirsi con l'amministrazione che l'irreversibile trasformazione dell'area per cui è causa sia avvenuta il 7 dicembre 2001, e, quindi, durante il periodo di validità della dichiarazione di pubblica utilità e della relativa occupazione d'urgenza. Nel termine fissato dalla dichiarazione di pubblica utilità (7 luglio 2003) non è intervenuto l'atto finale di esproprio, mancante anche all'epoca di proposizione del ricorso in esame. Siamo, quindi, in presenza di una c.d. accessione invertita o occupazione acquisitiva, in base alla nota giurisprudenza della Corte Suprema, riconducibile alla irreversibile trasformazione del fondo in assenza di decreto di esproprio, pur a seguito di una dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, nell'ambito di una procedura di espropriazione. La c.d. occupazione acquisitiva fa sì che l'occupazione illegittima - come nel caso di specie, in cui l'occupazione è divenuta tale a seguito della mancata emanazione del decreto di esproprio - di un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e la radicale trasformazione dello stesso comporti l'estinzione del diritto di proprietà e la contestuale acquisizione a titolo originario in capo alla pubblica amministrazione del diritto stesso, abilitando il privato a richiedere, nel termine di prescrizione quinquennale dalla data della trasformazione, il risarcimento del danno (cfr., Corte europea dir. uomo, 6 aprile 2004; Cons. Stato, sez. IV, 10 novembre 2003 n. 7135). Pur dopo l'intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 204 del 6 luglio 2004) deve ritenersi che permanga la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in tema di risarcimento dei danni da occupazione acquisitiva, collocandosi tale fattispecie nell'ambito del risarcimento derivante da atti e comportamenti della pubblica amministrazione ex art. 34 del D. Lgs. n. 80/1998 (cfr., Cons. Stato, Ad. plen. 9 febbraio 2006 n. 2; TAR Campania, Napoli, sez. V, 26 ottobre 2004 n. 15428; TAR Toscana, sez. I, 13 aprile 2006 n. 1291).»

TAR BASILICATA n.341 del 13/06/2009 - Relatore: Pasquale Mastrantuono - Presidente: Antonio Camozzi

Sintesi: L'acquisizione alla proprietà pubblica in base all'istituto dell'accessione invertita e/o occupazione acquisitiva o appropriativa, si verifica anche quando l'irreversibile trasformazione, con destinazione ad opera pubblica o di pubblica utilità, sia avvenuta in assenza di un provvedimento di occupazione d'urgenza nonché in caso di inefficacia del provvedimento medesimo, per omessa apprensione del bene entro il termine di 3 mesi dalla data di emissione, ma sempre nell'ambito di una valida dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «Innanzitutto va ribadito quanto già statuito: 1) con la precedente Sentenza parziale n. 75 del 22.2.2007, cioè: a) che il termine di scadenza di 5 anni dall'emanazione dei provvedimenti di occupazione d'urgenza D.P.G.R. n. 1550 del 31.12.1986, n. 1005 del 25.8.1987, n. 455 del 15.3.1988 e n. 732 del 20.4.1988, entro il quale doveva essere completato il procedimento espropriativo con l'emanazione del decreto definitivo di espropriazione, era stato prorogato di altri 4 anni in virtù dell'art. 14, comma 2, D.L. n. 534/1987 conv. nella L. n. 47/1988 e dell'art. 22 L. n. 158/1991; mentre tale termine era rimasto di durata quinquennale con riferimento all'espropriazione dei terreni, occupati in via d'urgenza in forza della Del. Commissario Prefettizio Comune di Lavello n. 5 dell'11.9.1997; b) se entro i predetti termini (9 anni dall'emanazione dei predetti D.P.G.R. n. 1550 del 31.12.1986, n. 1005 del 25.8.1987, n. 455 del 15.3.1988 e n. 732 del 20.4.1988 o 5 anni dall'emanazione della suddetta Del. Commissario Prefettizio Comune di Lavello n. 5 dell'11.9.1997) era stato emanato il decreto definitivo di espropriazione, i terreni dovevano ritenersi legittimamente trasferiti all'Amministrazione e perciò non si era verificata alcuna occupazione acquisitiva e/o appropriativa (detta anche accessione invertita), per cui i ricorrenti avrebbero potuto chiedere soltanto la retrocessione parziale ex art. 47 DPR n. 327/2001; 2) con la precedente Ordinanza n. 134 del 16.10.2008, cioè: a) l'istituto della cd. acquisizione sanante ex art. 43 DPR n. 327/2001 risulta inapplicabile ai progetti, come quelli in commento, per i quali alla data del 30.6.2003 era già intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità; b) in caso di accessione invertita e/o occupazione acquisitiva o appropriativa, il termine di prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni decorre dalla data di scadenza dell'occupazione d'urgenza o dalla data di irreversibile trasformazione del fondo, se tale irreversibile trasformazione si fosse verificata dopo la scadenza dell'occupazione d'urgenza; c) poiché l'acquisizione alla proprietà pubblica in base all'istituto dell'accessione invertita e/o occupazione acquisitiva o appropriativa si verifica anche quando l'irreversibile trasformazione, con destinazione ad opera pubblica o di pubblica utilità, sia avvenuta in assenza di un provvedimento di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di una valida dichiarazione di pubblica utilità, a fortiori l'acquisizione alla proprietà pubblica in base all'istituto dell'accessione invertita e/o occupazione acquisitiva o appropriativa doveva ritenersi verificata anche in caso di inefficacia del provvedimento di occupazione d'urgenza, per omessa apprensione del

bene termine entro il termine di 3 mesi dalla data di emissione dello stesso provvedimento di occupazione d'urgenza.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.542 del 26/03/2009 - Relatore: Riccardo Giani - Presidente: Gaetano Ciccìo

Sintesi: Sussiste una fattispecie di "occupazione appropriativa" e non "usurpativa", qualora vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità, pur se il procedimento non sia stato concluso mediante decreto di esproprio definitivo.

Estratto: «La ricostruzione dei fatti di causa appare non agevole sulla sola base di quanto esposto nel ricorso introduttivo del giudizio, parlando parte ricorrente in modo generico di procedura espropriativa "attuata", di pretese indennitarie e risarcitorie e accennando all'istituto della "acquisizione usurpativa", e tuttavia, tenuto conto di quanto emergente dagli scritti difensivi del Comune e dall'ordinanza n. 9609 del 2008 delle Sezioni Unite della Cassazione, è possibile delineare la seguente stato di fatto:- nella specie il Comune resistente ha dato vita ad una procedura espropriativa, previa dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da realizzare (deliberazione del Consiglio Comunale n. 553 del 1988);- i relativi lavori furono ultimati il 2 maggio 1993;- non è stato tuttavia mai emanato il decreto di esproprio definitivo.La conseguenza di tale ricostruzione è che siamo in presenza di una fattispecie di "occupazione appropriativa" e non "usurpativa" (stante la presenza a monte della dichiarazione di pubblica utilità) e che la società ricorrente in questa sede richiede il relativo risarcimento del danno, non essendovi spazio per richieste indennitarie.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.456 del 10/03/2009 - Relatore: Carlo Dibello - Presidente: Aldo Ravalli

Sintesi: A seguito dell'illecito spossessamento del fondo e della realizzazione dell'opera pubblica (nel caso di specie) conseguente ad intervenuta perdita di efficacia della PU per scadenza dei termini, può ritenersi integrata la fattispecie di formazione pretoria dell'occupazione acquisitiva, con conseguente accoglimento della domanda risarcitoria per equivalente formulata dal titolare del bene in subordine alla tutela restitutoria.

Estratto: «Con il provvedimento impugnato, la p.a. resistente ha disposto la reiterazione dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori diretti alla realizzazione di nuove strade nel centro urbano di Corsi, giovandosi della previsione di cui all'art 13 legge 2359/1865 ma al di fuori di una formale reiterazione, nelle forme prescritte, della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da eseguire. Ai sensi del comma 3 della predetta norma, operante razione temporis " trascorsi i termini per i lavori e le espropriazioni, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace e non potrà procedersi alle espropriazioni se non in forza di una dichiarazione ottenuta nelle forme prescritte dalla presente legge".Il decorso dei termini originariamente stabiliti comporta, infatti, una presunzione iuris et de iure di insussistenza della pubblica utilità dell'opera, per la cui riaffermazione è indispensabile la rinnovazione del procedimento amministrativo costituente presupposto fondamentale dell'intera procedura di esproprio (cfr.Cass. SS.UU.2.8.1994, 7191).Il Collegio esprime pertanto, l'avviso di trovarsi in presenza di una fattispecie di provvedimento illegittimo della p.a..Quest'ultima ha dato atto della sopravvenuta scadenza del termine iniziale per la procedura di esproprio ma si è solo data carico, in conseguenza di ciò, di rinnovare i termini senza una contestuale rinnovazione della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera .»

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE I BOLOGNA n.211 del 05/03/2009 - Relatore: Grazia Brini - Presidente: Calogero Piscitello

Sintesi: L'occupazione ed irreversibile trasformazione di area a seguito di dichiarazione di pubblica utilità nell'ambito di una procedura espropriativa, senza che sia intervenuto nei termini prescritti il decreto di esproprio, costituisce fattispecie di occupazione acquisitiva.

Estratto: «Il. Nel caso all'esame l'area della ricorrente è stata occupata a seguito di dichiarazione di pubblica utilità nell'ambito di una procedura espropriativa, ed ha subito un'irreversibile trasformazione in esecuzione dell'opera pubblica senza che sia intervenuto nei termini prescritti il decreto di esproprio.Si tratta di

occupazione acquisitiva, le cui vertenze risarcitorie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Corte Cost., 191/2006, Cons. Stato, A.p. n.9/2007 e n.12/2007; Cass. SS.UU.n. 19501/2008). Quanto all'accertamento del diritto azionato è incontrovertito che, per effetto della realizzazione dei lavori relativi alla "Secante", si è verificata l'irreversibile trasformazione del fondo della ricorrente, che è pertanto abilitata a richiedere, nel termine di prescrizione quinquennale dalla data della trasformazione, il risarcimento del danno. Quanto alla sussistenza dell'elemento soggettivo in capo all'ANAS, peraltro neppure oggetto di contestazione, il Consiglio di Stato in vicenda analoga (IV,2389/2007) ha ricordato che non deve aversi riguardo all'atteggiamento dell'agente ma al funzionamento complessivo dell'apparato pubblico per verificare se, in concreto, esso sia stato coerente con i principi di legalità, imparzialità e buon andamento che ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione devono presiedere proprio all'attività amministrativa, e che non può revocarsi in dubbio che la tardiva emanazione del decreto di espropriazione sia ascrivibile alla colposa violazione delle regole della procedura ovvero alla omessa efficace vigilanza sull'attività amministrativa affidata ad altri.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.739 del 11/02/2009 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Cassazione, l'occupazione acquisitiva è caratterizzata dall'acquisto a favore della P.A. del bene, che si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica, e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «2.1 Da canto suo la giurisprudenza della Cassazione (es. SS.UU., 6.5.2003, n. 6853) ha individuato i caratteri nella cosiddetta occupazione appropriativa : a) nella trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) nel fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e quindi legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) nell'acquisto a favore della P.A.. che si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica, e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (in tal caso non si produce l'effetto acquisitivo a favore della P.A. ed il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse e quindi vi rinunzi, può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale); d) nella circostanza che il soggetto che ha subito l'ablazione di fatto, per ottenere il risarcimento del danno, ha l'onere di proporre domanda in sede giudiziale entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 2947 c.c.), la cui decorrenza è ancorata alla data di scadenza dell'occupazione legittima se l'opera pubblica è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo se essa è avvenuta dopo quella scadenza (o in assenza di decreto di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di valida dichiarazione di pubblica utilità). 2.2 Tuttavia tale ricostruzione giurisprudenziale dell'occupazione appropriativa (e usurpativa) è del tutto incompatibile con la disciplina normativa introdotta dal D.Lg.vo n. 327/2001 ed entrata in vigore il 30 giugno 2003. Quest'ultimo contiene, infatti, un capo VII, intitolato alle "Conseguenze della utilizzazione di un bene per scopi di interesse pubblico, in assenza del valido provvedimento ablatorio", nel quale rientra soltanto l'art. 43, la cui rubrica è "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico".L'incompatibilità tra le attuali previsioni di legge e la ricostruzione "pretoria" del fenomeno occupazione appropriativa e usurpativa è evidente, se solo si considera che la disposizione sopra riportata subordina all'adozione di apposito provvedimento discrezionale il trasferimento di proprietà dei beni immobili utilizzati per scopi di interesse pubblico, a seguito di modificazione avvenuta in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> TRASFORMAZIONE IRREVERSIBILE, CON

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.22920 del 09/10/2013 - Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: In tema di risarcimento del danno, la lesione del diritto disponibile della proprietà del fondo prospettata in termini di espropriazione sostanziale, presuppone sia l'occupazione del terreno privato che la sua irreversibile trasformazione, la quale ne riveli la destinazione ad opera pubblica.

Estratto: «Nella specie, peraltro, risulta che il terreno, seppure non inserito in un piano di lottizzazione, era stato dalla proprietaria fatto oggetto di frazionamento in lotti e che questi lotti erano stati venduti a terzi, con individuazione dei relativi confini anche tramite il richiamo, nei relativi atti pubblici, delle già esistenti sedi stradali, seppure all'epoca prive di denominazione. Giova ricordare che in tema di risarcimento del danno, la lesione del diritto disponibile della proprietà del fondo prospettata, come nella specie, in termini di espropriazione sostanziale, presuppone sia l'occupazione del terreno privato che la sua irreversibile trasformazione, la quale ne riveli la destinazione ad opera pubblica, il che si verifica quando l'opera assume di fatto le caratteristiche proprie della categoria dei beni cui appartiene e nel caso di una strada, quando assuma i connotati minimi suoi propri, ossia riveli l'astratta idoneità ad essere percorsa come tale, anche se ancora priva di opere accessorie destinate a renderne l'uso più agevole e sicuro ed a consentirne in concreto l'effettiva apertura al traffico (in tema, cfr. Cass. n. 4086 del 1996; n. 12041 del 1998; n. 15179 del 2000; n. 1232 del 2002; n. 14050 del 2008). In particolare, ai fini della configurabilità di una illecita vicenda acquisitiva della proprietà di una strada già costruita dal privato sul proprio suolo e già aperta al transito, non rileva la mera sistemazione del preesistente manufatto, trattandosi di intervento che incide solo sulla titolarità del godimento del bene e sulle modalità del suo esercizio, e che pertanto non postula l'inemendabile trasformazione del suolo in opera pubblica (in tema cfr. Cass. n. 1232 del 2002 cit.; n. 13653 del 2004). Tanto premesso, le censure svolte dai ricorrenti riguardano essenzialmente aspetti che si rivelano secondari quali la configurabilità e l'incidenza sull'illecito del consenso del proprietario del suolo trasformato, l'inesistenza di una lottizzazione convenzionata, il momento di perfezionamento della fattispecie da c.d. occupazione acquisitiva ed involgono in termini del tutto generici non solo la tipologia di lavori eseguiti dal Comune ma soprattutto la questione decisiva, valorizzata dai giudici d'appello, inerente alla non ricorrenza dell'illecito acquisitivo in ragione fondamentalmente del fatto che i lavori di sistemazione intrapresi dal Comune erano stati preceduti dalla esecuzione da parte del privato proprietario del terreno, delle medesime opere già lasciate in uso alla collettività, sicché la successiva iniziativa del Comune non si era in concreto risolta in intervento di abusiva immutazione dello stato dei luoghi.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.20 del 10/01/2013 - Relatore: Francesca Petrucciani - Presidente: Pietro Morea

Sintesi: In difetto della trasformazione dell'immobile al momento della scadenza dell'occupazione, il proprietario avrebbe potuto richiedere la restituzione del bene non utilizzato nel corso dei lavori ma non il risarcimento per equivalente monetario della perdita della proprietà dello stesso, non avvenuta; presupposto e ragione fondante di tale configurazione giuridica, infatti, è il prioritario soddisfacimento dell'interesse posto a base della realizzazione dell'opera pubblica, che giustificava, secondo il sistema previgente, l'acquisto della proprietà in capo all'amministrazione a seguito dell'utilizzazione dello stesso per il soddisfacimento del pubblico interesse.

Estratto: «Il fenomeno della cosiddetta occupazione acquisitiva o appropriativa presentava, infatti, i seguenti caratteri: a) la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, determinava l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) il fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, aveva il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e, quindi, legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata. Il ricorrente, in difetto della trasformazione dell'immobile al momento della scadenza dell'occupazione, avrebbe potuto richiedere a quella data la restituzione del bene non utilizzato nel corso dei lavori ma non il risarcimento per equivalente monetario della perdita della proprietà dello stesso, non avvenuta; presupposto e ragione fondante di tale configurazione giuridica, infatti, è il prioritario soddisfacimento dell'interesse posto a base della realizzazione dell'opera pubblica, che giustificava, secondo il sistema previgente, l'acquisto della proprietà in capo all'amministrazione a seguito dell'utilizzazione dello stesso per il soddisfacimento del pubblico interesse.»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.6012 del 28/11/2012 - Relatore: Raffaele Greco - Presidente: Gaetano Trotta

Sintesi: Una volta espunto dall'ordinamento l'istituto della "occupazione espropriativa" è assolutamente irrilevante l'entità dei lavori che abbiano interessato il bene illegittimamente trasformato.

Estratto: «10. Meritevole di reiezione, poi, è l'ulteriore mezzo col quale l'Amministrazione appellante sollecita un riesame della questione dell'irreversibile trasformazione dell'immobile, assumendo che lo stesso all'atto dell'occupazione era un vero e proprio rudere dell'ultima guerra, e che solo a seguito della vicenda ablatoria sarebbe stato riqualificato e valorizzato. Tale argomentazione viene svolta non già per contestare la quantificazione del danno risarcibile compiuta dal primo giudice, ma esclusivamente al fine di far valere – ancora una volta – una pretesa efficacia "traslativa" dell'evento dedotto a favore dell'Amministrazione occupante: ma si è già visto come e perché siffatta tesi sia del tutto destituita di fondamento, una volta espunto dall'ordinamento l'istituto della "occupazione espropriativa". Ne discende l'assoluta irrilevanza di ogni approfondimento circa l'entità dei lavori che abbiano interessato l'edificio de quo (questione su cui permane fra le parti un vivo contrasto).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13910 del 02/08/2012 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: L'irreversibile trasformazione dei beni pubblici programmati dalla dichiarazione di p.u., costituisce uno dei fondamentali presupposti onde configurare la c.d. occupazione espropriativa; a tal fine non è sufficiente la mera apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

Estratto: «La Corte di appello ha accertato che le aree in questione, pur dopo la esecuzione delle opere previste dal piano su quelle vicine, sono rimaste del tutto inutilizzate; e che non sono state adibite neppure a verde attrezzato o a parcheggi e comunque al completamento delle strutture realizzate nell'ambito del Piano. Per cui ne ha correttamente escluso la irreversibile trasformazione in taluno dei beni pubblici programmati dalla dichiarazione di p.u., costituente come è noto, uno dei fondamentali presupposti onde configurare la cd. occupazione espropriativa: (Cass. sez. un. fin da: 1464/1983; 3940/1988): confusa invece dal comune di Roma con i vincoli preordinati all'espropriazione, conseguenti all'approvazione di un piano di zona (L. n. 167 del 1962, art. 9) o di un piano particolareggiato o di altro strumento urbanistico attuativo, onde consentire alla p.a. senza necessità della ulteriore approvazione del progetto dell'opera richiesta dalla L. n. 1 del 1978, art. 1, lo svolgimento di un procedimento ablatorio nonché la futura acquisizione degli immobili che ne sono oggetto, alla mano pubblica. La quale poteva e doveva conclusivamente verificarsi soltanto attraverso gli istituti al riguardo previsti dal legislatore, quali il decreto di esproprio, il contratto di cessione volontario, ovvero la irreversibile trasformazione del terreno per la finalità di edilizia residenziale pubblica stabilita dal piano e nel caso, invece, non verificatasi (L. n. 458 del 1988, art. 3).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.12015 del 13/07/2012 - Relatore: Fabrizio Forte - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: Solo la realizzazione dell'opera pubblica e la irreversibile manipolazione delle aree occupate con detta opera comporta la occupazione appropriativa.

Estratto: «1.2. Il secondo motivo di ricorso è invece infondato in quanto, nel denunciare la violazione dell'art. 2043 c.c., anche per motivazione insufficiente e contraddittoria, per essersi denegata dalla Corte d'appello l'acquisizione dei mq. 1847 destinati ad uso pubblico con l'allargamento della Via (OMISSIS) e della fascia di distacco, si deduce che tale uso era stato attuato a causa della dichiarazione di pubblica utilità, affermandosi dai ricorrenti che "l'elemento preclusivo della restituzione del bene al proprietario con conseguente obbligo di risarcire il danno, è non già la trasformazione fisica del bene, quanto piuttosto il fatto che il bene medesimo venga adibito all'uso pubblico sulla base di una dichiarazione di pubblica utilità, determinando questo il requisito della irreversibilità". Il motivo di ricorso è infondato in fatto, in quanto non censura l'affermazione dei

giudici di appello per i quali l'area di mq. 1847 "non risulta interessata da alcuna opera pubblica di carattere irreversibile", e quindi la affermata carenza di qualsiasi trasformazione materiale dell'area come sopra individuata. Questa Corte ha chiarito che solo la realizzazione dell'opera pubblica e la irreversibile manipolazione delle aree occupate con detta opera comporta la occupazione appropriativa (così, Cass. 19 marzo 2008 n. 7320), essendo indispensabile detta materiale trasformazione dell'area parzialmente occupata, per potersi dare luogo alla liquidazione nel caso in concreto attuata sulla falsariga della L. n. 2359 del 1865, art. 40 liquidando la perdita subita nella differenza di valore tra le aree prima della trasformazione e dopo di essa (su tale necessità, cfr. Cass. 9 settembre 2011 n. 18547).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.4299 del 19/03/2012 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: Per il verificarsi dell'occupazione espropriativa non è sufficiente l'inizio e/o l'esecuzione di un qualsiasi lavoro edilizio, ma è necessaria l'irreversibile trasformazione del fondo appreso nell'opera pubblica programmata dalla dichiarazione di p.u.: perciò richiedendosi che detta trasformazione della realtà materiale preesistente determini l'impossibilità giuridica di continuare ad utilizzare il bene in conformità della sua precedente destinazione, dando così luogo ad una sostanziale vanificazione del diritto di cui il bene costituiva l'oggetto.

Estratto: «Ancor meno sostenibile è che la convenzione o il provvedimento concessorio nel caso fossero divenuti superflui per avere la ricorrente già acquistato la proprietà del lotto assegnatole in seguito all'occupazione espropriativa conseguita allo sbancamento del fondo ed ai lavori realizzati prima del provvedimento di sospensione, muniti di regolare concessione edilizia; e ciò per diversi ordini di ragioni: a) perché fin dalle più lontane decisioni che hanno definito presupposti e confini dell'istituto, le Sezioni unite della Corte (cfr. sent. 3940/1988; 3963/1989; 4619/1989) ne hanno evidenziato la distinzione dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titolo per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui, affermando che lo stesso è necessariamente caratterizzato "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica medesima: perciò necessariamente appartenente alla categoria dei beni demaniali ovvero di quelli patrimoniali indisponibili, e strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico che ne impedisce alla stessa amministrazione la dismissione e la restituzione del suolo all'originario proprietario. Con la conseguenza che esulano necessariamente da tale schema applicativo le costruzioni che pur assolvendo a finalità di pubblico interesse, restano (come il manufatto industriale per cui è causa), di appartenenza privata (Cass. 7514/2011; 23798/2006; 8777/2004; 9585/1997; 4738/1997; sez. un. 9521/1996); b) perché; per il verificarsi dell'occupazione espropriativa non è perciò sufficiente l'inizio e/o l'esecuzione di un qualsiasi lavoro edilizio, ma è necessaria la irreversibile trasformazione del fondo appreso nell'opera pubblica programmata dalla dichiarazione di p.u.: perciò richiedendosi che detta trasformazione della realtà materiale preesistente determini l'impossibilità giuridica di continuare ad utilizzare il bene in conformità della sua precedente destinazione, dando così luogo ad una sostanziale vanificazione del diritto di cui il bene costituiva l'oggetto (Cass. fin da sez. un. 1484/1983; nonché 9521/1996; 6952/1997); c) perché proprio con riferimento all'attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi, come delineata dalla L. n. 865 del 1971, art. 27, l'intervento di trasformazione fisica del bene è compiuto dall'assegnatario (pur quando titolare del diritto di superficie concesso dal Comune) nell'esclusiva veste di esecutore materiale di un progetto la cui attuazione è solo del Comune; il quale non solo espropria, ma anche utilizza le aree. Sicché, in mancanza di delega a terzi (enti o istituti, ai sensi dell'art. 60 della stessa legge) dell'esercizio dei poteri espropriativi, l'occupazione appropriativa si compierebbe comunque a favore dell'ente pubblico (Cass. sez. un. 9040/2008) e non a favore dell'assegnatario: conclusivamente titolare nella specie di un'aspettativa (avente la consistenza stabilita nel provvedimento di assegnazione) nei confronti del solo comune alla stipulazione del contratto di cessione ovvero all'affidamento della concessione del diritto di superficie.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19953 del 29/09/2011 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi: L'acquisto della proprietà a titolo originario da parte della Pubblica Amministrazione presuppone che l'opera realizzata risulti funzionale ad una destinazione pubblicistica legalmente accertata, e può quindi

verificarsi soltanto se, al momento della sua realizzazione, permangono gli effetti del relativo accertamento; in tal caso, la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità non priva l'opera del suo carattere pubblico, ma comporta soltanto il venir meno del potere ablatorio, impedendo l'emissione del decreto di espropriazione e travolgendo gli effetti del decreto di occupazione, con il conseguente verificarsi del fenomeno della c.d. accessione invertita.

Estratto: «1.3. La preclusione derivante dal giudicato interno investe anche la diversa tesi prospettata nella memoria depositata ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ., nella quale il ricorrente ammette finalmente l'irretrattabilità della qualificazione della fattispecie come occupazione appropriativa, ma ribadisce che il termine di prescrizione avrebbe dovuto essere fatto decorrere dalla scadenza del termine per l'ultimazione dei lavori o dalla data della trasformazione irreversibile del fondo, in quanto la predetta scadenza, rendendo inefficace la dichiarazione di pubblica utilità, avrebbe fatto venir meno il potere espropriativo), travolgendo anche gli effetti del decreto di occupazione, indipendentemente dal più lungo termine dallo stesso previsto. A sostegno di tale affermazione, il ricorrente richiama alcune pronunce di questa Corte, nelle quali, proprio in riferimento all'occupazione appropriativa, è stato precisato che il principio secondo cui in mancanza del decreto di esproprio la realizzazione dell'opera (con la corrispondente irreversibile trasformazione del suolo), intervenuta nel corso dell'occupazione legittima, determina l'acquisto della proprietà del fondo da parte dell'Amministrazione alla scadenza del termine di durata dell'occupazione stessa, trova applicazione soltanto nell'ipotesi in cui l'occupazione prosegua legittimamente dopo l'irreversibile trasformazione, e non anche quando sia ormai scaduto il termine stabilito nella dichiarazione di pubblica utilità, entro il quale soltanto il decreto di esproprio può essere legittimamente ed efficacemente emesso, ancorché il termine stabilito dal decreto di occupazione d'urgenza sia più lungo (cfr. Cass., Sez. Un., 6 maggio 2003, n. 6853; Cass., Sez. 1^a, 17 febbraio 2004, n. 3007; 29 agosto 2002, n. 12650). Le sentenze citate si riferiscono peraltro ad ipotesi nelle quali l'irreversibile trasformazione del fondo aveva avuto luogo anteriormente alla scadenza del termine fissato nella dichiarazione di pubblica utilità, e quindi in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace, la cui sussistenza integra uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'occupazione appropriativa, unitamente alla realizzazione dell'opera pubblica ed alla mancata emissione del decreto di esproprio nel termine all'uopo fissato. Come si è detto, infatti, l'acquisto della proprietà a titolo originario da parte della Pubblica Amministrazione presuppone che l'opera realizzata risulti funzionale ad una destinazione pubblicistica legalmente accertata, e può quindi verificarsi soltanto se, al momento della sua realizzazione, permangono gli effetti del relativo accertamento; in tal caso, la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità non priva l'opera del suo carattere pubblico, ma comporta soltanto il venir meno del potere ablatorio, impedendo l'emissione del decreto di espropriazione e travolgendo gli effetti del decreto di occupazione, con il conseguente verificarsi del fenomeno della c.d. accessione invertita, da cui derivano ad un tempo l'acquisto della proprietà in favore dell'Amministrazione e l'obbligo della stessa di risarcire il danno arrecato al proprietario. Qualora, invece, gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità siano cessati anteriormente alla trasformazione irreversibile, l'Amministrazione non può procedere ulteriormente all'esecuzione dei lavori (a meno che non rinnovi la dichiarazione di pubblica utilità), ma è tenuta a rilasciare il fondo e a ripristinare lo stato dei luoghi, non diversamente da quanto accade nelle altre ipotesi di occupazione usurpativa, configurandosi altrimenti il suo comportamento come un'arbitraria occupazione, analoga a quella astrattamente realizzabile da un privato, e quindi inadatta a determinare l'acquisto a titolo originario della proprietà. Tale sarebbe la situazione verificatasi nel caso di specie, avendo la Corte d'Appello accertato che la trasformazione irreversibile del fondo occupato si è verificata successivamente alla scadenza del termine fissato nella dichiarazione di pubblica utilità, e pertanto quando gli effetti di quest'ultima erano ormai venuti meno; la possibilità di ricollegare alla condotta dell'Amministrazione gli effetti dell'occupazione usurpativa è tuttavia preclusa dalla mancata contestazione della sentenza impugnata, nella parte in cui ha preso atto dell'intervenuta formazione del giudicato in ordine alla qualificazione della fattispecie come occupazione appropriativa, facendone discendere la decorrenza del termine di prescrizione dalla scadenza dell'occupazione legittima.»

TAR UMBRIA n.229 del 27/07/2011 - Relatore: Stefano Fantini - Presidente: Carlo Luigi Cardoni

Sintesi: L'ipotesi in cui al provvedimento di occupazione d'urgenza non avesse fatto seguito l'espropriazione, ma la trasformazione irreversibile dell'area, conseguente alla realizzazione dell'opera pubblica, era fatta rientrare nell'ambito della c.d. accessione invertita (denominata anche occupazione appropriativa, od acquisitiva), istituto di elaborazione pretoria.

Estratto: «5. - La domanda risarcitoria esperita nei confronti del Comune di Fossato di Vico muove, come già esposto, dalla premessa per cui al provvedimento di occupazione d'urgenza, risalente al 15 giugno 1996, non ha poi fatto seguito l'espropriazione, ma la trasformazione irreversibile dell'area, conseguente alla realizzazione dell'opera pubblica. Tale era l'ambito tematico della c.d. accessione invertita (denominata anche occupazione appropriativa, od acquisitiva), istituto di elaborazione pretoria (cfr., a titolo esemplificativo, Cass., Sez. Un., 26 febbraio 1983, n. 1464; 10 giugno 1988, n. 3940), caratterizzato dal fatto che, anziché trovare esplicitazione il principio generale in forza del quale superficies solo cedit, contemplato dall'art. 934 del c.c., si determina, per effetto della realizzazione dell'opera pubblica, la perdita della proprietà del suolo da parte del privato, e l'acquisto a titolo originario da parte dell'Amministrazione, corrispettivamente obbligata al risarcimento del danno. Tale istituto ha però evidenziato problemi di compatibilità sistematica con la riserva di legge prevista dall'art. 42, comma 3, della Costituzione, ed anche con il protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, integrante, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del Trattato C.E., anche principio generale del diritto comunitario; dall'applicazione dell'accessione invertita sono derivate, in sede sovranazionale, plurime pronunce di condanna della Repubblica italiana da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (tra le tante, Sez. II, 30 maggio 2000, Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia; Sez. IV, 17 maggio 2005 Scordino c. Governo italiano; Sez. IV, 6 marzo 2007, Scordino c. Italia). Ha cercato di porre rimedio a tale problematica il d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (t.u. in materia di espropriazione per pubblica utilità) con la previsione dell'art. 43, in materia di utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico, ed in particolare con la c.d. acquisizione sanante, che ha inteso abolire l'occupazione acquisitiva dall'ordinamento statale; la disposizione da ultimo indicata sanciva la regola per cui il diritto di proprietà, in mancanza di decreto di esproprio o di cessione spontanea, si estingue solamente per effetto del decreto di acquisizione sanante, e dunque di uno specifico provvedimento amministrativo; in difetto dello stesso, grava sull'Amministrazione stessa l'obbligo di restituzione del bene illecitamente detenuto. L'art. 43 del t.u. sull'espropriazione è stato peraltro dichiarato incostituzionale con sentenza 8 ottobre 2010, n. 293 della Corte costituzionale, essenzialmente per eccesso di delega legislativa (e dunque per violazione dell'art. 76 della Carta fondamentale), nell'assunto, in particolare, che l'art. 7 della legge n. 50 del 1999 aveva conferito al legislatore delegato solamente il potere di provvedere ad un coordinamento "formale" delle disposizioni vigenti, mentre l'istituto dell'acquisizione sanante è connotato da molteplici aspetti di novità. Ne discende che l'art. 43 del d.P.R. n. 327 del 2001 non è più applicabile nell'ordinamento interno a fare tempo dal 13 ottobre 2010, data di pubblicazione nella G.U. della sentenza recante la declaratoria di incostituzionalità. Nel nuovo contesto di vuoto normativo venutosi a creare, la giurisprudenza ha cercato soluzioni per la travagliata materia collegata alla realizzazione di opere pubbliche in procedimenti ablatori non conclusi con un formale provvedimento di espropriazione. Senza indugiare sulle varie tesi sostenute, sembra progressivamente prevalsa l'opinione secondo cui l'Amministrazione può legittimamente apprendere il bene privato solamente facendo uso dei due strumenti tipici previsti dall'ordinamento, e cioè il contratto, con il consenso della controparte, ovvero il provvedimento, tramite la rinnovazione del procedimento amministrativo con le garanzie sue proprie; conseguentemente, l'illecita occupazione, e quindi il fatto lesivo, permangono fino al momento della realizzazione di una delle due fattispecie legalmente idonee all'acquisto della proprietà in favore dell'Amministrazione (Cons. Stato, Sez. IV, 1 giugno 2011, n. 3331). Nella correlata prospettiva delle tecniche di tutela, la giurisprudenza (cfr. in particolare Cons. Stato, Sez. VI, 13 giugno 2011, n. 3561; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 12 luglio 2011, n. 245) ha ritenuto che: a) se il privato espropriato ha chiesto unicamente il risarcimento del danno per equivalente, preso atto dell'irreversibile trasformazione dell'immobile, con tale richiesta rinuncia alla restitutio in integrum (C.G.A., 25 maggio 2009, n. 486); b) venuto meno l'art. 43 del t.u. in materia di espropriazioni, la richiesta del solo risarcimento per equivalente non sortisce effetto abdicativo della proprietà in favore dell'Amministrazione, contrastando tale conclusione con l'esigenza di tutela della proprietà, la quale esige che l'effetto traslativo consegua ad una volontà inequivoca del proprietario interessato, occorrendo dunque un accordo transattivo tra le parti (Cons. Stato, Sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 676); c) se invece il privato espropriato chiede la tutela restitutoria, la medesima va accordata, a meno che non ricorrano i presupposti per l'applicazione degli artt. 2933, comma 2, o 2058 del c.c.»

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, SEZIONE I CIVILE del 02/11/2010 - Relatore: Rosa Pezzullo - Presidente: Vito Frallicciardi

Sintesi: Il mancato completamento della procedura espropriativa e l'intervenuta abusiva occupazione del bene con conseguente diritto al risarcimento del danno per la perdita del bene medesimo, stante l'irreversibile trasformazione di esso con l'esecuzione dell'opera pubblica, configura ipotesi di occupazione acquisitiva.

Estratto: «Del pari non condivisibile si presenta la valutazione di inammissibilità dell'eccezione di prescrizione, mancando del requisito della specificità. Vanno all'uopo richiamati i più recenti indirizzi giurisprudenziali, secondo cui l'eccezione di prescrizione deve ritenersi ritualmente proposta anche se la parte che la solleva non abbia indicato il termine applicabile alla fattispecie, ovvero la data dalla quale il medesimo ha iniziato a decorrere, rientrando tali accertamenti nei compiti del giudice, bastando la mera deduzione dell'inerzia del titolare essendo il termine applicabile, ovvero il momento iniziale o finale questioni di diritto, sulle quali il giudice non è vincolato dalle allegazioni di parte (cfr. Cass. n. 11843/2007 e Corte Conti 465/2006). Tanto precisato, si osserva che nella fattispecie in esame si verte in tema di occupazione appropriativa (il Mo. lamenta il mancato completamento della procedura espropriativa e che, quindi, abusiva sarebbe divenuta l'occupazione del bene con conseguente diritto al risarcimento del danno per la perdita del bene, stante l'irreversibile trasformazione di esso con l'esecuzione dell'allargamento e sistemazione della strada Marano - S. Roccco Castelmonteleone). Il Ctu nominato nel primo grado di giudizio ha chiarito che i lavori che hanno interessato anche la parte del fondo del Mo. sono stati ultimati il giorno 21.5.85, sicché deve ritenersi che da tale data sino alla domanda introduttiva del giudizio di primo grado (19.10.95), in mancanza di atti interruttivi significativi, il termine di prescrizione quinquennale è stato ampiamente superato. Va all'uopo richiamato un consolidato indirizzo della S.C., secondo cui in tema di occupazione appropriativa, il termine quinquennale dell'azione risarcitoria decorre dal momento in cui, delineandosi l'opera pubblica nei suoi connotati definitivi e nelle sue previste caratteristiche, si realizza l'irreversibile trasformazione del fondo occupato, con la conseguente non ripristinabilità dello status quo ante, se non attraverso nuovi interventi (altrettanto) eversivi della fisionomia attualmente assunta dal bene; tale situazione, quando si tratti di una strada, si verifica non appena di essa si sostami l'astratta idoneità ad essere percorsa come tale, per avere ormai assunto i connotati minimi suoi propri, nonostante la mancanza di opere accessorie che ne rendano l'uso più agevole e sicuro e ne consentano, in concreto, l'effettiva apertura al traffico (cfr. Cass. n. 14050/2008). Ed ancora, va richiamata la pronuncia n. 7981/2007 secondo cui in tema di espropriazione per pubblica utilità, il termine di prescrizione quinquennale per l'esercizio dell'azione risarcitoria a seguito di occupazione acquisitiva o appropriativa decorre dalla data di scadenza dell'occupazione legittima se l'opera è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure dal momento dell'irreversibile trasformazione del fondo (coincidente con la modifica dello stato anteriore dell'immobile) se essa è avvenuta dopo la predetta scadenza.»

TAR LAZIO, SEZIONE I ROMA n.7623 del 20/04/2010 - Relatore: Roberto Caponigro - Presidente: Giorgio Giovannini

Sintesi: Intervenuta l'irreversibile trasformazione del fondo, con destinazione ad opera pubblica, deve ritenersi che la proprietà dello stesso sia stata acquisita all'Amministrazione pubblica.

Estratto: «2.2 Viceversa, la domanda risarcitoria è fondata e va accolta nei limiti di quanto di seguito indicato. In primo luogo, occorre premettere che, dalla documentazione in atti, risulta che i lavori per la costruzione dell'impianto di CdR di Battipaglia sono stati ultimati (cfr. certificato di ultimazione dei lavori del 17 febbraio 2003), per cui, essendo intervenuta l'irreversibile trasformazione del fondo, con destinazione ad opera pubblica, la proprietà dello stesso è stata acquisita alla amministrazione pubblica. Infatti, nella fattispecie non può operare la norma di cui all'art. 43 d.P.R. 327/2001 in quanto, prima della sua entrata in vigore, l'accessione invertita si è già integralmente realizzata, sicché l'acquisizione del bene al patrimonio pubblico è già avvenuto. D'altra parte, la CMI ha sostenuto che l'omessa adozione del provvedimento ablatorio e l'irreversibile trasformazione del fondo configurerebbero un'ipotesi di occupazione appropriativa, dalla quale deriva l'acquisto della proprietà dei terreni occupati in capo all'amministrazione e la contestuale consumazione di un illecito a carico della medesima con conseguente responsabilità risarcitoria, tanto che, nonostante nelle conclusioni del ricorso abbia anche chiesto che sia accertato e dichiarato il suo diritto alla restituzione del bene, ha proposto il ricorso per ottenere il risarcimento del danno ed a tal fine ha articolato le argomentazioni contenute nella seconda parte dello stesso. L'art. 53, co. 1, d.P.R. 327/2001 devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse equiparati e conseguenti all'applicazione

delle disposizioni del testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità. La giurisprudenza ha quindi avuto modo di chiarire che, anche in presenza di comportamenti della pubblica amministrazione, essi, in quanto direttamente collegati all'esercizio del potere pubblico di espropriazione, appartengono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi della norma di cui al richiamato art. 53 d.P.R. 327/2001 (Cons. St., IV, 18 giugno 2008, n. 3026). La Corte Costituzionale, inoltre, con sentenza n. 191 del 2006, ha indicato che deve ritenersi conforme alla Costituzione la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie relative a "comportamenti" (di impossessamento del bene altrui) collegati all'esercizio, pur se illegittimo, di un potere, laddove deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva di "comportamenti" posti in essere in carenza di potere o in via di mero fatto. Nel caso di specie, l'attività posta in essere dall'amministrazione è collegata all'esercizio del potere di espropriazione, anche se il decreto di esproprio non risulta mai intervenuto, per cui deve ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo. Il Collegio fa altresì presente che l'occupazione dei terreni del ricorrente, a far tempo dal 3 agosto 2008, è avvenuta sine titulo in quanto la circostanza che, ai sensi dell'art. 2, co. 4, d.l. 90/2008, convertito, con modificazioni, dalla l. 123/2008, i siti, le aree, le sedi degli uffici e degli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale non determina il venir meno del fatto che l'ordinanza del Commissario delegato n. 282 del 2 agosto 2006 ha prorogato per altri due anni i termini previsti per l'emanazione del decreto di esproprio e che, entro l'individuato dies ad quem, il decreto di esproprio non risulta essere stato emanato. Alla ricorrente, di conseguenza, vanno riconosciuti gli importi relativi al valore del bene ed all'occupazione sine titulo intervenuta a far tempo dalla scadenza del termine dell'occupazione legittima. L'art. 35, co. 1, d.lg. 80/1998 indica che il giudice amministrativo, nelle controversie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, dispone, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto, mentre, al comma successivo, stabilisce che, nei casi previsti dal primo comma, il giudice amministrativo può stabilire i criteri in base ai quali l'amministrazione pubblica deve proporre a favore dell'avente titolo il pagamento di una somma entro un congruo termine; se le parti non giungono ad un accordo, con il ricorso previsto dall'art. 27, co. 1, n. 4) del R.D. 1054/1924, può essere chiesta la determinazione della somma dovuta. Il Collegio ritiene di avvalersi di questa facoltà e – sulla base di quanto in precedenza considerato – indica i seguenti criteri ai quali l'amministrazione (Presidenza del Consiglio dei Ministri – Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti della Regione Campania o altro organo succeduto nelle stesse competenze) dovrà attenersi per proporre a favore della ricorrente il pagamento, ai sensi dell'art. 43, co. 6, d.P.R. 327/2001, di una somma a titolo di risarcimento dei danni: • il valore attuale del bene, da determinare facendo riferimento anche ad eventuali stime dell'Agenzia del Territorio; • i relativi interessi moratori, da computare a decorrere dal giorno in cui il terreno è stato occupato senza titolo, vale a dire dal 3 agosto 2008, sino al soddisfo. La proposta risarcitoria, sulla base di tali criteri, dovrà essere formulata dall'amministrazione legittimata entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa o notificazione, se anteriore, della presente sentenza, decorso il quale la ricorrente potrà esperire il ricorso di cui all'art. 27, co. 1, n. 4), R.D. 1054/1924. Per quanto riguarda il periodo di occupazione legittima del terreno di proprietà della CMI, invece, il Collegio non può procedere all'accertamento del diritto alla relativa indennità ed alla fissazione dei relativi criteri in quanto la materia rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. Infatti, ai sensi dell'art. 53, co. 3, d.P.R. 327/2001, resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa. D'altra parte, l'art. 34, co. 3, lett. b), d.lg. 80/1998, come sostituito dall'art. 7 l. 205/2000, stabilisce che nulla è innovato in ordine alla giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa.»

TRIBUNALE DI BARI, SEZIONE I CIVILE del 02/12/2009 - Relatore: Saverio U. de Simone - Presidente: Saverio U. de Simone

Sintesi: L'esecuzione dell'opera pubblica sul suolo di proprietà privata e la destinazione irreversibile allo scopo di pubblica utilità determinano il fenomeno dell'accessione invertita, e quindi l'acquisto di quel bene a titolo originario in capo all'Amministrazione.

Estratto: «La domanda risarcitoria è fondata e va accolta per quanto di ragione, con le conseguenze di legge in tema di spese processuali. 1. - Nel richiamare quanto già affermato nella sentenza parziale in ordine al fatto che: - la radicale trasformazione del suolo per effetto della realizzazione dell'opera pubblica fuori di qualunque procedimento espropriativo ha leso il diritto soggettivo dell'attore (cfr. Cassaz. Civ., SS. UU., 16/11/2004 n.

21637);- l'esecuzione dell'opera pubblica sul suolo di proprietà privata e la sua destinazione irreversibile allo scopo di pubblica utilità con la realizzazione di un muro, della viabilità di servizio e di un tronco fognante con i relativi pozzetti di ispezione, ha determinato il fenomeno dell'accessione invertita, e quindi l'acquisto di quel bene a titolo originario in capo al COMUNE DI TORITTO;- dei danni subiti dallo SC. deve rispondere solo ed esclusivamente l'ente divenuto proprietario del bene e non anche l'impresa convenuta, a carico della quale non è stato mai mosso alcun rilievo in ordine alla non corretta esecuzione delle opere appaltate;- va rimarcato che l'omessa impugnazione di quella decisione ne ha determinato il passaggio in giudicato formale ex art. 324 c.p.c. sui punti suddetti, sui quali, dunque, non è possibile ritornare.2. - Tanto premesso, ne consegue che l'oggetto della presente sentenza resta limitato alla stima dei danni, che il C.T.U. ha calcolato in maniera apprezzabile sicché le sue conclusioni, immuni da vizi logici e di metodo, possono essere integralmente condivise e recepite. Il consulente ha innanzi tutto accertato che l'area occupata con l'opera pubblica è estesa mq. 208, specificando che la stessa ricade per un'estensione di mq. 125 in zona destinata a verde attrezzato di interesse generale e per i restanti mq. 83 in zona adibita a viabilità (v. il rilievo topografico dei luoghi ed il certificato di destinazione urbanistica allegati alla relazione). Il valore dell'area occupata, e quindi l'ammontare del danno per accessione invertita, è stato determinato dal C.T.U. utilizzando il criterio sintetico comparativo, ovvero facendo riferimento al valore ricavabile da atti pubblici di compravendita di fondi aventi uguale destinazione urbanistica con riferimento all'ottobre del 1998, epoca dell'irreversibile trasformazione del suolo. Con riferimento a tale periodo il C.T.U. ha stabilito in Euro/mq 10,35 il valore della parte di superficie occupata destinata a verde attrezzato di interesse generale ed in Euro/mq 0,70 quello della restante parte destinata a viabilità, concludendo che "...all'ottobre del 1998, il più probabile valore di mercato del terreno illegittimamente acquisto dall'Amministrazione Pubblica, coincidente con il danno da accessione invertita, ammonta a (Euro/mq 10,35 x 125 mq) + (Euro/mq 0,70 x 83 mq) = Euro 1.351,85". Tale è la somma che competerà all'attore, aumentata del danno da svalutazione monetaria e degli interessi legali dall'ottobre 1998 fino all'integrale soddisfo.3. - I risultati della C.T.U. sono stati avversati dalle parti. Il COMUNE ha sostenuto che il tecnico avrebbe errato nell'utilizzare la ripartizione per zone contenuta nel nuovo P.R.G., che era stato solo adottato ma non ancora approvato dalla Regione Puglia. L'attore ha sostenuto, invece, che la stima peccherebbe di insufficienza, e che nel caso di specie dovrebbe trovare applicazione analogica l'art. 938 c.c. Entrambe le prospettazioni sono infondate.3.1. - Quantunque sia innegabile che nel mese di ottobre 1998, epoca dell'irreversibile trasformazione del suolo, la superficie occupata insistesse in zona E-Rurale del Vigente Programma di fabbricazione, occorre considerare che il 28/4/94 il COMUNE DI TORITTO aveva già adottato il nuovo P.R.G., che venne definitivamente approvato nel febbraio 2002. In quel momento il bene aveva già la nuova destinazione, presentava cioè l'attitudine ad essere destinato ad una diversa e migliore utilizzazione urbanistica, e quindi aveva anche un maggior valore, quantunque sottoposto alla condizione legale dell'approvazione del piano da parte della Regione. Orbene, poiché lo strumento urbanistico che prevedeva una siffatta zonizzazione venne regolarmente approvato, nella valutazione del fondo il C.T.U. ha correttamente tenuto conto della destinazione prevista dal nuovo strumento urbanistico.»

TRIBUNALE DI BARI, SEZIONE I CIVILE del 04/09/2009 - Relatore: Saverio U. de Simone - Presidente: Saverio U. de Simone

Sintesi: Qualora l'iter procedurale non si completi con il decreto di esproprio emesso tempestivamente, la modificazione della struttura del bene occupato mediante l'insediamento definitivo dell'opera produce il fenomeno dell'accessione invertita, o occupazione acquisitiva, che dà diritto al proprietario di richiedere il risarcimento del danno cagionato in conseguenza dell'irreversibile trasformazione del bene.

Estratto: «1. - Rigettata l'eccezione preliminare di merito di prescrizione con la sentenza parziale e non essendo in discussione che la P.A. abbia irreversibilmente trasformato il fondo di proprietà delle attrici senza che all'occupazione di urgenza sia seguito il decreto di esproprio, resta da determinare l'importo loro spettante in conseguenza dell'accessione invertita. E' risaputo che la procedura ablativa, attivata con il decreto di occupazione d'urgenza del fondo per la realizzazione dell'opera di edilizia residenziale pubblica, comporta la degradazione del diritto soggettivo del proprietario al rango di mero interesse legittimo, indennizzabile nella misura legislativamente fissata. Perché ciò avvenga, tuttavia, è necessario che l'iter procedurale si completi con il decreto di esproprio emesso tempestivamente, perché altrimenti la modificazione della struttura del bene occupato mediante l'insediamento definitivo dell'opera produce il fenomeno dell'accessione invertita, o occupazione acquisitiva, che dà diritto al proprietario di richiedere il risarcimento del danno cagionato in conseguenza dell'irreversibile trasformazione del bene di proprietà privata. Tale diritto postula, quindi, che il

procedimento ablativo non si sia concluso con l'emissione del decreto di esproprio nel termine quinquennale di legge, e ciò è quanto è accaduto nel caso di specie.2. - Il COMUNE DI LOCOROTONDO, in esecuzione della delibera di C.C. n. 103 del 22.3.84, dispose l'occupazione temporanea e d'urgenza di una porzione di suolo di proprietà delle attrici (v. doc. 1 della produzione attorea) per la realizzazione della viabilità urbana nella zona compresa tra la via (...) e la via (...) del centro abitato di Locorotondo e per la costruzione di una palestra; in data 29.6.84 avvenne l'immissione in possesso e le opere previste vennero ultimate entro il quinquennio successivo stabilito dall'art. 20 c. 2° della L. n. 865/1971. La radicale trasformazione del fondo in conseguenza dell'esecuzione dell'opera comporta l'estinzione del diritto di proprietà delle attrici, cui compete, però, il corrispondente diritto ad ottenere dalla P.A. il risarcimento del danno, equivalente al valore del bene espropriato in via di fatto ed in violazione della procedura ablativa (cfr. Cassaz. Civ., Sez. I, 11.11.1996, n. 9842).3. - La tesi del COMUNE, secondo la quale l'ente si sarebbe immesso nel possesso del suolo in assenza di un qualsivoglia provvedimento di occupazione di urgenza, è infondata. La delibera consiliare prodotta in atti, a prescindere dalla sua legittimità formale, aveva l'apparenza di un atto legittimo a tutti gli effetti e determinò in capo alle attrici il ragionevole affidamento sulla piena legittimità dell'autorizzazione. Ne consegue che la stima del bene dovrà essere operata, così come sostenuto dalle attrici, con riferimento alla scadenza del periodo di occupazione legittima (20.3.89) e non all'epoca di ultimazione delle opere che trasformarono irreversibilmente il suolo.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III LECCE n.1471 del 12/06/2009 - Relatore: Silvia Cattaneo - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: Qualora l'area sia stata oggetto di un'irreversibile trasformazione per essere stata occupata e adibita (nel caso di specie) a verde pubblico ed a parcheggio pubblico, pur in assenza di decreto di esproprio o altro atto idoneo a produrre l'effetto traslativo della proprietà, è, tuttavia, da ritenersi che sia ormai stata acquisita dalla pubblica amministrazione per effetto dell'occupazione acquisitiva.

Estratto: «L'area oggetto dell'intervento edilizio per il quale la società ricorrente ha presentato dichiarazione di inizio attività in data 30.11.2005 è stato oggetto di una irreversibile trasformazione. L'amministrazione comunale ha, difatti, occupato l'area in questione e l'ha adibita a verde pubblico ed a parcheggio pubblico in conformità alla destinazione prevista dal Piano di Zona del comprensorio n. 3 approvato con delibera del C.C. n. 134 del 7.3.1975. Pur in assenza di decreto di esproprio o altro atto idoneo a produrre l'effetto traslativo della proprietà, è, tuttavia, da ritenersi che l'area, sia ormai stata acquisita dalla pubblica amministrazione per effetto dell'occupazione acquisitiva intervenuta a seguito della irreversibile trasformazione del suolo in esecuzione di un'opera di pubblica utilità.»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.303 del 26/03/2009 - Relatore: Giovanni Iannini - Presidente: Cesare Mastrocola

Sintesi: In ipotesi di utilizzazione del bene privato per fini pubblici, in assenza di decreto di esproprio nei termini di validità della dichiarazione di pubblica utilità, sussistono i caratteri che contrassegnano il fenomeno dell'occupazione c.d. "appropriativa" o "acquisitiva", idonea, secondo il noto orientamento della Cassazione, a determinare un effetto estintivo - acquisitivo della proprietà a favore della Pubblica Amministrazione per c.d. "accessione invertita", in presenza dell'irreversibile trasformazione dell'area, per effetto dell'esecuzione dell'opera pubblica.

Estratto: «1. Nella fattispecie in questione si riscontra l'utilizzazione del bene privato per fini pubblici, realizzata in assenza di decreto di esproprio nei termini di validità della dichiarazione di pubblica utilità. La vicenda, pertanto, presenta quei caratteri che contrassegnano il fenomeno dell'occupazione c.d. "appropriativa" o "acquisitiva", idonea, secondo il noto orientamento della Cassazione, a determinare un effetto estintivo - acquisitivo della proprietà a favore della Pubblica Amministrazione per c.d. "accessione invertita", in presenza dell'irreversibile trasformazione dell'area, per effetto dell'esecuzione dell'opera pubblica. I ricorrenti, con la domanda giudiziale, chiedono, pertanto, il risarcimento del danno conseguente al verificarsi dell'occupazione acquisitiva, correlata all'irreversibile trasformazione dell'area attuata dalla Cooperativa edilizia "La Salute Medica" S.r.l. autorizzata ad occupare in via d'urgenza le aree stesse, per conto del Comune di Vibo Valentia, nel quadro degli interventi contemplati dal Piano per l'edilizia economica e popolare. 2. Va rilevato, in via preliminare, che soggetti responsabili dell'illecito dedotto in giudizio devono essere considerati tanto la

Cooperativa "La Salute Medica", che è il soggetto che ha materialmente proceduto all'occupazione ed all'attività di esecuzione delle opere che hanno determinato l'irreversibile trasformazione, quanto il soggetto pubblico per conto del quale sono stati posti in essere gli atti della procedura espropriativa, avendo delegato l'esercizio delle funzioni ablatoria, vale a dire il Comune di Vibo Valentia. La Cooperativa è chiamata a rispondere a titolo di responsabilità diretta per colpa, avendo omesso di portare a compimento nei modi di legge la procedura espropriativa di cui era affidataria, in palese violazione degli obblighi di correttezza e buona amministrazione sui soggetti titolari di funzioni ablatorie. Il Comune è chiamato, invece, a rispondere a titolo di responsabilità indiretta, riconducibile alla norma di cui all'art. 2049 c.c., che opera nel quadro dei principi propri del rapporto di mandato e che prescinde dall'accertamento del requisito della colpa (TAR Puglia Lecce, sez. I, 9 gennaio 2008 n. 45).»

CORTE D'APPELLO DI SALERNO, SEZIONE CIVILE del 19/02/2009 - Relatore: Franco De Stefano - Presidente: Nicola Bartoli

Sintesi: In mancanza di irreversibile trasformazione del bene, va esclusa l'occupazione acquisitiva ed i fondi occupati illegittimamente vanno restituiti ai titolari.

Estratto: «Ma, a ben vedere, neppure può sostenersi che la realizzazione di muri di sostegno o di contenimento e di una strada di penetrazione sui 937 mq della p.lla 280 abbia comportato una trasformazione irreversibile. Se al riguardo - e sostanzialmente solo in questo disattendendo la valutazione del primo giudice - non rileva certamente che il fondo possa avere acquistato con dette opere una maggiore stabilità in rapporto alle condizioni geologiche della zona ed in relazione ai noti eventi sismici che l'hanno interessata nel frattempo, comunque deve ritenersi che quanto realizzato costituisca una fase così anticipata di qualunque altro successivo lavoro da restare un'opera del tutto neutra. In tal modo, quest'ultima non è soltanto - come adducono ora le appellanti, sia pure per conseguire la dichiarazione di illegittimità originaria dell'intera occupazione - niente affatto significativa ai fini dell'inclusione del fondo preesistente nell'opera pubblica avuta di mira con la dichiarazione di pubblica utilità, ma non è neppure idonea a determinare l'irrimediabile modificazione del fondo imprimendo ad esso la stabile destinazione alla nuova opera pubblica. Si tratta invero di - per quanto cospicui - sbancamenti e livellamenti o rimodulazioni dell'andamento planimetrico declive preesistente e la realizzazione di muri che contengono anche il terreno sovrastante (v. relazione del C.T.U. in primo grado in data 11.2.97). Ed al riguardo è noto che, secondo la consolidata opinione della Suprema Corte, solo "la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica" (Cass. SS.UU. 6.5.2003 n. 6853) e al contempo che "l'irreversibile trasformazione si verifica dal momento in cui l'opera venga a delinearsi nei suoi connotati definitivi e nella sue previste caratteristiche, evidenziando la non ripristinabilità dello status quo ante" (Cass. n. 28.6.2002, n. 9507; Cass. 30.3.2007, n. 7981), con suo inserimento irreversibile nel nuovo contesto dell'opera pubblica (Cass. 27.11.1998, n. 12041) ed assunzione dei requisiti strutturali minimi indispensabili per l'identificazione dell'opera oggetto della procedura ablatoria, potendo prescindere solo dalle opere di completamento o messa in sicurezza definitiva (principio affermato, quanto alle strade, tra le altre da: Cass. 12416/95, Cass. 3402/94, Cass. 3197/91). Pertanto, la diretta percezione dello stato dei fondi come raffigurati nelle fotografie allegate alle relazioni di C.T.U. consente di ritenere che, sia pure con l'esecuzione di opere di segno contrario rispetto a quello fino a quel momento eseguite, lo stato preesistente sia suscettibile di ripristino e che quindi manca una trasformazione di quegli immobili che possa definirsi irreversibile. Se ciò è vero, va esclusa l'occupazione acquisitiva ed i fondi vanno restituiti alle proprietarie, che dal 1980 ne hanno perso il godimento per la condotta volontaria del Comune, che prima non ha completato la procedura ablatoria e poi, decorsi tutti i termini, non ha mai ritualmente offerto la restituzione dei beni, mantenendo illegittimamente la detenzione di quelli.»

TAR LAZIO, SEZIONE II BIS ROMA n.8640 del 17/02/2009 - Relatore: Solveig Cogliani - Presidente: Raffaello Sestini

Sintesi: In ipotesi in cui siano stati eseguiti i lavori con conseguente irreversibile trasformazione del fondo in assenza dell'emanazione del decreto conclusivo del procedimento, si verifica ipotesi di occupazione acquisiva.

Estratto: «1. La Sezione ha già avuto modo di approfondire la tematica della tutela risarcitoria ad esito del verificarsi della fattispecie della c.d. 'accessione invertita' con la sentenza n. 363 del 2008. In tale pronuncia si evidenziava che la giurisprudenza ha chiarito in più di una decisione come (ex multis, TAR Toscana - I Sezione - sentenza n. 426 - 14 marzo 2000) l'ordinamento richiede che la situazione transitoria e di incertezza circa la sorte del bene, dopo la dichiarazione di pubblica utilità, sia limitata nel tempo dalla predeterminazione di termini precisi entro cui debbono iniziarsi e completarsi i lavori dell'opera pubblica e, soprattutto, per quanto qui interessa, iniziarsi e completarsi le operazioni di espropriazione (ai sensi dell'art. 13 l. 25.6.1865 n. 2359). Ciò perché se la nostra Costituzione, all'art. 42, ammette che la proprietà privata possa essere compressa attraverso l'espropriazione, quando questo corrisponda ad un interesse della collettività, l'avvio della procedura ablatoria con la dichiarazione di pubblica utilità compromette l'utilizzo del bene e la sua commerciabilità, sicché è necessario che il procedimento sia ben definito temporalmente ed il sacrificio del privato strettamente connesso alla capacità della pubblica amministrazione di realizzare il bene per la collettività. Ecco, perché la conclusione dell'iter procedimentale può connettersi unicamente al provvedimento costituito dal decreto di esproprio. Mentre "decorsi inutilmente i termini prefissati senza che si sia realizzata l'opera e/o emanato il decreto di esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità ex art. 13, comma III, della L. 2359/1865 diviene inefficace, il che determina il venir meno, sin ab initio, del potere della Amministrazione e di conseguenza la illegittimità ex tunc dell'intero procedimento. Ciò si evince dalla lettera e dalla ratio dello stesso art. 13 III comma il quale dispone che in questo caso debba farsi luogo ad una nuova dichiarazione di pubblica utilità." Tale principio risulta, altresì, valido anche quando il procedimento sia avviato con una dichiarazione d'urgenza, come nel caso di specie. Nell'ipotesi di inosservanza del termine per la pronuncia della espropriazione, si verifica un' illegittimità del procedimento che risulta azionabile avanti il giudice amministrativo (Cass. Sez. Un. 22.2.1995 n. 1962), con la conclusione che, nel caso in cui scada il termine per pronunciare l'espropriazione, senza che l'amministrazione abbia disposto alcunché, si verificherà l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, a fronte della natura perentoria, per le considerazioni sopra svolte, dei termini finali di cui all'art. 13 della l. n. 2359 del 1865 (in terminis, Cons. St., sez. IV, 23 settembre 1994, n. 737). Nella fattispecie in esame, la parte ricorrente lamenta da un lato, la violazione dei termini per l'inizio dei lavori, essendo avvenuta l'immissione in possesso ben oltre la data fissata nella delibera che ha disposto nuovamente l'occupazione d'urgenza n. 399 del 1998 (3 mesi dalla data di esecutività della delibera medesima), dall'altro la violazione della necessaria conclusione del procedimento ablatorio tramite emanazione del decreto di esproprio. In vero, i lavori risultavano eseguiti al 2001 senza che fosse stato emanato il decreto conclusivo del procedimento. Così, chiariti i termini della vicenda, va rilevato che nella controversia in esame ci si trova di fronte alla fattispecie della c.d. 'accessione invertita' a seguito della irreversibile trasformazione del fondo, per l'avvio dei lavori nel 1998.»

TRIBUNALE DI SALERNO, SEZIONE I CIVILE del 17/02/2009 - Relatore: Francesco Scano - Presidente: Antonio Scarpa

Sintesi: L'operatività dell'istituto dell'occupazione acquisitiva presuppone l'irreversibile trasformazione del bene.

Estratto: «Non è allora oggetto del presente giudizio, il risarcimento integrale del danno subito per effetto dell'occupazione degli immobili attorei, in misura corrispondente al loro valore integrale. La giurisprudenza della Cassazione è infatti fermissima nel ritenere fin dalle note decisioni delle Sezioni unite che hanno definito presupposti e confini dell'istituto (cfr. sent. 3940/1988; 3963/1989; 4619/1989), che la cd. occupazione espropriativa o acquisitiva resta del tutto distinta dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titulo per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui da parte della P.A.: essendo necessariamente caratterizzata "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla realizzazione dell'opera pubblica medesima, appartenente alla categoria dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili; e perciò strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico che ne impedisce alla stessa amministrazione la dismissione e la restituzione del suolo all'originario proprietario. Il proprietario può cioè rinunciare alla restituzione dell'immobile prevista dall'art. 2058 cod. civ., comma 1, disinteressarsi della sua sorte, e chiedere in luogo di questa la condanna dell'ente occupante autore dell'illecita detenzione, al risarcimento per equivalente, nella misura del suo valore venale, soltanto se (ed a condizione che), a cagione della irreversibilità della trasformazione del fondo, la valenza restitutoria dell'azione del privato possa trovare ostacolo o nell'eccessiva onerosità di essa per il debitore (art. 2058 c.c., comma 2) o nel pregiudizio per l'economia nazionale (art. 2933

c.c., comma 2), o essere irragionevolmente antieconomica. Per cui la relativa azione non può trovare accoglimento allorché difetti il menzionato presupposto e l'immobile sia rimasto nelle condizioni originarie, come nella fattispecie hanno ammesso gli stessi proprietari, i quali proprio per tale ragione avevano potuto avanzare istanza di retrocessione. Nel caso concreto, infatti, già il contenuto della citazione introduttiva ha dedotto che la strada pubblica Croce - Costantinopoli non ha più interessato il fondo F.; di tale risultanza si trae conferma dalla domanda di retrocessione che gli attori presentarono al Comune di Paiano. Ciò induce a ribadire che non sia stata realizzata alcuna trasformazione del fondo F., neppure di destinazione, escludendosi non solo che esso sia servito a realizzare lavori od opere o a divenirne pertinenze, ma anche che abbia costituito una componente dell'opera stradale pubblica ritenuta, dall'occupante, indispensabile per il suo completamento e per la sua funzionalità (Cass. 699/1998; 2897/1997). Non è, allora sufficiente che il fondo compreso nelle particelle n. 309 e 40 beni abbia avuto una destinazione pubblica attestata dai due decreti di occupazione d'urgenza del 1981 e del 1988, perché la circostanza comporta soltanto che esse siano state oggetto di una dichiarazione di p.u., avente, come è noto, la sola funzione di costituire il necessario presupposto onde procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione per p.u.; e di assolvere alla funzione di porre l'amministrazione espropriante in grado di esercitare il relativo potere avvalendosi del procedimento ablativo e degli istituti all'uopo previsti onde acquisire la titolarità degli immobili. Ma non anche di sostituire detti istituti, in mancanza dei quali dunque non si opera il trasferimento coattivo della proprietà degli immobili all'amministrazione espropriante e gli stessi restano nella titolarità dell'originario proprietario: perciò escludendone il diritto a percepire l'indennizzo di cui all'art. 42 Cost., che nel caso di occupazione appropriativa assume la consistenza di risarcimento del danno commisurato al loro controvalore integrale. Per cui, siccome l'acquisto coattivo caratterizzante quest'ultimo istituto si verifica soltanto nel momento in cui l'immobile per l'avvenuto svolgimento dei lavori che ne comportano una radicale trasformazione nel suo aspetto materiale, muta fisionomia strutturale e funzionale per assumere quella di un bene pubblico (artt. 822 e 826 cod. civ.), di modo che l'ipotetica restituzione riguarderebbe tutt'altro bene, prendendosi atto che siffatto presupposto nella fattispecie non si sia verificato, in definitiva esclusa la configurabilità dell'occupazione appropriativa, va accertato che gli attori siano rimasti proprietari dell'immobile concernente le particelle nn. 39 e 40, accogliendosi la domanda principale dell'obbligo del Comune di Praiano alla restituzione del fondo.»

TAR LAZIO, SEZIONE I BIS ROMA n.220 del 15/01/2009 - Relatore: Giuseppe Rotondo - Presidente: Elia Orciuolo

Sintesi: Secondo la giurisprudenza risalente, la c.d. occupazione è idonea a determinare un fatto estintivo-acquisitivo della proprietà a favore della Pubblica Amministrazione per c.d."accessione invertita", allorché si sia verificata l'irreversibile trasformazione dell'area.

Estratto: «Venendo al merito della vicenda, si tratta di questione che nella terminologia invalsa viene qualificata come occupazione c.d."appropriativa" o "acquisitiva", idonea, secondo la giurisprudenza risalente, a determinare un fatto estintivo-acquisitivo della proprietà a favore della Pubblica Amministrazione per c.d."accessione invertita", allorché si sia verificata l'irreversibile trasformazione dell'area. La Corte Europea dei diritti dell'Uomo del 2000 ha però affermato, con consolidato indirizzo giurisprudenziale (ora recepito dal legislatore con l'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001), che non si verifica l'acquisizione dell'area alla Pubblica Amministrazione in mancanza di atto adottato nelle forme di legge, ed il privato può agire per la restituzione del bene. Nel caso in esame, il ricorrente ha domandato, in via principale, la condanna dei convenuti alla restituzione del bene ed in via subordinata il risarcimento del danno derivante dalla perdita del bene a causa dell'irreversibile trasformazione del fondo. Non v'è dubbio, per quanto sopra argomentato, che la restituzione risulta inevitabile in mancanza di un atto formale di acquisizione del bene ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001. (C.d.S. A.P. 29 aprile 2005, n. 2; CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV, 16 novembre 2007 n. 5830; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 27 luglio 2007, n. 5445). Ed inverò, l'art. 43 cit. è espressione del principio per il quale, nel caso di occupazione sine titolo, vi è un illecito a fronte del quale il suo autore ha l'obbligo di restituire il suolo e di risarcire il pregiudizio cagionato, salvo il potere dell'Amministrazione di far venire meno l'obbligo di restituzione ab extra, con l'atto di acquisizione del bene al proprio patrimonio (C.d.S., Sez. IV, 27 giugno 2007, n. 3752) e che l'art. 43 stesso testualmente preclude che l'Amministrazione diventi proprietaria di un bene in mancanza di un titolo previsto dalla legge (C.d.S., Sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2582). Si è affermato anche in giurisprudenza che l'art. 43 T.U. cit. consente di convertire l'obbligo di restituzione in obbligo risarcitorio con l'atto di acquisizione al patrimonio pubblico (TAR Brescia, I, 1.6.2007, n. 466).»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> TRASFORMAZIONE IRREVERSIBILE, SENZA --> PIANI DI ZONA

CORTE D'APPELLO DI ROMA, SEZIONE I CIVILE del 26/01/2009 - Relatore: Claudio Fancelli - Presidente: Claudio Fancelli - Parti: Co.Pa. S.r.l. c. Comune di Roma

Sintesi: La realizzazione di opere complementari ad alloggi realizzati su porzioni distinte della stessa particella, seppur in parte ancora inalterate nella loro struttura originaria (nel caso di specie per la porzione adibita a fogne e strade), sono tuttavia parte inscindibile dell'opera pubblica (nella specie dal PEEP); deve pertanto ritenersi sussistente in relazione all'intera superficie una situazione di irreversibile destinazione all'opera pubblica determinante un'illegittima occupazione acquisitiva.

Estratto: «Da quanto sopra esposto si evince che il sedime degli alloggi costruiti pari a mq. 32.834 e quello di mq. 31.740 di cui al secondo provvedimento di occupazione utilizzato per fogne e strade complementari a detti alloggi riguardano porzioni distinte della stessa particella (omissis) di mq 64.574 oggetto della prima occupazione (infatti $32.834 + 31.740 = 64.574$), le une alle altre intimamente collegate e, quindi, seppure in parte ancora inalterate nella loro struttura originaria (le porzioni adibite a strade e fogne), tuttavia formanti - per motivi giuridici e fattuali - parte inscindibile dell'opera pubblica quale progettata nella sua unitarietà (in tal senso Cass. n. 3723/95): nella specie dal PEEP. (piano per l'edilizia economica e popolare). Si deve, inoltre, ritenere, avuto riguardo alla limitata estensione di terreno (mq. 5.881) della particella (omissis) espropriata nel 1998 e a quanto rilevato dal CTU. circa la destinazione complementare dei terreni non occupati dalle costruzioni abitative, che la frazione (mq 1.749) della particella (omissis) di cui alla prima occupazione fosse interessata quanto meno da interventi accessori alle stesse. Merita, quindi, accoglimento il motivo di appello della CP. S.r.l. che ravvisa, in relazione all'intera superficie di cui alla prima occupazione, il verificarsi di una situazione di irreversibile destinazione all'opera pubblica determinante un'illegittima occupazione acquisitiva da parte del Comune di mq. 66.323 all'epoca della scadenza dell'occupazione legittima (13 marzo 1991), essendo intervenuto il decreto di esproprio, inutiliter, solo successivamente nel 1995. Va, pertanto, riconosciuto all'appellante società, in accoglimento del correlato motivo, il diritto al risarcimento del danno per la perdita della proprietà del predetto terreno.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.4207 del 16/03/2012 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: L'avvenuta occupazione da parte del comune senza alcun procedimento espropriativo di area privata, esula dalla materia delle espropriazioni per p.u. - siano esse legittime, che illegittime (cd. occupazione acquisitiva) - per rientrare nella categoria dell'apprensione - detenzione senza titolo di un bene altrui, costituente un fatto illecito di diritto comune e sottoposta alle regole del codice civile - ed in particolar modo alle disposizioni degli artt. 2043 e 2058.

Estratto: «Con il primo motivo, il comune, deducendo difetti di motivazione in ordine alla decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno chiesto dalla controparte, censura la decisione impugnata per avere aderito all'orientamento giurisprudenziale di legittimità che la individua in coincidenza con la data della domanda giudiziale; disattendendo l'altro più corretto e copioso indirizzo che invece determina preventivamente la data di irreversibile trasformazione del fondo dalla quale non è più conseguibile la restituzione dell'immobile e sorge in luogo della stessa il diritto del proprietario al risarcimento del danno pari al controvalore del bene. E comporta che dallo stesso momento, nel caso coincidente con l'anno 1974, inizia del pari a decorrere la prescrizione del relativo credito, il cui termine - quinquennale o decennale che sia - per quanto riguarda il controvalore dell'immobile S., era interamente spirato alla data della citazione introduttiva del giudizio (anno 1987). Il motivo è infondato, anche se va corretta la motivazione della sentenza impugnata che, dichiarando di conoscere le differenze tra espropriazione illegittima ed occupazione senza titolo cd.

usurpativa, ha finito per confondere (così come hanno fatto entrambe le parti) le problematiche relative ai due istituti, peraltro ipotizzando inesistenti contrasti giurisprudenziali su principi in realtà inerenti a questioni del tutto diverse. Al riguardo la Corte deve ribadire ancora una volta, dando ulteriore continuità alla propria giurisprudenza, che, siccome nel caso è pacifica (sul punto essendosi formato il giudicato interno) l'avvenuta occupazione da parte del comune della menzionata "(OMISSIS)" senza alcun procedimento espropriativo, la vicenda esula dalla materia delle espropriazioni per p.u. - siano esse legittime, che illegittime (cd. occupazione acquisitiva) - per rientrare nella categoria dell'apprensione - detenzione senza titolo di un bene altrui, costituente un fatto illecito di diritto comune e sottoposta (almeno fino al T.U. delle espropriazioni appr. con D.P.R. n. 327 del 2001) alla relativa disciplina: nel duplice senso di soggezione alle regole del codice civile - ed in particolar modo alle disposizioni degli artt. 2043 e 2058 -, nonché di applicabilità indifferenziata delle stesse a qualunque soggetto assuma la qualifica di occupante abusivo, sia esso un ente pubblico che un soggetto privato. Da questa disciplina niente affatto recente, come dedotto dagli S. (pag.2 controric.), ma risalente quanto meno alle note decisioni delle Sezioni Unite 4423/1977 e 118/1978, e fondata sul presupposto che di funzione amministrativa ablatoria meritevole della particolare tutela apprestata dall'art. 42 Cost. nonché dalla L. n. 2248 del 1865, art. 4, All. E non può parlarsi nel caso di mero impiego, sia pure per fini pubblici, del fondo altrui materialmente appreso, sono derivate quali necessario conseguenze: a) che siccome la semplice intromissione nell'immobile e la sua materiale utilizzazione non possono valere a trasformare in esercizio di poteri ablativi né l'iniziale apprensione del bene né la sua successiva manipolazione, diviene del tutto irrilevante anche la sua successiva e non consentita trasformazione da parte dell'ente pubblico che produce soltanto le conseguenze proprie dell'illecito comune di carattere permanente di cui alla normativa ricordata; b) che il proprietario conserva e mantiene il diritto dominicale sull'immobile, nonché in via primaria, la possibilità di esercizio delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà, e perfino dell'azione esecutiva di cui agli artt. 474 e 605 cod. proc. civ. anche per conseguire il ripristino dello status quo ante previa demolizione dell'opera abusiva (Cass. 18239/2005; 18436/2004; 15710/2001; 12841/1995; 1867/1991): salvo rimanendo il diritto al risarcimento del danno per i frutti via via perduti e per ogni altra ragione di pregiudizio causata dalla compressione del diritto dominicale, fino al momento in cui tale situazione venga a cessare. In relazione al quale può porsi di conseguenza soltanto il problema della prescrizione dei crediti (frutti, occasioni ed altri utili) via via sorti nel periodo anteriore al quinquennio antecedente alla domanda giudiziale (Cass. 1683/1984; 4522/1994 e da ultimo: 5381/2011). Non vi è invece spazio per la prescrizione del credito inerente al controvalore del fondo, del tutto estraneo a tale categoria di occupazione-detenzione illegittima, in cui nessuna funzione è svolta dalla trasformazione del bene per fini pubblici; non ne è ipotizzabile il mutamento dell'assetto reale ed il fulcro dell'intera costruzione si incentra sulla compressione, rinnovantesi di momento in momento delle principali facoltà di godimento e di disposizioni del diritto dominicale su di esso, propria del fatto illecito di natura permanente (Cass. sez. un. 1907/1997 e 2332/1997, e succ.). Questo regime non è stato rimesso in discussione né modificato da queste ultime decisioni delle Sezioni Unite, nonché dalla conforme giurisprudenza successiva sostanzialmente invocate dai giudici di appello; le quali hanno confermato nuovamente in tale fattispecie "il carattere permanente dell'illecito, con evidenti implicazioni sia in punto di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante dal protrarsi dell'illecita occupazione, sia in punto di esperibilità delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà". E tuttavia hanno esteso anche a questa tipologia di illecito la facoltà concessa dal legislatore al proprietario di un bene mobile (si pensi ad un'autovettura) o immobile, distrutto, neutralizzato o comunque reso inidoneo a svolgere la funzione originaria, di chiedere la condanna del danneggiante invece che alla restituzione ed al ripristino del bene nello stato originario (peraltro non sempre attuabile), al risarcimento del danno per equivalente: in corrispondenza all'analogia facoltà data dall'art. 2058 c.c., comma 2 al debitore, ove la reintegrazione in forma specifica risulti per lui eccessivamente onerosa. E specificato che anche in tal caso l'azione di risarcimento del danno extracontrattuale soggiace alla disciplina della prescrizione propria dei fatti illeciti permanenti; con la peculiarità che la decorrenza di essa non può iniziare dalla restituzione dell'immobile (costituente l'atto del danneggiante che pone fine alla permanenza), più non richiesta dal danneggiato, bensì dal momento della scelta in luogo di essa, dell'azione risarcitoria, per l'implicito meccanismo abdicativo ravvisabile nei confronti di quella restitutoria: a differenza di quanto accade nelle espropriazioni - rituali e/o illegittime - in cui la prescrizione del credito indennitario, dovendo cominciare a decorrere ex art. 2937 cod. civ. dal momento in cui il relativo diritto può essere fatto valere, è necessariamente ancorata alla data del trasferimento coattivo del fondo (per effetto del decreto di esproprio, del contratto di cessione volontaria, ovvero della sua irreversibile trasformazione in un bene pubblico) che è quella della perdita definitiva del diritto dominicale. Per cui, siccome la scelta dello S. di chiederne il controvalore è stata palesata con la citazione introduttiva del giudizio, notificata il 10 gennaio 1987, correttamente la sentenza impugnata ha respinto l'eccezione di prescrizione del comune, definitivamente interrotta proprio in concomitanza con il termine iniziale del suo decorso.»

CORTE D'APPELLO DI POTENZA, SEZIONE CIVILE del 03/12/2010 - Relatore: Gaetano Catalani - Presidente: Tommaso De Angelis

Sintesi: Restano esclusi dall'ambito applicativo dell'istituto della occupazione acquisitiva comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata: il che si verifica quando manchi ab initio la dichiarazione di pubblica utilità o quando questa è venuta meno in seguito ad annullamento giurisdizionale dell'atto in cui essa era contenuta; ovvero, infine, allorquando, nella suddetta dichiarazione, manchi l'indicazione dei termini iniziali e finali della procedura di esproprio, nonché quelli di inizio e compimento dell'opera.

Estratto: «Pertanto non è validamente comprovato l'assunto del Comune di Palazzo San Gervasio per il quale - ad onta della pregressa occupazione temporanea, in virtù di provvedimento reso proprio nei confronti degli attori - il solo decreto di espropriazione non sarebbe stato emesso, in ragione del diritto di proprietà dell'ente sul fondo: viceversa, alla stregua delle risultanze documentali, può ritenersi dimostrato che gli appellati siano legittimati (non già quali meri utilisti) alla proposizione dell'azione per il danno derivato dalla condotta dell'appellante. Tale pretesa, infatti, si fonda sul consolidato orientamento giurisprudenziale, inaugurato dalla fondamentale decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 1464 del 26.2.1983 (successivamente riconfermata con la sentenza n. 3940/1988 e quella n. 12546/1992, nonché da ultimo con le pronunce Sez. I 6.8.2008 n. 21249 e Trib. Bari Sez. III 11.9.2008 in Banca Dati Utet 2008), secondo cui nell'ipotesi di illegittima occupazione ad iniziativa della P.A. di un fondo di proprietà privata, per mancanza del provvedimento amministrativo o per decorso dei relativi termini, la radicale trasformazione del fondo che denoti la sua irreversibile destinazione alla realizzazione dell'opera pubblica con la conseguente perdita da parte del privato di ogni facoltà di godimento e di disposizione del bene ed il sorgere di un nuovo bene immobile di natura pubblicistica che incorpora l'area privata, comporta da un lato l'immediata estinzione del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'ente pubblico cui appartiene l'opera, e, dall'altro, realizza un fatto illecito (istantaneo, con effetti permanenti) che fa sorgere nel privato, a nonna dell'art. 2043 c.c., il diritto al risarcimento del danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà. La predetta situazione di radicale, irreversibile trasformazione del fondo realizza immediatamente il fatto illecito estintivo - acquisitivo della proprietà ove esso intervenga durante il periodo di occupazione illegittima, mentre, se esso si verifica nel corso del periodo di occupazione legittima, non impedisce che - finché duri tale periodo, durante il quale resta legittima la compressione del diritto di proprietà del privato - possa essere ancora emanato il decreto di espropriazione, con attribuzione al privato soltanto del diritto alla relativa indennità; peraltro, viene anch'esso ad assumere la rilevanza dell'indicato fatto illecito, determinandone la consumazione con le esposte conseguenze risarcitorie nel momento in cui il periodo di occupazione legittima venga a scadere senza che nel frattempo sia intervenuto il decreto ablativo (si veda Cass. civ. Sez. I 15.1.2010 n. 556). Né, sia nell'una che nell'altra ipotesi, consumatosi ormai l'illecito e da esso sorto immediatamente il diritto del privato proprietario all'integrale ristoro del danno subito, questo potrebbe più essere limitato o posto nel nulla, nemmeno da una sopravvenuta emanazione del decreto di esproprio, non più idoneo ad incidere su un assetto proprietario già definitivamente, anche se illecitamente, modificatosi (cfr. Cass. Civ. Sez. In. 8344/1987, n. 3201/1985). Premesso che il fondamento dell'accessione invertita in favore della P.A. viene dalla Suprema Corte individuato nella preminenza dell'interesse pubblico - ritenuto maggiorai ente meritevole di tutela - alla costruzione e destinazione ad uso pubblico dell'opera sull'interesse privato alla conservazione del diritto di proprietà (cosicché il conflitto intersoggettivo viene composto attribuendo all'ente costruttore la proprietà, oltre che dell'opera, dell'area sottostante, riconoscendosi peraltro al privato il diritto al risarcimento del danno), si è poi precisato (cfr. Cass. Sez. Unite 10.6.1988 n. 3940) che il fenomeno dell'occupazione acquisitiva non è quello, generico ed indeterminato, dell'apprensione sine titulo da parte di un ente pubblico, per qualsivoglia ragione o fine, di un immobile del privato, bensì il fenomeno specifico, caratterizzato quale suo indefettibile punto di partenza da una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e quale suo indefettibile punto di arrivo dalla realizzazione dell'opera medesima; nonché dall'inserimento, tra questi due poli, di un'attività esecutiva manipolatrice del bene altrui nella sua fisionomia materiale e posta in essere in deviazione dal modello di comportamento dettato dalle leggi in materia. L'istituto dell'occupazione appropriativa si è, quindi, andato consolidando nel nostro ordinamento, prima nel diritto vivente enucleato dalla giurisprudenza di legittimità e poi nelle espresse previsioni normative, come fatto illecito riconducibile nello schema dell'art. 2043 c.c., che si perfeziona (con conseguente insorgere del diritto del proprietario al risarcimento del danno ed inizio della decorrenza della prescrizione quinquennale) quando, in presenza di una valida dichiarazione di

pubblica utilità, vengano a concorrere la radicale ed irreversibile trasformazione del terreno e l'assenza di un titolo giustificativo della stessa (cfr. Cass. Civ. Sez. I 19.1.2002 n. 10531).L'azione del privato va dunque qualificata come diretta alla soddisfazione di un credito risarcitorio che sorge nel momento in cui si verifica l'evento causativo della perdita di proprietà del suolo occupato: momento che coincide con la trasformazione irreversibile del suolo, allorchando manca (o è scaduto) un provvedimento che autorizzi l'occupazione stessa. In presenza, invece, di un tale provvedimento, l'occupazione è espressione di un potere espropriativo tuttora giuridicamente sussistente, per cui tutto quanto avviene durante il periodo di tempo che va dall'inizio dell'occupazione allo spirare del relativo termine di efficacia, è per definizione esercizio di attività legittima ad opera della P.A.. E' con la scadenza di detto termine, invece, che l'occupazione perde il suo titolo, di guisa che è a tale momento che deve valutarsi l'esistenza delle condizioni dell'accessione invertita, nel senso che se non sia stato emesso il decreto di espropriazione e se il bene sia stato già irreversibilmente trasformato durante il periodo di occupazione legittima, si attua l'acquisto a titolo originario del fondo in capo all'espropriante e matura il diritto del privato ad ottenere il risarcimento del danno per la perdita del bene. Occorre infine considerare che nell'occupazione acquisitiva o accessione invertita non si realizza un fenomeno traslativo, ma una vicenda di manipolazione - distruzione di un bene giuridico con la parallela acquisizione di un diverso bene, residuale a quella manipolazione. La Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 188/1995, nel verificare la piena legittimità dell'istituto dell'occupazione appropriativa, ha evidenziato come lo stesso non sia riconducibile e neppure comparabile ad uno schema traslativo come quello presupposto dall'art. 42 Cost., rilevando che l'accessione invertita è quindi un modo di acquisto della proprietà, previsto dall'ordinamento sul versante pubblicistico e giustificato dal bilanciamento fra l'interesse pubblico alla conservazione dell'opera pubblica e l'interesse privato alla riparazione del pregiudizio patito, che costituisce concreta manifestazione della funzione sociale della proprietà.In definitiva, quindi, la c.d. occupazione acquisitiva si verifica quando, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, si sia verificata l'irreversibile trasformazione del bene occupato e sia scaduto il termine di occupazione legittima, senza che l'autorità competente abbia emesso il decreto di esproprio. In tale ipotesi (e cioè quando concorrono le tre condizioni suddette), l'acquisto del suolo a favore della P.A. si determina in quanto l'opera è funzionale ad una destinazione pubblicistica: il che avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto. Restano pertanto esclusi dall'ambito applicativo dell'istituto comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata: il che si verifica quando manchi ab initio la dichiarazione di pubblica utilità o quando questa è venuta meno in seguito ad annullamento giurisdizionale dell'atto in cui essa era contenuta; ovvero, infine, allorchando, nella suddetta dichiarazione, manchi l'indicazione dei termini iniziali e finali della procedura di esproprio, nonché quelli di inizio e compimento dell'opera. Va, considerato al riguardo che la situazione attuale in tema di determinazione dell'indennità di esproprio e di risarcimento del danno per effetto di occupazioni illegittime si connota in ogni caso con riferimento al valore di mercato del bene, posto che, per i suoli edificabili, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale (Corte Costituzionale sentenza n. 348/2007) dei primi due commi dell'art. 5 bis legge 8.8.1992 n. 359, l'indennità suddetta deve ritenersi pari al valore di mercato del suolo, in quanto rivive, in attesa di una nuova disciplina legislativa, l'art. 39 legge n. 2359/1865 (Cass. Civ. Sez. I 16.9.2009 n. 19986, 10.1.2008 n. 330). Difatti, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5 bis determina la cessazione di efficacia della norma "erga omnes", con effetto retroattivo, relativamente a situazioni o rapporti cui sarebbe ancora applicabile la norma stessa, cosicché, ove sia ancora in discussione, nei giudizi pendenti, la congruità dell'attribuzione indennitaria, i relativi rapporti di credito non possono più essere regolati dalla nonna dichiarata incostituzionale, a nulla rilevando l'anteriorità dell'irreversibile trasformazione del fondo rispetto all'introduzione del parametro costituzionale per contrasto col quale la disposizione citata è stata espunta.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.17274 del 23/07/2010 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi: Le aree apprese e trasformate al di fuori di qualsiasi procedura ablativa rimangono soggette ad occupazione in radice illegittima (c.d. usurpativa), disciplinata dagli artt. 2043 e 2058 cod. civ..

Estratto: «La Corte di appello ha infatti accertato e tutte le parti confermato:a) che il comune di Todi con Delib. consiliare 11 marzo 1982, n. 242, ha localizzato un'area estesa mq. 1260 per la realizzazione di un programma di edilizia residenziale pubblica individuandola nelle part. (OMISSIS) (oggi (OMISSIS)) estesa mq. 600 e (OMISSIS) (oggi (OMISSIS)) estesa mq. 660, di proprietà dei G., per una superficie complessiva di mq. 1260; b) che detto terreno fu trasferito all'impresa F.lli Carloni con convenzione del 7 ottobre 1982, con cui detta società si obbligò

ad eseguire anche alcune opere di urbanizzazione e fu successivamente oggetto del decreto di occupazione temporanea conseguito dal comune di Todi in data 23 ottobre 1982; c) che per realizzare parte delle opere di urbanizzazione l'impresa Carloni apprese ed utilizzò altra superficie di terreno estesa mq. 1370, estranea al provvedimento di localizzazione ed individuata in catasto con le part. (OMISSIS). Al lume di queste premesse, non è anzitutto esatto che la previsione delle opere già nel P.R.G. del comune equivallesse ad una dichiarazione di p.u.: tale funzione essendo riservata dalla Legge Urbanistica n. 1150 del 1942, art. 16, modificato dalla L. n. 765 del 1967, art. 5, ai piani particolareggiati la cui approvazione "equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste" (comma 10). Per converso, la giurisprudenza tanto ordinaria, quanto amministrativa è fermissima nel ritenere che la localizzazione dei programmi della L. n. 865 del 1971, ex art. 51, comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere ai sensi della L. 27 giugno 1974, n. 247, art. 3, secondo cui "L'indicazione delle aree effettuate ai sensi della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 51, comporta la dichiarazione di pubblica utilità di tutte le opere che sulle stesse devono essere eseguite e d'urgenza e indifferibilità dei relativi lavori: perciò discendendo direttamente dalla norma e non da successivi progetti esecutivi, allorché con delibere della Giunta comunale, siano state localizzate le aree da destinare a edilizia residenziale pubblica, l'eventualità che dette aree siano oggetto di procedura ablativa (Cass. 4293/1997; Cons. St. 4013/2009; 3338/2009; 52/2005). Da queste considerazioni discende, da un lato, che il provvedimento di localizzazione era sufficiente a comportare la dichiarazione di p.u. delle opere che dovevano sorgere sulle part. (OMISSIS) alle quali esclusivamente lo stesso si riferiva e sulle quali, pertanto poteva essere svolto il procedimento rivolto a conseguire l'espropriazione; e dall'altro che la dichiarazione di p.u. non poteva estendersi ad ogni altra opera collegata, strumentale o comunque connessa con quelle, oggetto della delibera di localizzazione, atteso il tenore del menzionato art. 3 che riguarda esclusivamente le aree individuate dal provvedimento di localizzazione: nel caso comprendente soltanto quelle complessivamente estese mq. 1260, di cui alle ricordate particelle, con esclusione quindi di quelle individuate dalle part. (OMISSIS), estese mq. 1370, rimaste estranee alla delibera e perciò stesso alla dichiarazione di p.u. in essa contenuta. Discende altresì che è corretto anche il risultato cui è pervenuta la sentenza impugnata che le stesse, essendo state apprese dall'impresa Carloni e trasformate al di fuori di qualsiasi procedura ablativa sono rimaste soggette ad occupazione in radice illegittima (c.d. usurpativa), disciplinata dagli artt. 2043 e 2058 cod. civ.; a differenza delle part. (OMISSIS), comprese nella dichiarazione di p.u. e soggette alla procedura ablativa seguita con il menzionato decreto di occupazione temporanea, ma non completata con l'adozione del decreto di esproprio. Con la conseguenza pur essa corretta che, essendo stata interamente realizzata l'opera residenziale programmata dalla dichiarazione di p.u. già alla fine dell'anno 1983, il comune di Todi ne ha acquistato la proprietà per effetto dell'occupazione c.d. espropriativa (a nulla rilevando, per quanto qui interessa la cessione di detti beni alla soc. Carloni).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.9632 del 22/04/2010 - Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi: In ipotesi di occupazione usurpativa, in mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, la condotta dell'amministrazione di manipolazione del fondo di proprietà privata assume le connotazioni di mera attività di fatto; ne consegue che a) il proprietario conserva la titolarità del bene; b) la perdurante occupazione dell'immobile da parte della p.a. ha carattere di fatto illecito permanente; c) il proprietario, ove rinunci ad avvalersi della tutela reale e non mostri più interesse per il suo fondo, ha diritto al risarcimento del danno da liquidare unicamente in base al criterio generale stabilito per qualsivoglia fatto illecito.

Estratto: «2. "Violazione dei principi in tema di procedimento espropriativo (dichiarazione di pubblica utilità) in relazione all'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5". I ricorrenti si dolgono anche per il profilo motivazionale, che la riconduzione della vicenda acquisitiva all'istituto della cd. occupazione appropriativa sia stata correlata all'implicita declaratoria di Pubblica Utilità dell'opera pubblica rinveniente dalla specifica previsione della sua realizzazione sul terreno dei ricorrenti, contenuta nel Programma di Fabbricazione, di cui al decreto n. 1130 del 4.07.1973, del Presidente della Giunta Regionale. La censura è fondata. In tema di cosiddetta occupazione appropriativa, l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica - che opera per effetto della trasformazione irreversibile del fondo ad opera pubblica o ad uso pubblico - postula una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto; pertanto, esulano dall'ambito operativo dell'istituto i comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna dichiarazione formale di pubblica utilità (cosiddetta occupazione usurpativa), perché mai intervenuta o per essere essa venuta meno a seguito di annullamento o scadenza del termine di efficacia dell'atto in cui era contenuta (cfr. tra le altre, Cass.

200700869). In mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, la condotta dell'amministrazione di manipolazione del fondo di proprietà privata assume le connotazioni di mera attività di fatto autonoma ed indipendente, senza nesso eziologico con le cause dell'illegittimità, con la conseguenza, comune a qualsiasi occupazione senza titolo di beni altrui: a) che il proprietario conserva la titolarità del bene; b) che la perdurante occupazione dell'immobile da parte della p.a. ha carattere di fatto illecito permanente; c) che il proprietario suddetto, ove rinunci ad avvalersi della tutela reale e non mostri più interesse per il suo fondo, ha diritto al risarcimento del danno da liquidare unicamente in base al criterio generale stabilito per qualsivoglia fatto illecito (cfr Cass. 200802746). Nella specie, l'affermazione della Corte distrettuale della ricorrenza di una valida dichiarazione implicita di Pubblica Utilità appare generica, apodittica, non confortata dal l'argomentato richiamo dei presupposti che legittimavano tale avversata conclusione, la cui esistenza deve essere verificata. In tema di espropriazione per pubblica utilità, infatti, la dichiarazione di pubblica utilità - in assenza della quale l'occupazione di un immobile da parte della p.a. ha carattere usurpativo - quand'anche espressa nelle previsioni di piani o strumenti urbanistici generali, quali il Programma di Fabbricazione, con riguardo ad opere individuate od individuabili nella loro consistenza, destinazione ed ubicazione, ed in tale caso evidentemente da riconnettere a vincoli preordinati all'espropriazione, richiede in linea di principio, secondo le regole generali (se non derogate da specifiche previsioni normative, quali quelle introdotte dalla L. n. 167 del 1962 per i piani di zona, di peculiare configurazione), oltre alla esistenza e vigenza del suddetto vincolo, l'indicazione dei termini di inizio e compimento delle opere e delle espropriazioni, a norma della L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13, termini la cui mancanza comporta la giuridica inesistenza della dichiarazione in argomento (in tema, cfr Cass. SU 199900460; Cass. SU, ord., 200702688 e da ultimo Cass. 200904202; 200913756).»

TRIBUNALE DI CASSINO, SEZIONE CIVILE del 01/12/2009 - Relatore: Andrea Petteruti - Presidente: Andrea Petteruti

Sintesi: Per la Suprema Corte deve ritenersi sussistente una occupazione "usurpativa": a) nel caso in cui la dichiarazione di pubblica utilità manchi del tutto; b) nelle fattispecie in cui il provvedimento contenente la dichiarazione di pubblica utilità sia radicalmente nullo o inesistente, ipotesi in cui rientra la mancata indicazione dei termini richiesti dall'art. 13 della L. n. 2359/1865; c) nelle ipotesi di sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità; d) nelle ipotesi in cui la P.A., dopo essere intervenuta sui fondi previsti nel progetto, proceda ad occuparne di nuovi senza iniziare un nuovo procedimento amministrativo idoneo a dare luogo alla dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «2.2. Occupazione sine titulo. Sotto il secondo profilo, al fine di stabilire se il G.O. sia competente a decidere la presente controversia, è necessario qualificare l'occupazione posta in essere dal Comune convenuto. 2.2.1. L'occupazione c.d. "usurpativa". Ciò detto osserva il giudicante che la Suprema Corte ha a chiare lettere evidenziato il discrimen fra occupazioni ed "appropriative/espropriative" ed occupazioni c.d. "usurpative". La Corte, in particolare (Cass. Civ., Sez. Un., n. 3043/07; Cass. Civ., Sez. Un., n. 2688/07; Cass. Civ., Sez. Un., n. 10024/07; Cass. Civ., Sez. Un., n. 15615/06; Cass. Civ., Sez. Un., n. 13659/06; Cass. Civ., Sez. Un., n. 13660/06; Cass. Civ., Sez. Un., n. 600/05; Cass. Civ., Sez. Un., n. 9532/04; Cass. Civ., Sez. Un., 7643/03; Cass. Civ., Sez. Un., n. 460/99; Cass. Civ., n. 15615/06; Cass. Civ., n. 730/05; Cass. Civ., n. 21637/04), ha evidenziato che: a) la dichiarata incostituzionalità dell'art. 34, comma 1, del D.Lgs. n. 80/98, come sostituito dalla Legge n. 205/00 (come anche dell'art. 53, comma 1, del D.P.R. n. 327/01), nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto "gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti", anziché "gli atti ed i provvedimenti" in materia urbanistica ed edilizia (ed in particolare in materia espropriativa) delle P.A. e dei soggetti alle stesse equiparati, comporta, quale conseguenza diretta ed immediata, che non possono considerarsi ricomprese nella giurisdizione amministrativa le controversie relative ai comportamenti "nemmeno mediatamente" riconducibili all'esercizio di un pubblico potere (Corte Cost., n. 191/06); b) l'ingerenza dell'amministrazione nella proprietà altrui in assenza di una ragione di pubblica utilità legalmente dichiarata integra, infatti, un comportamento del tutto avulso dall'esercizio del potere e, come tale, immediatamente lesivo del diritto soggettivo e, pertanto, qualificabile come fatto illecito generatore di danno, il quale va in tale ipotesi risarcito integralmente; c) la fattispecie qualificabile come "occupazione usurpativa", ovvero come "manipolazione del fondo di proprietà privata in assenza di titolo legittimante" (Cass. Civ., n. 1814/00) rientra, sia che venga invocata la tutela restitutoria (eventualmente azionata con ricorso per la reintegrazione del possesso), sia che, postulandosi una abdicazione implicita al diritto dominicale, si opti per il risarcimento del danno, nella giurisdizione del giudice ordinario. In buona sostanza, dunque, la giurisdizione (residuale) del giudice ordinario è invocabile solo ed esclusivamente

quando i comportamenti materiali dell'amministrazione, comportanti l'immissione nel possesso del fondo privato, la sua mera detenzione o la sua irreversibile trasformazione, si siano prodotti in carenza di qualsiasi dichiarazione di pubblica utilità, ovvero quando il decreto di espropriazione (o altro provvedimento ablatorio) sia stato emesso con riferimento ad un bene la cui destinazione ad un'opera di pubblica utilità non abbia mai avuto luogo. La Suprema Corte (Cass. Civ., Sez. Un., n. 3043/07; Cass. Civ., Sez. Un., n. 2688/07; Cass. Civ., Sez. Un., n. 10024/07; Cass. Civ., Sez. Un., n. 15615/06; Cass. Civ., Sez. Un., n. 13659/06; Cass. Civ., Sez. Un., n. 13660/06; Cass. Civ., Sez. Un., n. 600/05; Cass. Civ., Sez. Un., n. 9532/04; Cass. Civ., Sez. Un., 7643/03; Cass. Civ., Sez. Un., n. 460/99; Cass. Civ., n. 15615/06; Cass. Civ., n. 730/05; Cass. Civ., n. 21637/04, tutte citate), ha chiaramente evidenziato le ipotesi in cui, a nulla rilevando la circostanza che il potere ablativo sia stato in origine attribuito all'Amministrazione, deve ritenersi sussistente una occupazione "usurpativa", evidenziando che la stessa può ravvisarsi: a) nel caso in cui la dichiarazione di pubblica utilità manchi del tutto, ipotesi che è connessa alla previsione generale della Legge n. 2359/1865 (in forza della quale la dichiarazione medesima doveva, di regola, essere contenuta in un espresso provvedimento amministrativo) e che oggi, a seguito dell'emanazione della Legge n. 1/78 (che ha attribuito all'approvazione dei progetti di opere pubbliche da parte dell'autorità amministrativa, valore di dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità delle opere stesse), è divenuta di scuola; b) nelle fattispecie in cui il provvedimento contenente la dichiarazione di pubblica utilità sia radicalmente nullo o inesistente, ipotesi in cui la giurisprudenza fa rientrare pacificamente la situazione che si verifica allorché il provvedimento medesimo non contenga l'indicazione (richiesta dall'art. 13 della Legge n. 2359/1865 e rispondente alla necessità di rilievo costituzionale di limitare il potere discrezionale della pubblica amministrazione, al fine di evitare di mantenere i beni espropriabili in stato di soggezione a tempo indeterminato) dei termini per l'inizio ed il compimento delle espropriazioni e dell'opera (requisito non sanabile nel corso del procedimento); c) nelle ipotesi di sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, sia nel caso di inutile decorso dei termini finali in essa fissati per il compimento dell'espropriazione e dei lavori (senza che sia intervenuto il decreto ablativo o si sia verificata la c.d. "occupazione espropriativa"), sia nel caso di mancato inizio delle opere "nel triennio successivo all'approvazione del progetto"; d) nelle ipotesi in cui la P.A., dopo essere intervenuta sui fondi previsti nel progetto, proceda ad occuparne di nuovi senza iniziare un nuovo procedimento amministrativo idoneo a dare luogo alla dichiarazione di pubblica utilità. 2.2.2. Il caso di specie. Venendo a questo punto all'esame del caso di specie, si osserva che dall'esame della documentazione in atti si evince chiaramente che: a) esiste un progetto approvato che equivale a dichiarazione implicita di pubblica utilità (si vedano le deliberazioni della G.M. n. 146/99, n. 104/98 e n. 72/06, nonché la deliberazione del Commissario Straordinario n. 41/03); b) nelle citate delibere sono indicati i termini relativi alle occupazioni ed ai lavori; c) sono state occupate porzioni di terreno previste negli atti del procedimento (si veda il verbale di immissione in possesso); d) le opere sono iniziate nel triennio successivo all'ultima approvazione del progetto; e) l'occupazione di urgenza è intervenuta prima della scadenza del termine per l'esecuzione dei lavori. Orbene, tutti quelli esposti sono, in ragione di quanto in precedenza esposto, atti che danno vita ad un'occupazione acquisitiva/espropriativa e non usurpativa.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1206 del 30/06/2009 - Relatore: Gabriella Guzzardi - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'annullamento degli atti della procedura comporta il venir meno del titolo per l'utilizzazione delle aree e qualifica l'occupazione dell'area come usurpativa.

Estratto: «Dall'esame della documentazione prodotta e sulla scorta delle circostanze addotte nelle relazioni a cura delle Amministrazioni intime, si riscontra da un lato la emanazione del decreto di esproprio del 29/11/2004 afferente le aree qui di interesse, dall'altro lato la mancata realizzazione della efficacia traslativa del diritto di proprietà a causa dell'inadempimento degli incombenzi necessari al fine. Il Comune di Messina ha infatti trasmesso l'adottato decreto n. 1649/2004 alla Provincia di Messina perché provvedesse agli oneri ed agli adempimenti di registrazione, trascrizione, volturazione e pubblicazione sulla G.U.R.S.-A tali adempimenti la Provincia Regionale non ha provveduto, avendo ritenuto che il decreto in parola mancasse di efficacia traslativa in quanto adottato in carenza di necessarie procedure preliminari quali la redazione del relativo tipo di frazionamento. Questa comprovata circostanza rende nullo per mancanza di requisiti sostanziali l'atto qui impugnato in quanto adottato in carenza dei necessari preliminari incombenzi, come evidenziato dall'Amministrazione provinciale resistente, consistenti nella redazione del tipo di frazionamento, coinvolgendo la procedura ablativa de qua aree ridotte in rapporto alle dimensioni delle particelle catastali di appartenenza. Tali riscontrate carenze refluiscono sull'atto impugnato il cui oggetto risulta indeterminato e quindi inadeguato

a integrare uno dei requisiti essenziali dell'atto. Il decreto qui all'esame oltre che nullo per le ragioni sopra esposte, si presenta comunque illegittimo, per il mancato rispetto delle disposizioni di cui all'art. 14 l. n. 865/71 che ne impone oltre che la notifica ai soggetti incisi, la trascrizione, la pubblicazione e la registrazione. Il mancato adempimento di tali formalità ha impedito di fatto che l'atto impugnato producesse effetti traslativi e che quindi possa essere considerato valido ed efficace atto conclusivo del procedimento di espropriazione incardinato dalle amministrazioni intimate ai danni di parte ricorrente. L'accertata nullità del decreto di esproprio qui all'esame, determina la illegittimità dell'intera procedura ablativa che non è stata conclusa nei termini con valido ed efficace provvedimento espropriativo. L'annullamento degli atti della procedura comporta il venir meno del titolo per l'utilizzazione delle aree già di proprietà del ricorrente principale ed ora della società semplice Fontanazza società Agricola intervenuta in giudizio e conseguentemente fa sorgere in capo al titolare il diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla trasformazione irreversibile per effetto della realizzazione dell'opera pubblica. L'intervenuto annullamento della procedimento espropriativo de quo qualifica l'occupazione dell'area di proprietà di parte ricorrente come usurpativa (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2095 del 3/5/05, C.G.A., sent. n. 59 del 18/2/2008 |).»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> ASSENZA/ANNULLAMENTO/INEFFICACIA PU

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.22923 del 09/10/2013 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: L'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, comportandone l'eliminazione con effetto ex tunc, determina una situazione di carenza di potere identica quella che si verifica nel caso in cui essa non sia mai intervenuta o sia divenuta inefficace o debba considerarsi giuridicamente inesistente, escludendo l'affievolimento dei diritti spettanti ai proprietari e facendo assumere all'operato dell'Amministrazione, consistente nell'avvio della procedura ablatoria e nell'apprensione e trasformazione degli immobili, i connotati di un mero comportamento materiale, privo di qualsiasi nesso con una pubblica utilità formalmente dichiarata e quindi idoneo a determinare l'acquisto della proprietà in favore dell'espropriante.

Estratto: «L'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, comportandone l'eliminazione con effetto ex tunc, determina infatti una situazione di carenza di potere identica quella che si verifica nel caso in cui essa non sia mai intervenuta o sia divenuta inefficace o debba considerarsi giuridicamente inesistente, escludendo l'affievolimento dei diritti spettanti ai proprietari e facendo assumere all'operato dell'Amministrazione, consistente nell'avvio della procedura ablatoria e nell'apprensione e trasformazione degli immobili, i connotati di un mero comportamento materiale, privo di qualsiasi nesso con una pubblica utilità formalmente dichiarata e quindi idoneo a determinare l'acquisto della proprietà in favore dell'espropriante, con la conseguente configurabilità dell'occupazione come illecito permanente, tale da legittimare l'esercizio delle azioni reipersecutorie, ovvero, qualora il proprietario dimostri di non avere più interesse alla restituzione, la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno (cfr. Cass., Sez. 1, 16 luglio 1997, n. 6515; 15 dicembre 1995, n. 12841). In riferimento alle ipotesi d'inesistenza o inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, l'attribuzione della tutela giurisdizionale al Giudice ordinario, pacifica in epoca anteriore all'emanazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, fu confermata da questa Corte anche a seguito dell'entrata in vigore di tale decreto, che all'art. 34 devolveva alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica, includendo in tale nozione tutti gli aspetti dell'uso del territorio: in ordine al testo di tale disposizione introdotto dalla L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 7, comma 1, lett. b), che per la parte in esame riproduce quello originario, si osservò infatti che non tutti i comportamenti implicanti un uso del territorio sono riconducibili alla materia urbanistica, ma solo quelli che, in quanto collegabili ad un fine pubblico o di pubblico interesse legalmente dichiarato, costituiscono effettivamente espressione dell'esercizio di un potere amministrativo (cfr. Cass., Sez. Un., 9 giugno 2004, n. 10978; 19 maggio 2004, n. 9532; 6 giugno 2003, n. 9139). Tale orientamento trovò indirettamente conferma nella successiva dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 34, nel testo sostituito dall'art. 7 cit., nella parte in cui estendeva la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo, oltre che alle controversie aventi ad oggetto "gli atti e i provvedimenti" attraverso i quali le Pubbliche Amministrazioni svolgono le loro funzioni pubblicistiche in materia urbanistica ed edilizia, anche a quelle riguardanti "i comportamenti", in tal modo includendovi fattispecie nelle quali la Pubblica Amministrazione non

esercita (nemmeno mediamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici) alcun pubblico potere (cfr. Corte cost., sent. n. 204 del 2004). Successivamente, com'è noto, fu dichiarato costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, anche il testo originario dell'art. 34, nella parte in cui istituiva una giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo in materia edilizia ed urbanistica, anziché limitarsi ad estendere in tale materia la giurisdizione del Giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno (cfr. Corte cost., sent. n. 281 del 2004). Tali pronunce, nel confermare la riconducibilità alla giurisdizione ordinaria delle azioni restitutorie o risarcitorie fondate sull'inesistenza o l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, non hanno prodotto identici effetti in riferimento a quelle fondate sull'annullamento della stessa, e ciò in ragione della perdurante applicabilità dell'art. 35, nel testo rispettivamente anteriore e successivo alle modificazioni introdotte dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, lett. c). In riferimento alle controversie promosse successivamente al 10 agosto 2000, data di entrata in vigore della L. n. 205 cit., si è infatti ritenuto che l'esclusione della giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine alle controversie aventi ad oggetto meri comportamenti della Pubblica Amministrazione non comporti anche il venir meno di quella relativa alla domanda di restituzione o di risarcimento del danno conseguente alla pronuncia di annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, neppure nel caso in cui tale domanda sia proposta dopo la conclusione del giudizio amministrativo: tale giurisdizione è infatti ricollegabile al comma 4, dell'art. 35, come sostituito dall'art. 7, lett. c), cit., che, modificando la L. 6 dicembre 1971, n. 1034, comma 3, consente al Giudice amministrativo di conoscere, nelle materie riservate alla sua giurisdizione, anche di tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, in tal modo realizzando una concentrazione della tutela risarcitoria dinanzi al giudice dell'annullamento, che trova giustificazione in ragioni di economia processuale, non disgiunte da esigenze di ragionevole durata del processo. Per le controversie promosse anteriormente al 10 agosto 2000, l'esclusione della giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo in materia di edilizia ed urbanistica determina invece l'effetto opposto, non potendo trovare applicazione né il nuovo testo dell'art. 35, comma 4, non avente efficacia retroattiva, né quello originario, il quale, nel consentire al Giudice amministrativo di disporre, nelle materie attribuite alla sua giurisdizione esclusiva, il risarcimento del danno ingiusto, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, non introduce una nuova figura di giurisdizione esclusiva, ma si limita a prevedere uno strumento di tutela ulteriore e complementare rispetto a quello demolitorio, nell'ambito delle sole materie già attribuite alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo (cfr. 19 febbraio 2007, nn. 3724 e 3725). È proprio quest'ultima la disciplina applicabile al giudizio in esame, il quale, essendo stato instaurato con atto di citazione notificato il 27 marzo 2000, soggiace alla disciplina originariamente dettata dal D.Lgs. n. 80 del 1998, nel testo risultante dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 281 del 2004, con la conseguente esclusione della giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine alla domanda di risarcimento dei danni proposta a seguito della pronuncia di annullamento della dichiarazione di pubblica utilità.»

Sintesi: L'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, comportandone l'eliminazione con effetto ex tunc, fa assumere alla condotta dell'Amministrazione, consistente nell'apprensione e trasformazione del fondo espropriato, i connotati di una mera attività di fatto, svincolata da qualsiasi nesso con una finalità pubblica o di pubblico interesse e quindi inidonea a determinare l'acquisto della proprietà in favore dell'espropriante, che si verifica soltanto per effetto della scelta compiuta dal proprietario, il quale, pur avendo diritto alla reintegrazione in forma specifica, preferisca dismettere la proprietà del fondo, optando a favore del risarcimento per equivalente.

Estratto: «Come si è detto, l'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, comportandone l'eliminazione con effetto ex tunc, fa assumere alla condotta dell'Amministrazione, consistente nell'apprensione e trasformazione del fondo espropriato, i connotati di una mera attività di fatto, svincolata da qualsiasi nesso con una finalità pubblica o di pubblico interesse e quindi inidonea a determinare l'acquisto della proprietà in favore dell'espropriante, che si verifica soltanto per effetto della scelta compiuta dal proprietario, il quale, pur avendo diritto alla reintegrazione in forma specifica, preferisca dismettere la proprietà del fondo, optando a favore del risarcimento per equivalente; prima che venga compiuta la predetta scelta, non essendo configurabile un diritto al risarcimento del danno, se non per il mancato godimento dell'immobile, non può ipotizzarsi neppure la decorrenza della prescrizione relativa all'azione risarcitoria fondata sulla perdita della proprietà (cfr. Cass., Sez. 1, 27 maggio 2010, n. 13023); essa non può quindi essere ancorata né alla realizzazione dell'opera, come affermato dal ricorrente, né, come ritenuto dalla Corte di merito conformemente a risalenti pronunce di questa Corte, al passaggio in giudicato della sentenza di annullamento della dichiarazione di pubblica utilità (cfr. Cass., Sez. Un., 17 marzo 1997, n. 2332; 4 marzo 1997, n. 1907; Cass., Sez. 1, 16 luglio 1997, n. 6515), dalla quale

deriva soltanto il diritto alla restituzione del fondo, imprescrittibile in quanto fondato sulla proprietà dell'immobile.»

TRIBUNALE DI NOCERA INFERIORE, SEZIONE I del 09/08/2013 - Relatore: Giuseppe Senatore - Presidente: Giuseppe Senatore - Parti: C.N. e altri c. Comune di Nocera Inferiore

Sintesi: Ricorre una ipotesi di occupazione usurpativa qualora risulti, al di là di ogni ragionevole dubbio, che l'Amministrazione, senza alcun atto deliberativo di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, durante la esecuzione dell'opera pubblica, abbia invaso la proprietà privata.

Estratto: «Nel caso che ci occupa siamo di fronte ad un caso di occupazione usurpativa da parte del Comune di Nocera Inferiore su parte dei terreni di proprietà degli istanti così come indicati nella premessa dell'atto di citazione. Nel corso della istruttoria, dai testi escussi e dalla consulenza tecnica di ufficio espletata è risultato, al di là di ogni ragionevole dubbio, che il Comune di Nocera Inferiore, senza alcun atto deliberativo di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che andava a realizzare, né verbale di immissione in possesso, durante la esecuzione dell'ampliamento della strada comunale di accesso al Convento di Sant'Andrea ha invaso la proprietà degli istanti e precisamente le particelle 946 per mq 52,27, 934 per mq 19,45, 944 per mq 199,2 del foglio 18, e 122 per mq 148 del foglio 10.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.1187 del 01/03/2013 - Relatore: Sergio Zeuli - Presidente: Vincenzo Cernese

Sintesi: Mancando qualsivoglia manifestazione autoritativa di potere da parte della P.A, deve ritenersi sussistente la fattispecie cd. di "occupazione usurpativa".

Estratto: «In premessa va osservato che la presente controversia, anche solo a stare alla prospettazione che, di essa, ne fa parte ricorrente, ha ad oggetto una fattispecie cd. di "occupazione usurpativa", mancando - nella storia giuridica, per come ricostruita - qualsivoglia manifestazione autoritativa di potere da parte della P.A. intimata. Perciò, se violazioni di legge furono commesse, esse integrano casi di illiceità della condotta commessi dal comune di Forio, in danno del Giudice da una posizione di pariteticità e quindi esse sono rubricabili quali atti ex art.2043 c.c. . Illiceità della condotta che, per costante giurisprudenza, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario. (cfr. T.A.R. Napoli Campania sez. V 8 ottobre 2012 n. 4030 "Le domande risarcitorie e restitutorie relative a fattispecie di occupazione usurpativa rientrano nella giurisdizione ordinaria, così come il giudice amministrativo - nello stabilire l'importo del danno da ablazione illegittima - non può includervi anche quanto dovuto per il periodo di occupazione legittima, la cui valutazione pure è di spettanza del giudice ordinario a norma degli artt. 53 comma 3 e 54, T.U. 8 giugno 2001 n. 327, viceversa sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in caso di danni conseguenti all'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità e, in generale, di un provvedimento amministrativo in tema di espropriazione per pubblica utilità." Alla luce di quanto precede il ricorso va pertanto dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.1787 del 25/01/2013 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: In ipotesi di annullamento da parte del giudice amministrativo dell'atto (nel caso di specie Piano di zona), contenente la dichiarazione di p.u., per il noto effetto retroattivo del provvedimento di annullamento che travolge tutti gli atti della procedura ablativa, l'apprensione-detenzione dei terreni deve considerarsi abusiva ab origine, perciò esulando dalla materia espropriativa per rientrare negli illeciti permanenti di diritto comune (c.d. occupazione usurpativa).

Estratto: «Questa Corte, già a proposito di analoga questione riguardante la responsabilità dei soggetti autori della c.d. occupazione espropriativa ha ripetutamente affermato anche a sezioni unite: a) che la vicenda non perde a causa dell'effetto traslativo conclusivo la sua connotazione tipica di fatto illecito sia con riguardo al momento dell'occupazione abusiva, sia con riguardo alla costruzione dell'opera con violazione delle norme che

fissano i casi ed i modi per il sacrificio della proprietà privata ai fini pubblici, sia con riguardo all'attività materiale medio tempore espletata nel corso dell'occupazione (Cass. sez. un. 761/1998; 12546/1992; nonché 10840/1997): perciò interamente ed unitariamente qualificate dall'illecito comportamento del soggetto al quale sono riconducibili l'occupazione (illegittima ab origine o divenuta tale) e/o la successiva detenzione senza titolo e/o l'impossibilità della restituzione; b) che conseguentemente tanto nell'ipotesi di occupazione "ab inizio" illegittima, quanto in quella di detenzione divenuta tale, tutta l'attività svolta nel corso dell'occupazione da chiunque esplicata - per definizione illecita - rende l'autore o gli autori responsabili del relativo risarcimento ai sensi degli artt. 2043 e 2055 c.c.: gravando in forza di dette norme sempre e comunque, anzitutto sul soggetto che ha consumato l'illecita apprensione in danno del proprietario e mantenuto la successiva occupazione abusivamente senza restituire l'immobile al suo proprietario (Cass. 11890/2006; 6591/2003; 15687/2001; 1814/2000; 834/1999); c) che a detto soggetto non è consentito invocare la non imputabilità in ordine alla mancata o ritardata pronuncia degli atti della procedura ablativa, anche quando sia dipesa da omissione o inerzia di altra amministrazione, in quanto nel comportamento di chi ha appreso l'immobile altrui senza titolo e/o ne conserva abusivamente la detenzione ed infine persevera nell'esecuzione dell'opera, pur essendo a conoscenza della illegittimità dell'occupazione, possono individuarsi tutti gli elementi della responsabilità aquiliana: la condotta attiva od omissiva, l'elemento psicologico della colpa, il danno, il nesso di causalità tra condotta e pregiudizio; e non è possibile per le medesime ragioni neppure trasferire la responsabilità dell'illegittima vicenda ablatoria in capo all'ente beneficiario o destinatario dell'opera pubblica inglobante quel fondo, ovvero a quello che per legge o per atto amministrativo ne diviene proprietario (Cass. 6591/2003; e da ultimo sez. un. 24397/2007; 6769/2009). A maggior ragione questi principi vanno ribaditi nel caso concreto in cui la sentenza impugnata ha accertato e le parti confermato: 1) che il giudice amministrativo ha annullato il Piano di zona contenente la dichiarazione di p.u.; per cui per il noto effetto retroattivo del provvedimento di annullamento che ha travolto tutti gli atti della procedura ablativa, l'apprensione-detenzione dei terreni B. doveva considerarsi abusiva ab origine, perciò esulando dalla materia espropriativa per rientrare negli illeciti permanenti di diritto comune (c.d. occupazione usurpativa) in tutto e per tutto disciplinati dagli artt. 2043 e 2058 cod. civ.; 2) che era stato proprio l'IACP ad occupare e detenere l'immobile che - al più tardi a seguito della sentenza del TAR - aveva l'obbligo giuridico di restituirlo ai proprietari perché abusivamente detenuto; e che invece ha continuato a realizzarvi l'intervento edilizio; 3) che a nulla rilevano le obbligazioni assunte nella convenzione conclusa con il comune e per effetto dell'assegnazione degli immobili, ancora di proprietà aliena, perché l'ingerenza nella proprietà privata è consentita esclusivamente attraverso gli strumenti privatistici (art. 1321 cod. civ., e segg.) o pubblicistici (art. 42 Cost.) previsti dall'ordinamento. E neppure il decreto di occupazione temporanea del 1981 posto nel nulla dalla caducazione degli atti ablativi da parte del giudice amministrativo. Sicché il Collegio deve dare ulteriore continuità alla regola del tutto consolidata, che nel caso di illegittima occupazione e trasformazione dell'immobile privato, non vi è, né vi potrebbe essere ragione per tutelare il soggetto che ha effettivamente agito per realizzare tale risultato al di fuori della procedura espropriativa; e non vi è peraltro alcuna norma che autorizzi il distacco della sua responsabilità dall'attività compiuta; e mantenere fermo il principio, del tutto pacifico anche nella giurisprudenza meno recente (Cass. 13 dicembre 1980 n. 6452; 15 dicembre 1980 n. 6494), che, dato il tenore dell'art. 2043 c.c., è proprio detto soggetto sia esso delegato ovvero concessionario/assegnatario o semplice appaltatore, L. n. 2248 del 1848, ex art. 324, All. F, che ha proceduto alla materiale apprensione del bene, al compimento delle attività anche giuridiche necessarie a tal fine, nonché all'esecuzione dell'intervento manipolativo, il titolare passivo del rapporto obbligatorio collegato ai danni provocati da tale illegittima attività.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19346 del 08/11/2012 - Relatore: Luigi Macioce - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: La vicenda - nella quale difetti la dichiarazione di p.u. - correttamente è inquadrata nell'ipotesi di occupazione usurpativa.

Estratto: «Il primo motivo è privo di alcuna consistenza, posto che rettamente la Corte territoriale ha inquadrato la vicenda - nella quale difettava alcuna dichiarazione di p.u. - nella ipotesi della occupazione usurpativa e pertanto correttamente negando ingresso alla eccepita prescrizione (il diritto insorgendo solo con la citazione, esprimevole volontà abdicativa del diritto alla restituzione).»

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, SEZIONE I-BIS CIVILE del 01/03/2012 - Relatore: Michelangelo Petruzzello - Presidente: Renato Lipani - Parti: Fo.Cl. e altri c. Provincia Caserta

Sintesi: In mancanza della dichiarazione di pubblica utilità ci si trova in presenza di un illecito radicalmente diverso da quello che deriva dall'occupazione acquisitiva, che la giurisprudenza denomina occupazione usurpativa.

Estratto: «La Bu. dedusse pertanto circostanze riconducibili alla due diverse figure (entrambe di matrice giurisprudenziale) dell'occupazione appropriativa per quanto concerne la porzione di mq. 7830 supportata dal decreto di occupazione d'urgenza, e dell'occupazione usurpativa per quanto riguarda la residua porzione di mq. 613. Ed infatti la giurisprudenza di legittimità afferma, con indirizzo ormai consolidato, che presupposto indefettibile del fenomeno dell'acquisto della proprietà del bene occupato da parte dell'ente espropriante per accessione invertita (c.d. occupazione acquisitiva) è che l'opera con la cui realizzazione il fondo occupato è stato irreversibilmente trasformato sia stata dichiarata di pubblica utilità (Cass. ss.uu., 10.6.88 n. 3940 e tutta la giurisprudenza successiva conforme, tra cui Cass. n. 21750/2004; n. 7643/2003; n. 4451/2001, n. 1266/2001, n. 479/2000), mentre in mancanza di questo presupposto l'occupazione non può considerarsi avvenuta "per causa di pubblica utilità" e ci si trova in presenza di un illecito radicalmente diverso da quello che deriva dall'occupazione acquisitiva (Cass. 11.6.2004 n. 11096), che la giurisprudenza denomina occupazione usurpativa, il quale non determina la perdita della proprietà del bene occupato, poiché in difetto di dichiarazione di pubblica utilità la destinazione di fatto al soddisfacimento di interessi pubblici non può prevalere sull'interesse alla tutela della proprietà, ed il proprietario mantiene il diritto di chiedere in ogni momento la rimozione dell'opera ed il rilascio del terreno occupato, salva la facoltà di chiedere in via alternativa il risarcimento dei danni, ponendo in essere, in tale ultimo caso, un'implicita rinuncia al diritto di proprietà, che dismette forzatamente in favore dell'amministrazione occupante, che l'acquista non già per ragione di pubblica utilità, ma a causa di questa rinuncia. Il fatto illecito consiste, in questa diversa ipotesi, nell'aver svuotato di contenuto il diritto di proprietà mediante l'occupazione e trasformazione del fondo, tanto da indurre il privato a rinunciare al bene. In particolare la giurisprudenza costantemente afferma che la dichiarazione di pubblica utilità (anche se implicita, come nel caso disciplinato dall'art. 1 della legge n. 1/78, che la fa discendere dall'approvazione del progetto dell'opera pubblica da realizzare sull'area da espropriare) è da considerare giuridicamente inesistente ove non contenga l'indicazione distinta di tutti e quattro i termini prescritti dall'art. 13 della legge n. 2359/1865, con la conseguenza che in tal caso essa non attribuisce all'ente espropriante il potere ablatorio e che, quindi, l'occupazione non può considerarsi preordinata all'esecuzione di un'opera di pubblica utilità e va qualificata come originariamente illegittima ed usurpativa (Cass. 16.5.03 n. 7643; id. 21.3.2000 n. 3298; id. 12.12. 01, n. 15710; id. ss.uu., 19.7.99, n. 460; id. 4.3.97 n. 1907). Invero, poiché presupposto indefettibile del fenomeno dell'acquisto della proprietà del bene occupato da parte dell'ente espropriante per accessione invertita (c. d. occupazione acquisitiva) è che l'opera, per la cui realizzazione il fondo occupato è stato irreversibilmente trasformato, sia stata dichiarata di pubblica utilità, il difetto materiale o giuridico della dichiarazione di pubblica utilità implica che quest'istituto non possa trovare applicazione e che si determini il fenomeno dell'occupazione usurpativa.»

CORTE D'APPELLO DI FIRENZE, SEZIONE I CIVILE del 24/02/2012 - Relatore: Eugenia Di Falco - Presidente: Pietro Mascagni - Parti: La.li e Bi.II. c. Comune di Sovicille

Sintesi: L'espropriazione usurpativa è caratterizzata dalla radicale mancanza di un titolo legittimante; avviene, cioè, in assenza della valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità ovvero senza che in tale dichiarazione siano indicati i termini per il completamento dei lavori o a seguito dell'annullamento della dichiarazione in sede di giurisdizionale.

Estratto: «La prima questione da dirimere, sollevata dal Comune appellato nella comparsa di costituzione e risposta nel presente giudizio di appello, è quella relativa alla ammissibilità della domanda di risarcimento dei danni per espropriazione usurpativa siccome proposta per la prima volta in sede di comparsa conclusionale. Prima di esaminare nel merito questa eccezione sembra opportuno illustrare, per sommi capi, cosa debba intendersi per occupazione appropriativa e cosa, invece, per espropriazione usurpativa. L'occupazione appropriativa o acquisitiva, o accessione invertita, si ha quando la P.A., occupato il fondo del privato per la realizzazione di un'opera pubblica sulla scorta della dichiarazione di pubblica utilità, non porta a compimento il procedimento espropriativo con la tempestiva adozione del decreto di esproprio

entro i termini dell'occupazione legittima, ma diventa ugualmente titolare a titolo originario in conseguenza dell'irreversibile trasformazione che il bene ha subito in conseguenza dell'intervento pubblico. Elemento indefettibile per la configurabilità dell'istituto è l'emanazione della dichiarazione di pubblica utilità, atto in cui si sostanzia l'apprezzamento del fine pubblico; la ratio dell'istituto, infatti, risiede nell'esigenza di contemperare gli interessi del cittadino, illegittimamente privato di un bene di sua proprietà, con quelli della P.A. di veder salvaguardata la parte dell'opera pubblica già realizzata. Al privato spetta quindi soltanto il diritto al risarcimento del danno. L'espropriazione usurpativa è, invece, quella caratterizzata dalla radicale mancanza di un titolo legittimante, che avviene, cioè, in assenza della valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità ovvero senza che in tale dichiarazione siano indicati i termini per il completamento dei lavori o a seguito dell'annullamento della dichiarazione in sede di giurisdizionale. In tali casi, annoverati quali illeciti materiali permanenti, il privato ha diritto alla restituzione del bene e, solo in caso di sua rinuncia, al risarcimento del danno integrale, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali ed eventualmente al maggior danno ex art. 1224, 2° c. Così ricostruita la materia, ritiene la Corte, aderendo alla difesa spiegata dal Comune convenuto, che trova il conforto della prevalente giurisprudenza di legittimità, che la diversità dei due tipi di illecito determina, ove si sia agito per il risarcimento dei danni da occupazione appropriativa, la preclusione in appello della domanda di risarcimento per l'occupazione usurpativa (cfr. Cass. Sez. I, 26.3.2004 n. 6081; Cass. Sez. I, 21.4.2006 n. 9410). Non ignora questa Corte la recente pronuncia del giudice di legittimità secondo cui nel giudizio di risarcimento del danno conseguente alla occupazione e trasformazione irreversibile di un fondo senza titolo, la qualificazione della domanda risarcitoria da parte del giudice in primo grado come di accessione invertita non esclude l'ammissibilità di una riqualficazione della stessa in occupazione usurpativa da parte del giudice di appello, anche tenuto conto che la differenza pratica tra le due forme di illecito si è quasi dissolta dopo le sentenze della corte cost. n. 348 e 349 del 2007 (cfr. Cass. Sez. I, 16.7.2010 n. 16750). Questa pronuncia, che trova il suo fondamento nella condivisibile affermazione secondo cui rientra nel potere officioso del giudice di merito, in qualsiasi fase del procedimento, il compito di qualificare giuridicamente la domanda e di individuare conseguentemente la norma applicabile (cfr. Cass. Sez. I, 18.7.2011 n. 15724) non incrina l'altro fondamentale principio del divieto della mutatio libelli ove la domanda, come nel caso presente, risulti ab origine, ben individuata.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.115 del 26/01/2012 - Relatore: Mara Bertagnolli - Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi: In assenza della dichiarazione di pubblica utilità, secondo la giurisprudenza costante ed uniforme, si è in presenza di un comportamento della pubblica amministrazione posto in essere "iure privatorum" e, quindi, non nell'esercizio della potestà amministrativa di natura ablatoria, convenzionalmente conosciuto come "occupazione usurpativa".

Estratto: «5. Deve, però, essere preliminarmente chiarito che, nel caso di specie, non si è in presenza di un caso di occupazione usurpativa, il configurarsi della quale, peraltro, determinerebbe la giurisdizione del giudice ordinario. La giurisprudenza, infatti, ha elaborato il concetto di occupazione usurpativa riferendosi a quel caso in cui l'occupazione dei terreni di proprietà privata è intervenuta in assenza non solo di un provvedimento legittimante quest'ultima, ma, in primo luogo, della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera: provvedimento il cui effetto è quello di degradare il diritto di proprietà ad interesse legittimo. In assenza della dichiarazione di pubblica utilità, quindi, secondo la giurisprudenza costante ed uniforme, si è in presenza di un comportamento della pubblica amministrazione posto in essere "iure privatorum" e, quindi, non nell'esercizio della potestà amministrativa di natura ablatoria, convenzionalmente conosciuto come "occupazione usurpativa". Nel caso di specie, invece, il comportamento illegittimo che si contesta all'Amministrazione scaturisce da una dichiarazione di pubblica utilità e si collega all'esercizio della potestà espropriativa, con la conseguenza che tale attività, seppur non più legittima, ricade nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo, nel pieno rispetto della sentenza della Corte Costituzionale 204 del 2004 e del principio secondo cui «deve ritenersi conforme a Costituzione la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie relative a "comportamenti" (di impossessamento del bene altrui) collegati all'esercizio, pur se illegittimo, di un pubblico potere, laddove deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva di "comportamenti" posti in essere in carenza di potere ovvero in via di mero fatto» (sentenza n. 191 del 2006).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE II CIVILE n.30564 del 30/12/2011 - Relatore: Felice Manna - Presidente: Massimo Oddo

Sintesi: In mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, l'occupazione del bene, irricognoscibile nel mondo dell'efficacia giuridica per difetto dei requisiti propri dell'agire amministrativo, avviene sine titulo, sicché la successiva costruzione di un'opera pubblica non vale ad imprimere alla precedente occupazione stessa carattere di esercizio di potestà amministrativa, ma concreta un'attività materiale illecita.

Estratto: «Costituisce, ormai, ius reception, a partire da Cass. S.U. n. 1907/97, l'orientamento di questa Corte per cui il fenomeno dell'occupazione appropriativa, in virtù del quale, a causa della radicale trasformazione del fondo privato con irreversibile destinazione all'opera pubblica, la proprietà del suolo, in mancanza di decreto di esproprio, finisce comunque per accedere alla proprietà dell'opera realizzata, dal momento in cui il suolo ha subito la trasformazione, o, qualora questa sia avvenuta nel corso dell'occupazione legittima, dallo scadere del relativo termine, comporta che il sacrificio per il diritto del privato può essere giustificato solo nella misura in cui all'attività di costruzione e manipolazione sia attribuito un vincolo di scopo e di rispondenza, in concreto, ai fini pubblici, mediante una rituale dichiarazione di pubblica utilità (v. anche Cass. nn. 13896/03, 8669/00, 2730/00, 415/00, 7268/99, 5982/99, 10138/98, 6515/97 e 2332/97).Pertanto, in mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, l'occupazione del bene, irricognoscibile nel mondo dell'efficacia giuridica per difetto dei requisiti propri dell'agire amministrativo, avviene sine titulo, sicché la successiva costruzione di un'opera pubblica non vale ad imprimere alla precedente occupazione stessa carattere di esercizio di potestà amministrativa, ma concreta un'attività materiale illecita.»

TRIBUNALE DI TRENTO, SEZIONE CIVILE del 12/09/2011 - Relatore: Renata Fermanelli - Presidente: Renata Fermanelli

Sintesi: La necessità di una dichiarazione di pubblica utilità ha portato ad escludere dall'ambito di applicazione dell'occupazione appropriativa comportamenti della Pubblica amministrazione non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o perché questa è venuta meno a seguito di annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini.

Estratto: «La domanda riconvenzionale proposta dal Comune di Trento è chiaramente riferibile all'istituto della accessione invertita elaborato da tempo dalla giurisprudenza. Vanno tuttavia sul punto premesse alcune considerazioni. Da tempo la Suprema Corte ha precisato che diverse sono le figure della occupazione acquisitiva e della acquisizione usurpativa. In più occasioni la Corte di Cassazione ha infatti specificato che ricorre l'ipotesi di occupazione appropriativa quando vi siano: a) la trasformazione irreversibile del fondo con destinazione ad opera pubblica; b) il carattere illecito del fenomeno che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata, se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione medesima, qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo, o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) l'acquisto a favore della pubblica amministrazione che si verifica solo a condizione che l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa con un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto. Il requisito sub c) ha portato ad escludere dall'ambito di applicazione dell'occupazione appropriativa comportamenti della Pubblica amministrazione non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o perché questa è venuta meno a seguito di annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (Cass. n. 4451/01; Cass. n. 1266/01; Cass. n. 1814/00; Cass. n. 7268/99; Cass. n. 148/98; Cass. n. 7998/97). Secondo tale orientamento nelle vicende suddette - definite di occupazione usurpativa - non si produce l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione, il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse (e quindi vi rinunzi, anche per implicito), può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale. Peraltro la Corte europea dei diritti dell'uomo, con le sentenze rese nei casi Be.Al. contro It. e Ca. e Ve. contro It., ha ritenuto l'occupazione appropriativa contrastante con l'art. 1 del protocollo 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo, in quanto non rispettosa del principio di legalità sotto due profili: il diritto interno, di fonte prevalentemente giurisprudenziale, non fornisce regole sufficientemente accessibili, precise e prevedibili; inoltre non è compatibile con il principio di legalità un meccanismo che permetta in via generale di trarre beneficio da una situazione illegale. Pertanto la realizzazione di un'opera pubblica non costituisce impedimento alla restituzione dell'area illecitamente

utilizzata. Se è vero che le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo non possono incidere direttamente, modificandola, sulla legislazione nazionale, va anche osservato che, nel caso in esame, non si tratta dell'applicazione di un precetto normativo, ma di un principio di fonte giurisprudenziale. Nel caso concreto è stata inequivocabilmente dedotta in giudizio una ipotesi di acquisizione usurpativa, in quanto viene esposto un comportamento della Pubblica Amministrazione mai supportato da alcuna dichiarazione di pubblica utilità. Alla luce della condotta dell'attore, il quale si è sempre rifiutato di procedere alla cessione volontaria dell'area, ed ha richiesto più volte, anche prima dell'instaurazione del presente nel giudizio, la restituzione della stessa, deve ritenersi che difetti in capo allo stesso la volontà di rinunciare alla proprietà di tale porzione di fondo. Alla luce di tali considerazioni, deve essere accolta la domanda dell'attore di restituzione dell'area di 10 mq. occupati dal nuovo sedime della strada comunale. Essendo pacifico che si tratti di strada comunale, tale condanna deve essere pronunciata nei confronti del Comune di Trento, effettivo possessore dell'area in questione.»

TAR PUGLIA, SEZIONE I BARI n.23 del 12/01/2011 - Relatore: Savio Picone - Presidente: Corrado Allegretta

Sintesi: L'utilizzo dei fondi da parte del Comune assume i tratti della cosiddetta occupazione usurpativa, qualora posta in essere in assenza di dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace.

Estratto: «1. Le domande dei ricorrenti meritano accoglimento, nei limiti che si diranno. Risulta infatti provato che il Comune di Cassano delle Murge non ha mai emesso i decreti di esproprio in relazione ai terreni occupati nel 1997 ed utilizzati per la realizzazione di viabilità comunale ed opere di urbanizzazione a servizio della "zona 167". Ma vi è di più: con le richiamate pronunce nn. 6173 – 6175 – 6176 – 6177 del 2008, il Consiglio di Stato ha annullato le delibere di approvazione del progetto e lo stesso decreto di occupazione d'urgenza del 21.1.1997. L'utilizzo dei fondi da parte del Comune assume perciò i tratti della cosiddetta occupazione usurpativa, posta in essere in assenza di dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace. Ne discende che gli odierni ricorrenti sono tuttora proprietari dell'area sulla quale sono state eseguite le opere ed hanno diritto alla restituzione, nonché al risarcimento del danno (cfr., da ultimo, TAR Puglia, Bari, sez. I, 17 agosto 2010 n. 3403). 2. Secondo la relazione peritale del consulente tecnico d'ufficio, la viabilità è stata realizzata ed i terreni dei ricorrenti risultano occupati parzialmente dal tracciato del raccordo stradale, con annessa rotatoria. Il consulente ha descritto lo stato attuale dei luoghi (cfr. il § 5. della relazione e la documentazione fotografica allegata) ed ha accertato che nel 1997, all'epoca dell'occupazione, i terreni erano coltivati ad orto ed a vigneto ed erano urbanisticamente classificati zona E – agricola, in base al programma di fabbricazione comunale risalente al 1970 e rimasto in vigore fino al 15.4.2003 (cfr. in tal senso il certificato di destinazione urbanistica n. 78/2010 rilasciato in data 28.7.2010 dal Comune di Cassano delle Murge, nonché i §§ 6.2., 7.1. e 9. della relazione del consulente, ove sono puntualmente individuati i riferimenti catastali e l'estensione dei terreni). Sulla base di tali rilievi, il Comune di Cassano delle Murge dovrà procedere alla restituzione delle aree illecitamente occupate e trasformate. La restituzione dovrà essere accompagnata dalla rimozione delle opere stradali ivi eseguite, dal ripristino della recinzione demolita e dal ripristino delle colture insistenti al momento dell'occupazione, sulla base della descrizione contenuta nei §§ 6. e 7. della consulenza tecnica d'ufficio. 3. E' altresì accolta la domanda di risarcimento del danno, nei confronti del Comune di Cassano delle Murge. Il risarcimento va determinato in relazione allo spossessamento del terreno a far data dal febbraio 1997, poiché l'occupazione è divenuta illegittima ab origine, per effetto delle richiamate sentenze d'appello con le quali il Consiglio di Stato ha annullato le delibere dichiarative della pubblica utilità e lo stesso decreto di occupazione d'urgenza emesso il 21.1.1997. Il consulente d'ufficio ha stimato il mancato guadagno, conseguente alla mancata disponibilità dei terreni agricoli dal 1997 ad oggi, mediante calcolo analitico del reddito ricavabile dal vigneto e dall'orto (cfr. il § 8. della relazione tecnica). Il mancato guadagno annuo, sulla base delle colture praticabili a rotazione, è così ripartito: - euro 102,95 all'anno, per la particella 120 – foglio 41, di Addolorata Chiarullo; - euro 916,56 all'anno, per la particella 985 – foglio 41, di Oronzo Chiarullo; - euro 253,93 all'anno, per la particella 986 – foglio 41, degli eredi Chiarullo; - euro 1.532,49 all'anno, per la particella 587, foglio 41, di Rocco Campanale. La stima appare congrua, in relazione alla vocazione urbanistica e fattuale dell'area de qua. Si tratta di terreni interamente agricoli, secondo le risultanze del verbale di immissione in possesso e del certificato di destinazione urbanistica rilasciato dal Comune di Cassano delle Murge. Anche il criterio matematico di valutazione del reddito potenziale, adottato dal consulente d'ufficio, appare corretto ed il Collegio non ravvisa motivi per discostarsene. A tali importi devono sommarsi gli interessi legali, da computarsi anno per anno, partendo dalla data del 24 febbraio 1998 (ossia dal primo anno di scadenza dell'occupazione: analogamente, cfr. Cass. civ., sez. I, 29 ottobre 2008 n. 25983) e sino al soddisfo.»

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.2105 del 04/06/2010 - Relatore: Giovanni Milana - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: Qualora il procedimento di espropriazione posto in essere entro i termini prefissati di validità ed efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, non sia concluso, l'ultronea occupazione dei beni operata dall'Amministrazione che li ha irreversibilmente trasformati, va qualificata come usurpativa.

Estratto: «Il Collegio, rileva, dalla documentazione prodotta in giudizio e dalla prospettazione dei fatti contenuti negli atti di causa, che il procedimento di espropriazione posto in essere in danno del ricorrente, entro i termini prefissati di validità ed efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, non è stato concluso, e pertanto l'ultronea occupazione delle aree de quibus operata dal comune di Catania, che le ha irreversibilmente trasformate, va qualificata come usurpativa (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2095 del 3/5/05, C.G.A., sent. n. 59 del 18/2/2008). Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale nei casi di occupazione usurpativa il proprietario può optare per la restituzione del bene o per il risarcimento del danno; in tale ultimo caso è nel momento della proposizione della domanda risarcitoria che si realizza la perdita del diritto di proprietà (C.G.A. sentenze n. 49 e n. 52 del 18/2/2009, Cass. SS. UU. Sent. n. 19501 del 16/7/2008), momento che, nella specie, va a coincidere con la proposizione del ricorso in epigrafe con il quale espressamente si richiede il risarcimento, implicitamente rinunciandosi ogni richiesta restitutoria. Del resto, la volontà dell'ente di acquisire l'area si è concretizzata in atti concludenti quali l'avvio della procedura espropriativa, l'occupazione dei beni e la trasformazione degli stessi operata per la conseguimento di fini di pubblica utilità. Rileva al proposito il Collegio che, l'esclusione dell'acquisto a titolo originario del bene per effetto della trasformazione irreversibile, mentre comporta la persistenza della titolarità della proprietà in capo al privato, non preclude a quest'ultimo di disporre, nella migliore cura del proprio diritto, optando per l'esercizio in giudizio dell'azione risarcitoria. Per altro verso, l'inerzia, ad oggi, dell'Amministrazione nell'adottare l'atto formale di acquisizione a carattere sanante, non è indicativa di una mancanza di volontà di acquisire il bene, che anzi si è espressa nell'inizio della procedura espropriativa e nell'emanazione di un decreto di esproprio non registrato e non notificato all'interessato e, quindi non portata a compimento e soprattutto nella realizzazione dell'opera pubblica. Nel caso di specie, quella manifestazione di volontà che ab extra fa venire meno l'obbligo di restituzione ben può cogliersi nei fatti concludenti prima menzionati e consentire al Giudice di accogliere la domanda risarcitoria del privato, facendo però contestualmente obbligo all'Amministrazione di adottare l'atto formale di trasferimento ex art. 43 T.U. Espropriazioni.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1013 del 07/04/2010 - Relatore: Vincenzo Salamone - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'occupazione e la trasformazione di area non compresa nella dichiarazione di pubblica utilità, si configura come usurpativa.

Estratto: «4 –Inammissibili sono le censure con le quali si lamenta la occupazione usurpativa di aree non oggetto di dichiarazione di pubblica utilità. Lamentano, infatti, i ricorrenti l'usurpativa appropriazione anche dell'area ove era ubicata la rampa di accesso carrabile al fabbricato, utilizzata dai residenti con riduzione e spostamento del cancello di ingresso, in quanto il Comune non ha adottato un valido atto espropriativo. Si lamenta, inoltre, che l'area occupata sarebbe stata di superficie, sebbene in misura modesta (metri quadrati 15,40), superiore a quella oggetto della dichiarazione di pubblica utilità e del decreto di espropriazione. In forza di detta circostanza i ricorrenti chiedono la restituzione dell'area ridotta in pristino stato ed il risarcimento dei danni frattanto arrecati. In merito ribadiscono, come peraltro accertato dal CTU, che nessuna cessione volontaria è stata disposta dalla sig.ra Briguglio Giuseppa a beneficio del Comune. L'area ove è stato posto in essere l'ultimo intervento di occupazione, al catasto individuata alla particella ex 545 oggi frazionata nelle particelle 828 e 829 era ed è di proprietà di tutti i ricorrenti in comproprietà indivisa (cfr. titoli di proprietà allegati al n.8 e n.9 depositati in uno al ricorso per motivi aggiunti). Essa è pervenuta ai ricorrenti dalla madre sig.ra Briguglio Giuseppa giusta denuncia di successione del 13.07.2007, la quale, a sua volta, aveva acquistato unitamente al marito sig. Briguglio Giovanni - dalla sig.ra Cortese Caterina detto terreno di are 11.00 particella 545 con contratto in Notar N., Fleres n.8296 del 2.11.1952, trascritto alla conservatoria dei registri immobiliari in data 22.11.1952. La comproprietaria sig.ra Briguglio Giuseppa, dante causa degli odierni ricorrenti non risulta

abbia ceduto l'area al Comune, il quale, non avendo la proprietà esclusiva del bene, aveva correttamente previsto in sede di piano particellare dell'esproprio originario l'ablazione della particella ex 545, alla quale non ha fatto seguito la dichiarazione di pubblica utilità che la ricomprende. L'occupazione e la trasformazione di detta area si configura, pertanto, come usurpativa. Per "occupazione usurpativa" si intende, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, la manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia, ed è costituita da un comportamento di occupazione di mero fatto del suolo privato e conseguente irreversibile sua trasformazione, che concreta un'ipotesi di illecito in alcun modo ricollegabile all'esercizio di poteri amministrativi e fonte di danno risarcibile (da ultimo, Cassazione civile sentenza 11 giugno 2009 n. 13578). Ciò premesso osserva il Collegio che in materia di procedimenti di esproprio sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie nelle quali si faccia questione - naturalmente anche ai fini complementari della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, con essa congruenti e ad essa conseguenti, anche se il procedimento all'interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo atto traslativo ovvero sia caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi. Non rientra, invece, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'art. 34 del D. L.vo n. 80 del 1998 e dalle corrispondenti norme processuali contenute nell'art. 53 del T.U. n. 327 del 2001, come incisi dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 204/2004 e 191/2006, una controversia risarcitoria proposta nel caso in cui la dichiarazione di p.u. ovvero altri provvedimenti a contenuto e finalità appropriative della proprietà privata manchino del tutto, venendo in tale ipotesi in rilievo un mero comportamento per vie di fatto o, se si vuole, una vera usurpazione del diritto soggettivo di proprietà, in nessun modo e nemmeno mediamente funzionalizzato e rapportato all'esercizio di un effettivo potere degradatorio e traslativo (da ultimo, Consiglio di Stato IV 13 gennaio 2010 n. 92).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.7934 del 31/03/2010 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: A differenza dell'occupazione acquisitiva che presuppone una dichiarazione di p.u. valida ed efficace, nonché l'espropriazione dell'immobile seppure in modo non corrispondente allo schema procedimentale, di espropriazione non può più parlarsi nell'ipotesi in cui la dichiarazione di p.u. manchi del tutto, o sia radicalmente nulla, o sia divenuta inefficace per l'inutile scadenza dei termini finali previsti dalla L. n. 2359 del 1865, art. 13, o di quello acceleratorio introdotto dalla L. n. 1 del 1978, art. 1 (occupazione c.d. usurpativa).

Sintesi: Ove la dichiarazione di pubblica utilità manchi o sopravvenga la sua decadenza (nel caso di specie) per lo spirare del termine triennale stabilito dalla L. n. 1 del 1978, art. 1, per il compimento delle espropriazioni e dei lavori, anche il provvedimento che autorizza l'occupazione dell'immobile privato ne resta travolto e deve, perciò, ritenersi affetto da carenza di potere; ne consegue un illecito comune di natura permanente ed usurpativa.

Estratto: «Al riguardo il Collegio deve anzitutto premettere che tanto le parti quanto i giudici di merito hanno più volte invocato l'istituto dell'occupazione c.d. espropriativa, nonché quella di diritto comune (nella prassi denominata usurpativa), indistintamente e promiscuamente, quasi che tra di essi sussistesse una mera differenza terminologica, salvo poi a richiamare gli effetti dell'uno o dell'altro a seconda dell'assunto sostenuto o della conclusione raggiunta. Per cui la Corte deve ancora una volta ricordare la propria giurisprudenza, fermissima nel ritenere da decenni e fin dalle note decisioni delle Sezioni unite che hanno definito presupposti e confini dell'istituto (cfr. sent. 3940/1988; 3963/1989; 4619/1989; 1907/1997), che la c.d. occupazione espropriativa o acquisitiva resta del tutto distinta dal fenomeno, indiscriminato e generico dell'apprensione sine titulo per qualsivoglia ragione e fine (pur se di interesse collettivo) di un bene immobile altrui da parte della P.A.: essendo caratterizzata "quale suo indefettibile punto di partenza" da una dichiarazione di p.u. dell'opera realizzanda e "quale suo indefettibile punto di arrivo" dalla esecuzione dell'opera pubblica medesima, appartenente alla categoria dei beni demaniali o patrimoniali indisponibili; e perciò strettamente sottoposta al relativo regime pubblicistico che ne impedisce alla stessa amministrazione la dismissione e la restituzione del suolo all'originario proprietario. A differenza di detto istituto che presuppone una dichiarazione di p.u. valida ed efficace, nonché l'espropriazione dell'immobile seppure in modo non corrispondente allo schema procedimentale, di espropriazione non può più parlarsi nell'ipotesi in cui la dichiarazione di p.u. manchi del tutto, o sia radicalmente nulla, o sia divenuta inefficace per l'inutile scadenza dei termini finali previsti dalla L. n.

2359 del 1865, art. 13, o di quello acceleratorio introdotto dalla L. n. 1 del 1978, art. 1: perché in tal caso si versa nella diversa fattispecie di mero impiego, sia pure per fini pubblici, dell'immobile altrui materialmente appreso o dell'utilità da esso materialmente ritratta con continuata o reiterata compressione di fatto dell'altrui diritto dominicale (occupazione c.d. usurpativa), in conseguenza del quale l'occupazione rientra fra i comuni fatti illeciti permanenti disciplinati dall'art. 2043 cod. civ.. E non essendo ravvisabile in capo alla P.A. l'espressione di alcuna funzione amministrativa, il proprietario conserva e mantiene il proprio diritto dominicale sull'immobile, nonché in via primaria, quello di chiederne la restituzione. E l'azione risarcitoria ex art. 2043 cod. civ., è esperibile soltanto se (e solo perché) egli per una propria scelta discrezionale rinunci ad ottenere il rilascio del bene e preferisca invece, abbandonarlo definitivamente all'occupante e conseguire in cambio la completa reintegrazione economica del pregiudizio sofferto (Cass. sez. un. 1907/1997 cit.; 1814/2000 e succ.). Da questa distinzione consegue altresì: a) che siccome la dichiarazione di p.u. costituisce il necessario presupposto dell'espropriazione ed il procedimento di occupazione diviene una fase (successiva) di detta procedura, inserendosi anche cronologicamente tra la dichiarazione di p.u. ed il decreto di espropriazione, è ovvio che il decreto di occupazione resta inscindibilmente collegato alle vicende della dichiarazione senza la quale, dunque, non può sussistere; b) che, ripercuotendosi necessariamente su detto decreto le vicende del provvedimento contenente la dichiarazione di p.u. dell'opera, ove quest'ultima manchi o sopravvenga la sua decadenza, come si afferma essere avvenuto nel caso concreto, per lo spirare del termine triennale stabilito dalla L. n. 1 del 1978, art. 1, per il compimento delle espropriazioni e dei lavori, anche il provvedimento che autorizza l'occupazione dell'immobile privato ne resta travolto e deve, perciò, ritenersi affetto da carenza di potere; con il risultato avanti evidenziato che si è in presenza di un illecito comune di natura permanente ed usurpativa, a nulla perciò rilevando che l'immobile sia soltanto detenuto dall'ente occupante, ovvero inglobato in un'opera carente di detta dichiarazione; c) che per converso, i vizi e le vicende del decreto di occupazione temporanea, logicamente e cronologicamente successivo alla stessa non incidono sulla dichiarazione di p.u. (né tanto meno sulla sua validità e vigenza); e pur se lo stesso sia divenuto inefficace o annullato dal giudice amministrativo, e l'immobile risulti egualmente trasformato nell'opera programmata dalla dichiarazione suddetta, la sola conseguenza è che se ne verifica appunto l'occupazione espropriativa; d) che conseguentemente nel medesimo procedimento non possono coesistere gli effetti di quest'ultimo istituto che presuppone sussistenza e vigenza della dichiarazione di p.u., nonché quelli della c.d. occupazione usurpativa che invece la esclude, perciò non comportando alcun effetto traslativo nella titolarità dell'immobile: come invece ha prospettato la ricorrente che ha invocato nel contempo le note decisioni delle sezioni Unite (sent. 1464/1983, 3940/1988 ecc.) sull'occupazione acquisitiva e sull'irreversibile trasformazione del bene, nonché gli effetti dell'occupazione usurpativa, fra cui il suo diritto all'integrale risarcimento del danno.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.6688 del 19/03/2010 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi: L'occupazione c.d. usurpativa presuppone la mancanza in radice della dichiarazione di p.u. e perciò esula dalla materia espropriativa, rientrando fra i comuni fatti illeciti permanenti disciplinati dall'art. 2043 cod. civ..

Estratto: «Con il primo motivo del ricorso B.M., deducendo violazione della L. n. 2359 del 1865, artt. 4 e 5, nonché della L. n. 1 del 1978, art. 1, censura la sentenza impugnata per aver ritenuto che nella fattispecie si era verificata la c.d. occupazione espropriativa del suo terreno in data (OMISSIS), in coincidenza con la decadenza della dichiarazione di p.u., senza considerare che la Delib. Consiliare 15 dicembre 1980, contenente i termini per il compimento dei lavori e delle espropriazioni aveva fissato il decorso da un termine "incertus an et quando", costituito dal provvedimento di approvazione della Regione; con la conseguenza che la dichiarazione risultava priva di termini reali e doveva essere dichiarata anche di ufficio nulla, perciò impedendo il verificarsi dell'occupazione appropriativa nonché il decorso della prescrizione collegata esclusivamente all'istituto suddetto. Per converso, mancando la dichiarazione di p.u., il perdurare dell'occupazione abusiva del proprio terreno costituiva un illecito permanente che obbligava l'amministrazione comunale alla sua restituzione, nonché al risarcimento del danno. Il motivo è inammissibile, in quanto non tiene conto della costante giurisprudenza di questa Corte secondo la quale non può prospettarsi per la prima volta in cassazione, ai fini di ottenere un risarcimento integrale del danno, o per evitare il decorso della prescrizione la questione di invalidità della dichiarazione di pubblica utilità per omessa fissazione dei termini per l'inizio ed il compimento dei lavori e della procedura, rispetto ad un'originaria prospettazione della domanda di risarcimento per occupazione appropriativa. Ciò perché quest'ultima presuppone una dichiarazione di p.u. valida ed efficace

nonché l'espropriazione dell'immobile seppure in modo non corrispondente allo schema procedimentale, durante la sua vigenza, - per cui l'occupazione acquisitiva appartiene alla materia delle espropriazioni per p.u. considerate dal precetto dell'art. 42 Cost., come conferma, del resto, anche della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 6, che la include fra i modi di definizione di detto procedimento accanto alla cessione volontaria dell'immobile ed al decreto di esproprio. Laddove l'occupazione illegittima prospettata dalla B. nel ricorso (c.d. usurpativa) presuppone la mancanza in radice della dichiarazione di p.u. e perciò esula dalla materia espropriativa, rientrando fra i comuni fatti illeciti permanenti disciplinati dall'art. 2043 cod. civ.. In conseguenza dei quali non è ravvisabile in capo alla P.A. l'espressione di alcuna funzione amministrativa, né l'esercizio di poteri ablativi; ed in seguito ad essa per converso il proprietario conserva e mantiene il proprio diritto dominicale sull'immobile, nonché in via primaria, quello di chiederne la restituzione. Sicché l'azione risarcitoria ex art. 2043 cod. civ., è esperibile soltanto se (e solo perché) egli per una propria scelta discrezionale rinunci ad ottenere il rilascio del bene e preferisca invece, abbandonarlo definitivamente all'occupante e conseguire in cambio la completa reintegrazione economica del pregiudizio sofferto (Cass. 10560/2008; 11736/2002; 7385/2000). Pertanto proposta dall'interessato la prima azione, ovvero ravvisata nella fattispecie un'espropriazione illegittima dal giudice di primo grado, l'omessa doglianza delle parti sulla qualificazione dell'occupazione medesima in termini appropriativi determina l'irretrattabilità della questione per il formarsi del giudicato interno sul punto; e comporta che il ricorso per cassazione non può essere formulato sulla base di una diversa configurazione della fattispecie, in termini di occupazione usurpativa perciò prospettando questioni nuove che alterano l'oggetto sostanziale della domanda e i termini della lite e introducono un tema d'indagine e di decisione mai prima dedotto (Cass. 22479/2006; 13001/2005; 11096/2004). Così come è avvenuto nella fattispecie in cui il Tribunale ha dichiarato l'avvenuta espropriazione (illegittima) del terreno B. in favore del comune di Savona, e la proprietaria espropriata in nessuno dei numerosi motivi di appello (trascritti dalla sentenza impugnata) ha contestato la mancanza o nullità della dichiarazione di p.u. perciò precludendosi la facoltà di sollevare la relativa questione, modificando presupposti di fatto e causa pretendi della domanda originaria, per la prima volta in sede di legittimità.»

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.344 del 19/02/2010 - Relatore: Gabriella Guzzardi - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi: Qualora nei termini prefissati di validità ed efficacia della dichiarazione di pubblica utilità l'amministrazione non concluda il procedimento espropriativo, l'ultronea occupazione delle aree de quibus operata dall'Amministrazione stessa, che le ha irreversibilmente trasformate, va qualificata come usurpativa.

Estratto: «Il Collegio, prima di procedere all'esame delle richieste risarcitorie formulate da parte ricorrente con il ricorso introduttivo, rileva, dalla documentazione prodotta in giudizio e dalla prospettazione dei fatti contenuti negli atti di causa, che il procedimento di espropriazione posto in essere in danno della ricorrente è scaturito dalle delibere di G.M. n. 22 del giorno 11/02/2000 e n. 57 del 12/03/2001 con le quali è stato approvato il progetto per la realizzazione delle opere de quibus, ed è stato stabilito che le procedure espropriative dovessero essere espletate entro il termine di tre anni decorrente dalla richiamata delibera n. 57/01, seguite dall'ordinanza n. 99 del 2/5/01 con la quale è stata disposta l'occupazione dell'area, di fatto intervenuta in data 3/8/01. Poiché entro i termini prefissati di validità ed efficacia della dichiarazione di pubblica utilità il comune di Noto non ha concluso il procedimento espropriativo, l'ultronea occupazione delle aree de quibus operata dal comune di Noto, che le ha irreversibilmente trasformate, va qualificata come usurpativa (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2095 del 3/5/05, C.G.A., sent. n. 59 del 18/2/2008). Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale nei casi di occupazione usurpativa il proprietario può optare per la restituzione del bene o per il risarcimento del danno; in tale ultimo caso è nel momento della proposizione della domanda risarcitoria che si realizza la perdita del diritto di proprietà (C.G.A. sentenze n. 49 e n. 52 del 18/2/2009, Cass. SS. UU. Sent. n. 19501 del 16/7/2008), momento che, nella specie, va a coincidere con la proposizione del ricorso in epigrafe con il quale espressamente si richiede il risarcimento, implicitamente rinunciandosi ogni richiesta restitutoria. Del resto, la volontà dell'ente di acquisire l'area si è concretizzata in atti concludenti quali l'avvio della procedura espropriativa, l'occupazione dei beni e la trasformazione degli stessi operata per la conseguimento di fini di pubblica utilità. Rileva al proposito il Collegio che, l'esclusione dell'acquisto a titolo originario del bene per effetto della trasformazione irreversibile, mentre comporta la persistenza della titolarità della proprietà in capo al privato, non preclude a quest'ultimo di disporre, nella migliore cura del proprio diritto, optando per l'esercizio in giudizio dell'azione risarcitoria. Per altro verso, l'inerzia, ad oggi, dell'Amministrazione nell'adottare l'atto formale di acquisizione a carattere sanante, non è indicativa di una mancanza di volontà di

acquisire il bene, che anzi si è espressa nell'inizio della procedura espropriativa (sia pure non portata a compimento) e soprattutto nella realizzazione dell'opera pubblica. Nel caso di specie, quella manifestazione di volontà che ab extra fa venire meno l'obbligo di restituzione ben può cogliersi nei fatti concludenti prima menzionati e consentire al Giudice di accogliere la domanda risarcitoria del privato, facendo però contestualmente obbligo all'Amministrazione di adottare l'atto formale di trasferimento ex art. 43 T.U. Espropriazioni .»

TAR CALABRIA, SEZIONE REGGIO CALABRIA n.71 del 10/02/2010 - Relatore: Giulio Veltri - Presidente: Italo Vitellio

Sintesi: L'ipotesi di occupazione divenuta illegittima per effetto dell'intervenuto annullamento degli atti del procedimento, è vicenda pacificamente sussumibile in quella che la giurisprudenza di legittimità, sul finire degli anni '80, ha definito occupazione usurpativa, in contrapposizione al fenomeno, di matrice parimenti pretoria, noto come occupazione acquisitiva.

Estratto: «3.1. La vicenda sottoposta al collegio è pacificamente sussumibile in quella che la giurisprudenza di legittimità, sul finire degli anni '80, ha definito occupazione usurpativa, in contrapposizione al fenomeno, di matrice parimenti pretoria, noto come occupazione acquisitiva.3.2. Invero, già con sentenza del 10 giugno 1988, n. 3940 resa a Sezioni Unite, la Corte di Cassazione, poneva l'accento sul rilievo che, il fenomeno dell'occupazione appropriativa dovesse essere caratterizzato - quale indefettibile punto di partenza - da una valida dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e - quale punto di arrivo - dalla realizzazione dell'opera medesima, nonché dall'inserimento tra questi due poli di un'attività manipolatrice del bene altrui, posta in essere (dalla P.A.) in deviazione dal modello di comportamento dettato dalle leggi in materia. Segnatamente, il citato requisito era considerato, nell'economia della pronuncia, di portata tale da escludere dall'ambito di applicazione dell'occupazione appropriativa, comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o per mancanza ab initio della dichiarazione stessa o perché questa fosse venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o, ancora, per scadenza dei relativi termini (tra le altre, Cass., 28 marzo 2001, n. 4451; 30 gennaio 2001, n. 1266; 18 febbraio 2000, n. 1814; 10 luglio 1999, n. 7268; 10 gennaio 1998, n. 148; 26 agosto 1997, n. 7998; Cass., sez. un., 4 marzo 1997, n. 1907). Secondo il descritto orientamento, nelle vicende suddette - definite di occupazione "usurpativa" - non aveva luogo l'effetto acquisitivo a favore della P.A. ed il proprietario poteva chiedere la restituzione del fondo occupato o, se a tanto non avesse interesse (e quindi vi rinunziasse, anche per implicito), poteva avanzare domanda di integrale risarcimento del danno.3.3. L'assunto non è mutato nelle sue conclusioni a seguito dell'approvazione del D.P.R. n. 327 del 2001, anche se probabilmente sono venute meno le ragioni di una definizione ritagliata sui contorni dell'occupazione acquisitiva, quest'ultima, soppiantata, nella logica del TU, dalla cd acquisizione sanante ed al contempo sottoposta ad un profondo processo di revisione critica, portato avanti dalla giurisprudenza amministrativa sino a sostenerne la totale cancellazione dall'ordinamento.3.4. Acclarata la natura usurpativa dell'occupazione, nella fattispecie verificatasi, non rileva in questa sede prendere posizione sul dibattito circa la perdurante rilevanza delle occupazioni acquisitive realizzatesi anteriormente al 30 giugno 2003, data di entrata in vigore del testo unico dell'espropriazione. E' noto che, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione la nuova normativa - ritenuta di carattere sostanziale e non processuale - non si applica alle occupazioni acquisitive verificatesi anteriormente alla data di entrata in vigore del testo unico dell'espropriazione (da ultimo Cfr. Cassazione civile, sez. I, 28 luglio 2008, n. 20543), e che invece, la giurisprudenza amministrativa, diversamente argomentando, ritiene definitivamente espunta dall'ordinamento l'occupazione acquisitiva, quale istituto nato da un costrutto meramente ermeneutico inaccettabile dopo il varo del D.P.R. n. 327 del 2001. Secondo la giurisprudenza amministrativa maggioritaria, l'art. 43, infatti, nel prevedere l'istituto della c.d. acquisizione sanante, sottende il principio per cui il diritto di proprietà può estinguersi, in mancanza di decreto di esproprio o di cessione volontaria, solo per effetto del decreto di acquisizione contemplato dalla norma, la quale costituisce, a livello di diritto positivo, una risposta concreta all'orientamento assunto in materia dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo circa la contrarietà alla CEDU ed al suo protocollo aggiuntivo, dell'incerto istituto dell'occupazione acquisitiva. Ai nostri fini, ciò che è certo è che nei casi di occupazione "usurpativa" (così come nei casi di occupazione acquisitiva, ai primi accomunati dalla giurisprudenza amministrativa citata, nella negazione del fondamento della comune matrice pretoria) il privato conserva la proprietà del bene indipendentemente dalla realizzazione dell'opera pubblica e può chiedere la restituzione dell'area illegittimamente occupata dalla P.A., anche se su di essa insiste un'opera pubblica. Su tale assunto, invero, la giurisprudenza amministrativa appare sufficientemente concorde.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.160 del 29/01/2010 - Relatore: Diego Spampinato - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità qualifica l'occupazione del fondo del ricorrente come usurpativa.

Estratto: «Il ricorso deve quindi essere accolto solo limitatamente al ricorrente Parisi Saverio. L'intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità qualifica l'occupazione del fondo del ricorrente come usurpativa (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2005, n. 2095). Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nei casi di occupazione usurpativa, il proprietario può optare per la restituzione del bene o il risarcimento del danno; in tale ultimo caso, è nel momento della proposizione della domanda risarcitoria che si realizza la perdita del diritto di proprietà (CGARS, 18 febbraio 2009, nn. 49 e 52; Cass. SS. UU., 16 luglio 2008, n. 19501); sotto il profilo della quantificazione, il danno deve «... essere commisurato al valore pieno del terreno perduto, stante l'inapplicabilità a tale tipo di occupazione, in relazione al suo carattere abusivo, della l. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 7 bis, da riferirsi esclusivamente alla occupazione "appropriativa"» (CGARS, sent. 49, citata); deve inoltre essere liquidato il danno causato dalla illegittima occupazione, non avendo il proprietario potuto esercitare il suo diritto nel periodo fra l'inizio della occupazione illegittima e la perdita del diritto di proprietà, che – come si è visto – deve essere collocata nel momento di proposizione della domanda di risarcimento; tale tipologia di danno va liquidata mediante l'utilizzo del criterio di cui all'art. 43 DPR 327/01, che «...seppure riferito al provvedimento di acquisizione sanante, può assumere portata generale (trattandosi, del resto di disposizione non completamente innovativa, corrispondente anche ad un consolidato indirizzo interpretativo giurisprudenziale)» (CGARS, ibidem); tale criterio prevede che debbano essere liquidati gli interessi a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo; sul punto, condivisibilmente, il CGARS precisa come il capitale di riferimento per il calcolo degli interessi «...non può corrispondere al valore del bene al momento della perdita della proprietà, ma deve essere determinato con riferimento al valore del bene in ciascun anno di occupazione senza titolo» (CGARS, ibidem).»

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE V n.6010 del 02/10/2009 - Relatore: Nicola Russo - Presidente: Gianpiero Paolo Cirillo

Sintesi: Qualora l'occupazione e l'irreversibile trasformazione dell'immobile a seguito dell'esecuzione dell'opera pubblica, consegua ad un comportamento tenuto dalla P.A. non collegabile ad un fine pubblico o di pubblico interesse legalmente dichiarato, non si verifica l'acquisto dell'immobile a favore della P.A. per effetto della c.d. occupazione appropriativa, ma si realizza una vicenda di c.d. occupazione usurpativa, non collegabile ad alcuna utilità pubblica, o per mancanza ab initio della stessa o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini.

Estratto: «Come fondatamente eccepito in sede di appello incidentale dalla difesa del Comune, sussiste il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della presente controversia. Con il ricorso in esame, infatti, gli istanti hanno chiesto il risarcimento dei danni subiti per la perdita della proprietà di alcuni loro terreni, avvenuta per accessione invertita a seguito della realizzazione di un'opera pubblica oltre il termine di occupazione legittima ed in assenza di un valido decreto di esproprio delle aree medesime. Ora, come, invero, statuito dalla Suprema Corte di Cassazione nella sentenza n. 7460 del 19 aprile 2004, resa in una fattispecie esattamente identica a quella oggetto del presente giudizio, in quanto riguardante un giudizio promosso da una coerede degli odierni ricorrenti, comproprietaria dei terreni in questione, nella specie la vicenda rientra nella categoria della occupazione usurpativa, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario, in quanto, "dagli elementi in atti", si ricava che "i termini finali fissati dalla dichiarazione di pubblica utilità" per l'esecuzione dei lavori e per il compimento delle espropriazioni "sono scaduti prima della ultimazione dell'opera (non preceduta da un atto di esproprio), con conseguente inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità". Le Sezioni Unite hanno avuto già modo di osservare (cfr. Cass. SS.UU. 6 giugno 2003, n. 9139) che, per quanto ampia sia la nozione di urbanistica adottata dal legislatore con la normativa in materia ("tutti gli aspetti dell'uso del territorio"), è comunque necessario che tale uso sia riferibile – in via diretta od indiretta – ad un titolo giuridico e non già soltanto ad un dato meramente formale. Quando un comportamento tenuto dalla P.A. in materia urbanistica non è collegabile ad un fine pubblico o di pubblico interesse legalmente dichiarato, si è in

presenza di un comportamento materiale che, in quanto lesivo di situazioni giuridiche di altri soggetti, integra un fatto illecito generatore di danno, esulante dall'ambito applicativo dell'art. 34 del D.Lgs. n. 80 del 1998; in tal caso, con l'occupazione e l'irreversibile trasformazione dell'immobile a seguito dell'esecuzione dell'opera pubblica, non si verifica l'acquisto dell'immobile a favore della P.A. per effetto della c.d. occupazione appropriativa, ma si realizza una vicenda di c.d. occupazione usurpativa, non collegabile ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o per mancanza ab initio della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (cfr. Cass. SS.UU. n. 9139/03 cit.; id., 6 maggio 2003, n. 6853; id., 14 aprile 2003, n. 5902). Il Giudice del riparto ha, poi, in seguito ribadito la giurisdizione del giudice ordinario sia per le occupazioni usurpative iniziate prima della vigenza del D.Lgs. n. 80 del 1998 (cfr. Cass. SS.UU. 10 luglio 2006, n. 15615), sia per quelle successive alla sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004 (cfr. Cass. SS.UU. ord. 13 giugno 2006, n. 13659). A seguito dell'occupazione usurpativa, il proprietario dell'immobile ha diritto alla restituzione del fondo occupato ovvero, se vi rinunci, anche implicitamente, ha diritto al risarcimento del danno, da liquidarsi in misura integrale (cfr. Cass. SS.UU. sent. n. 7460 del 2004 cit.). Del resto, nella controversia in esame non si fa alcuna questione di legittimità che investa l'esercizio del potere espropriativo, in quanto le uniche questioni sollevate - oltre a quella inerente alla giurisdizione - attengono e/o sono tutte riconducibili a questioni meramente risarcitorie, vale a dire alla esatta misura (quantum debeatur) del risarcimento dei danni liquidato dal giudice di prime cure, sulla scorta, peraltro, di una CTU che è stata puntualmente contestata da entrambe le parti contendenti, rispettivamente, con i motivi di appello principale ed incidentale. Ciò premesso, deve, pertanto, dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della presente controversia, con conseguente annullamento della sentenza impugnata.»

TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA, SEZIONE AUTONOMA PER LA PROVINCIA DI BOLZANO n.292 del 25/08/2009 - Relatore: Luigi Mosna - Presidente: Margit Falk Ebner

Sintesi: Va ricondotta nell'ambito della c.d. "occupazione usurpativa", l'ipotesi in cui manchi del tutto, sin dall'origine, una valida dichiarazione di pubblica utilità delle opere sui terreni occupati.

Estratto: «Merita accoglimento l'eccezione di inammissibilità del ricorso, per difetto di giurisdizione, sollevata dalla difesa della società resistente. La controversia in esame va ricondotta nell'ambito della c.d. "occupazione usurpativa", in quanto manca del tutto, sin dall'origine, una valida dichiarazione di pubblica utilità delle opere sui terreni occupati, per cui l'acquisizione del bene alla mano pubblica non consegue automaticamente alla sua irreversibile trasformazione, bensì dipende dalla scelta del proprietario usurpato, il quale, può rinunciare al diritto dominicale ed optare per una tutela risarcitoria, in luogo di quella restitutoria. Rileva il Collegio che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 34 del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (modificato dall'art. 27 della legge 21 luglio 2000, n. 205), sono state devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle Amministrazioni pubbliche in materia di urbanistica e di edilizia, ivi compresa la materia dell'espropriazione per pubblica utilità, garantendo, così, la tutela giurisdizionale amministrativa anche nelle ipotesi di attività ablatoria posta in essere in carenza assoluta di potere, come nel caso dell'occupazione usurpativa. Senonché, nelle more del giudizio, tale giurisdizione esclusiva è venuta meno, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale 6 luglio 2004, n. 204, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 34, commi 1 e 2, nella parte in cui "...comprendendo nella giurisdizione esclusiva - oltre gli atti e i provvedimenti attraverso i quali le pubbliche amministrazioni...svolgono le loro funzioni pubblicistiche in materia urbanistica ed edilizia - anche i comportamenti, la estende a controversie nelle quali la pubblica amministrazione non esercita - nemmeno mediamente, e cioè avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici - alcun pubblico potere". Dunque, essendo venuta meno la giurisdizione del Giudice amministrativo in ordine ai "comportamenti" della Pubblica Amministrazione non collegati all'esercizio di un potere autoritativo in materia di urbanistica e di edilizia, è venuta meno anche la giurisdizione del Giudice amministrativo (oltretutto non pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza) in relazione al riconoscimento del danno relativo alla occupazione usurpativa, incidente su posizioni di diritto soggettivo (cfr. TRGA - Bolzano, 4 aprile 2005, n. 125, 21 aprile 2005 n. 151; TAR Calabria, Reggio Calabria, 9 agosto 2004, n. 607).»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.1954 del 30/07/2009 - Relatore: Luigi Viola - Presidente: Aldo Ravalli

Sintesi: La qualificazione in termini di occupazione usurpativa trova giustificazione nell'espressa mancanza della stessa dichiarazione di pubblica utilità per le opere realizzate in pura via di fatto (nel caso di specie per essere la delibera di approvazione dell'opera pubblica nulla in quanto priva dei termini per l'inizio ed il compimento dei lavori e delle espropriazioni).

Estratto: «Nella fattispecie dedotta in giudizio deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo nei confronti dell'Autorità Giudiziaria ordinaria. Sulla base della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (tra le tante, Cass. s.u. 15 luglio 2008, n. 19500; 27 giugno 2007, n. 14794), anche la giurisprudenza del Giudice amministrativo ha, infatti, rilevato come «la linea di demarcazione tra la giurisdizione ordinaria e amministrativa ..(sia) determinata dalla presenza e dalla mediazione, nella singola vicenda, di un atto amministrativo, con la conseguenza che la giurisdizione amministrativa è da escludere nei casi di occupazione usurpativa, cioè quando l'attività di immissione in possesso di un'area e le eventuali trasformazioni della stessa siano riconducibili alla mera via di fatto» (Cons. St., sez. V, 12 giugno 2009, n. 3677; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 2 marzo 2009, n. 1198; T.A.R. Toscana, sez. I, 28 luglio 2008, n. 1822). Nella fattispecie che ci occupa, l'azione proposta in giudizio da parte ricorrente è espressamente qualificata in termini di occupazione usurpativa (pag. 2 e 3 del ricorso); e la qualificazione in termini di occupazione usurpativa trova giustificazione nell'espressa mancanza della stessa dichiarazione di pubblica utilità per le opere realizzate in pura via di fatto (si veda, a questo proposito, quanto già rilevato nella parte in fatto della sentenza) e nella stessa "storia" processuale della vicenda che ha visto, anche per le opere realizzate sulla base della delibera delib. G.R. 22.3.1974 n. 677, una sostanziale modificazione dell'azione proposta da parte ricorrente avanti al Giudice ordinario in termini di occupazione usurpativa, una volta appreso «che la delibera di approvazione dell'opera pubblica (Poliambulatorio comunale) non conteneva i termini per l'inizio ed il compimento dei lavori e delle espropriazioni ed era quindi nulla» (pag. 2 del ricorso; si veda anche la sentenza della Corte di Appello di Lecce 6 marzo 2007 n. 142).»

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.945 del 19/05/2009 - Relatore: Calogero Adamo - Presidente: Calogero Adamo

Sintesi: L'occupazione di area in carenza della dichiarazione di pubblica utilità, per essere la stessa non compresa nel piano particellare di esproprio, configura ipotesi di occupazione usurpativa.

Estratto: «Con il ricorso in esame viene dedotto che il Comune di Licata abbia posto in essere una occupazione "usurpativa" – in quanto in carenza fin dall'origine di dichiarazione di pubblica utilità, e al di fuori delle previsioni progettuali dell'intervento nel cui contesto tale occupazione è avvenuta - del terreno dei ricorrenti, di metri quadrati 165, in catasto al foglio 105, particella 1102. L'assunto dei ricorrenti ha trovato conferma nella nota del Comune di Licata – Dipartimento LL.PP. prot. n. 31933 del 3 settembre 2004, con la quale, in riscontro all'ordinanza presidenziale istruttoria n. 306/04, è stato comunicato che: "... La particella 1102 del foglio di mappa 105 non risulta compresa nel piano particellare d'esproprio del progetto principale delle opere di urbanizzazione del Rione Oltreponte né in quelli allegati alle successive perizie redatte. / La suddetta particella peraltro non è nemmeno individuabile nello stralcio del foglio 105 allegato al suddetto progetto. / Questa Amministrazione, a tal riguardo, ha già provveduto a richiedere gli opportuni chiarimenti al Direttore dei lavori, Ing. (...)" . Posto, quindi, che si configura nella specie una ipotesi di c.d. occupazione "usurpativa" – in quanto conseguente ad un mero comportamento materiale della P.A., in carenza fin dall'origine di una dichiarazione di pubblica utilità -, va rilevato il difetto di giurisdizione dell'adito T.A.R. in ordine alla controversia in esame. Ed invero, successivamente all'instaurazione del giudizio (nel 2003), la Corte Costituzionale, con sentenza n. 204 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 del D.Lgs. n. 80/1998, come sostituito dall'art. 7, lett. b), della legge n. 205/2000, nella parte in cui, in materia urbanistica ed edilizia (nella quale rientrano i procedimenti espropriativi), attribuiva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie concernenti, oltre che gli "atti e provvedimenti", anche i "comportamenti" delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati. E con la successiva sentenza n. 191 del 2006 la Corte ha ulteriormente chiarito il profilo della giurisdizione nella materia in parola, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, del D.P.R. 3237/2001 nella parte in cui, attribuendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a "i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati", includeva anche quelle non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere. Sulla scorta delle citate sentenze della Corte Costituzionale, è stato chiarito dalla giurisprudenza che, mentre rientrano nella giurisdizione del G.A. le controversie relative a situazioni comunque

riconducibili all'esercizio di un pubblico potere, come in ipotesi di dichiarazione di p.u. in prosieguo cessata d'efficacia ovvero annullata in sede giurisdizionale (da ultimo Cons. St., IV, 3 settembre 2008, n. 4112; Cass., sez. un., 16 luglio 2008, n. 19500), rientrano viceversa nella giurisdizione del giudice ordinario le azioni risarcitorie relative alla fattispecie qualificabile come occupazione usurpativa (Cass., sez. un., 16 luglio 2008, n. 19501). Poiché nella specie si configura, appunto, un'occupazione usurpativa, il ricorso va dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.827 del 04/05/2009 - Relatore: Gabriella Guzzardi - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: L'intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, qualifica l'occupazione dell'area di proprietà privata come usurpativa.

Estratto: «Passa ora il Collegio a valutare la richiesta risarcitoria proposta da parte ricorrente. L'annullamento degli atti della procedura comporta il venir meno del titolo per l'utilizzazione delle aree già di proprietà del ricorrente principale ed ora della società semplice Fontanazza società Agricola intervenuta in giudizio e conseguentemente fa sorgere in capo al titolare il diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla trasformazione irreversibile per effetto della realizzazione dell'opera pubblica. L'intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità qualifica l'occupazione dell'area di proprietà di parte ricorrente come usurpativa (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2095 del 3/5/05, C.G.A., sent. n. 59 del 18/2/2008). Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale nei casi di occupazione usurpativa il proprietario può optare per la restituzione del bene o per il risarcimento del danno; in tale ultimo caso è nel momento della proposizione della domanda risarcitoria che si realizza la perdita del diritto di proprietà (C.G.A., sentenze n. 49 e n. 52 del 18/2/2009, Cass. SS. UU. Sent. n. 19501 del 16/7/2008). Sotto il profilo della quantificazione, il danno deve ..."essere commisurato al valore pieno del terreno perduto, stante l'inapplicabilità a tale tipo di occupazione, in relazione al suo carattere abusivo, della l. n. 359 del 1992 art. 5 bis comma 7 bis da riferirsi esclusivamente alla occupazione appropriativa..." (C.G.A., sent. n. 49/09 citata). Deve inoltre essere liquidato il danno causato dalla illegittima occupazione, non avendo potuto il proprietario esercitare il suo diritto nel periodo fra l'inizio dell'occupazione illegittima e la perdita del diritto di proprietà che, come rilevato, va collocata nel momento della proposizione della domanda di risarcimento. Tale tipologia di danno va liquidata mediante l'utilizzo del criterio di cui all'art. 43 DPR 327/701 che "... seppure riferito al provvedimento di acquisizione sanante, può assumere portata generale" (C.G.A., sent. n. 49/09 citata); tale criterio prevede che debbano essere liquidati gli interessi a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato sine titulo; sul punto il C.G.A. condivisibilmente precisa come il calcolo degli interessi "...non può corrispondere al valore del bene al momento della perdita della proprietà, ma deve essere determinato con riferimento al valore del bene in ciascun anno di occupazione sine titulo". Avendo, nel caso di specie, parte ricorrente avanzato generica domanda risarcitoria con il ricorso introduttivo, ma avendo puntualizzato la richiesta quantificando il presunto danno in seno al ricorso per motivi aggiunti notificato in data 27 settembre 2007, ha di fatto rinunciato implicitamente alla facoltà di chiedere la restituzione dell'area a decorrere da tale ultima data; l'occupazione dell'area è intervenuta con verbale di immissione in possesso del dicembre 2002 e, secondo le prospettazioni del ricorrente, non smentite ex adverso, nel dicembre 2002 è intervenuta la irreversibile trasformazione del terreno de quo. Deve quindi provvedersi alla liquidazione del valore venale del terreno alla data del 27 settembre 2007, valore che dovrà formare oggetto di maggiorazione per rivalutazione monetaria dalla maturazione del credito fino al soddisfo, a titolo di risarcimento per danno derivante dalla perdita della proprietà del terreno, mentre il risarcimento del danno scaturente dalla illegittima occupazione va determinato nella misura degli interessi legali relativi al periodo dicembre 2002 -settembre 2007 sul valore venale di tale area determinato anno per anno per il periodo di riferimento in cui è realizzata l'occupazione sine titulo. Non può trovare accoglimento la richiesta risarcitoria avanzata da parte ricorrente con riferimento a voci di danni non provati né quantificati. Conclusivamente va accolta l'istanza risarcitoria formulata da parte ricorrente mediante la corresponsione della somma corrispondente al valore venale del terreno in questione alla data della domanda giudiziale (27 settembre 2007), con rivalutazione monetaria da tale data al soddisfo, ed alla somma corrispondente agli interessi sul valore venale del terreno nel periodo di illegittima occupazione. Poiché non vi è contestazione tra le parti sulla consistenza quantitativa dell'area occupata, il Comune dovrà provvedere a formulare l'offerta ai ricorrenti nei termini sopra indicati, entro il termine di novanta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza e, nello stesso termine, dovrà adottare l'atto di acquisizione dell'area, dando atto dell'avvenuto risarcimento del danno, alla stregua dell'art. 43, 4° comma, del

D.P.R. 327/01, applicabile anche alla presente fattispecie (Cons. Stato, sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2582; TAR Sicilia – Catania, sez. II, 18 novembre 2008, n. 2098). Il decreto sarà trascritto nei registri immobiliari, a cura e spese della medesima autorità.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.711 del 14/04/2009 - Relatore: Diego Spampinato - Presidente: Gabriella Guzzardi

Sintesi: L'intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità qualifica l'occupazione del fondo del ricorrente come usurpativa.

Estratto: «L'annullamento della determinazione dirigenziale n. 109/2000 (approvazione progetto e dichiarazione p.u.), dell'ordinanza n. 17/2001 (occupazione d'urgenza), dell'ordinanza n. 33/2003 (proroga della occupazione d'urgenza) e delle ordinanze n. 24/2005 e n. 16/2007 (espropriazione definitiva) comporta il venir meno del titolo per l'utilizzazione delle aree di proprietà dei ricorrenti e, conseguentemente, fa sorgere in capo al ricorrente il diritto al risarcimento dei danni derivati dalla trasformazione irreversibile per effetto della realizzazione dell'opera pubblica. L'intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità qualifica l'occupazione del fondo del ricorrente come usurpativa (ex multis, Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2005, n. 2095). Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nei casi di occupazione usurpativa, il proprietario può optare per la restituzione del bene o il risarcimento del danno; in tale ultimo caso, è nel momento della proposizione della domanda risarcitoria che si realizza la perdita del diritto di proprietà (CGA, 18 febbraio 2009, nn. 49 e 52; Cass. SS. UU., 16 luglio 2008, n. 19501); sotto il profilo della quantificazione, il danno deve «... essere commisurato al valore pieno del terreno perduto, stante l'inapplicabilità a tale tipo di occupazione, in relazione al suo carattere abusivo, della l. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 7 bis, da riferirsi esclusivamente alla occupazione "appropriativa"...» (CGA, sent. 49, citata); deve inoltre essere liquidato il danno causato dalla illegittima occupazione, non avendo il proprietario potuto esercitare il suo diritto nel periodo fra l'inizio della occupazione illegittima e la perdita del diritto di proprietà, che – come si è visto – deve essere collocata nel momento di proposizione della domanda di risarcimento; tale tipologia di danno va liquidata mediante l'utilizzo del criterio di cui all'art. 43 DPR 327/01, che «...seppure riferito al provvedimento di acquisizione sanante, può assumere portata generale (trattandosi, del resto di disposizione non completamente innovativa, corrispondente anche ad un consolidato indirizzo interpretativo giurisprudenziale)» (CGA, ibidem); tale criterio prevede che debbano essere liquidati gli interessi a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo; sul punto, condivisibilmente, il CGA precisa come il capitale di riferimento per il calcolo degli interessi «...non può corrispondere al valore del bene al momento della perdita della proprietà, ma deve essere determinato con riferimento al valore del bene in ciascun anno di occupazione senza titolo» (CGA, ibidem).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.1970 del 14/04/2009 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Secondo l'elaborazione della Corte di Cassazione sussiste occupazione usurpativa in ipotesi di comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o per mancanza "ab initio" o perché venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini.

Estratto: «3.1 Da canto suo la giurisprudenza della Cassazione (es. SS.UU., 6.5.2003, n. 6853) ha individuato i caratteri nella cosiddetta occupazione appropriativa : a) nella trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) nel fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e quindi legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) nell'acquisto a favore della P.A.. che si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica, e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per

manca "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (in tal caso non si produce l'effetto acquisitivo a favore della P.A. ed il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse e quindi vi rinunzi, può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale); d) nella circostanza che il soggetto che ha subito l'ablazione di fatto, per ottenere il risarcimento del danno, ha l'onere di proporre domanda in sede giudiziale entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 2947 c.c.), la cui decorrenza è ancorata alla data di scadenza dell'occupazione legittima se l'opera pubblica è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo se essa è avvenuta dopo quella scadenza (o in assenza di decreto di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di valida dichiarazione di pubblica utilità). 3.2 Tuttavia tale ricostruzione giurisprudenziale dell'occupazione appropriativa (e usurpativa) è del tutto incompatibile con la disciplina normativa introdotta dal D.Lg.vo n. 327/2001 ed entrata in vigore il 30 giugno 2003. Quest'ultimo contiene, infatti, un capo VII, intitolato alle "Conseguenze della utilizzazione di un bene per scopi di interesse pubblico, in assenza del valido provvedimento ablatorio", nel quale rientra soltanto l'art. 43, la cui rubrica è "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico". L'incompatibilità tra le attuali previsioni di legge e la ricostruzione "pretoria" del fenomeno occupazione appropriativa e usurpativa è evidente, se solo si considera che la disposizione sopra riportata subordina all'adozione di apposito provvedimento discrezionale il trasferimento di proprietà dei beni immobili utilizzati per scopi di interesse pubblico, a seguito di modificazione avvenuta in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.7206 del 25/03/2009 - Relatore: Marina Anna Tavassi - Presidente: Mario Rosario Morelli

Sintesi: L'illegittima apprensione del bene, conseguente ad annullamento della dichiarazione di PU, configura ipotesi di occupazione usurpativa.

Estratto: «3.5 - Questo Collegio ritiene che i motivi di ricorso sopra enunciati siano fondati. E' corretto infatti l'assunto secondo cui la Corte territoriale nel fare applicazione della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 7 bis (inserito dalla L. n. 662 del 1996, art. 3, comma 65) sia caduta in errore. Nel caso di specie, infatti, la circostanza che il D.M. 7 settembre 1983 e D.M. 16 maggio 1984, fossero stati annullati con la sentenza del TAR Campania del 9.9.1986 e quindi definitivamente con la sentenza del Consiglio di Stato del 3.4.1993, ha determinato l'effetto che le occupazioni disposte a carico di R.G., e indi della sua avente causa I.M., debbano essere considerate apprensione della proprietà privata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, abbiano assunto il carattere dell'illiceità ab origine. Conseguenza di tale situazione è da ritenersi quella che si sia configurata un'occupazione sine titolo cui consegue la necessità di applicare i criteri di risarcimento commisurati al valore pieno del bene perduto, a fronte della cosiddetta occupazione usurpativa. Deve ricordarsi sul punto l'opinione espressa dalle Sezioni Unite di questa Corte (Sez. U., sent. n. 6853 del 06/05/2003, rv. 562665; seguita dalla giurisprudenza costante di questa Corte: sent. 19.2.2007 n. 3723 rv. 594296; n. 27192 del 2006, rv. 593463; n. 15615 del 2006 rv. 590414; n. 730 del 2005 rv. 578536) secondo cui il fenomeno della cosiddetta occupazione appropriativa presenta, in sintesi, i seguenti caratteri: a) la trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) il fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e, quindi, legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) l'acquisto a favore della p.a. si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della p.a. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (in tal caso non si produce l'effetto acquisitivo a favore della p.a. ed il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse e quindi vi rinunzi, può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale); d) il soggetto che ha subito l'ablazione di fatto, per ottenere il risarcimento del danno, ha l'onere di proporre domanda in sede giudiziale entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 2947 cod. civ.), la cui decorrenza

è ancorata alla data di scadenza dell'occupazione legittima, se l'opera pubblica è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo, se essa è avvenuta dopo quella scadenza (o in assenza di decreto di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di valida dichiarazione di pubblica utilità). Delineati così i caratteri dell'occupazione usurpativa, a confronto con quella appropriativa, deve rilevarsi che il caso in esame si iscrive a buon diritto nell'ipotesi qualificata come appropriazione usurpativa, a fronte dell'annullamento della dichiarazione di pubblica utilità. E' infatti sul punto da disattendere la tesi prospettata dalla difesa del Consorzio, secondo cui l'annullamento del giudice amministrativo avrebbe investito il Decreto 7 settembre 1983 e Decreto 16 maggio 1984, che riguardavano la sola occupazione d'urgenza e non la declaratoria di pubblica utilità. Al contrario, il primo di detti decreti, anche secondo quanto riferito dalle sentenze dei giudici amministrativi, conteneva la declaratoria di pubblica utilità dell'opera, mentre, per una parte delle aree espropriate, in particolare quelle di cui al Decreto 16 maggio 1984, la declaratoria di pubblica utilità mancava del tutto, con la conseguenza che anche per detta parte di terreni l'occupazione non può che essere considerata usurpativa. Ed allora, per tutte le aree di cui si discute si è di fronte ad un'ipotesi di manipolazione e definitiva trasformazione del fondo in assenza di dichiarazione di pubblica utilità o perché mancante ab origine, ovvero perché posta nel nulla dalle pronunce dei giudici amministrativi. Conseguentemente è fondato il rilievo di parte ricorrente secondo cui il risarcimento del danno non poteva essere liquidato sulla base della previsione di cui al comma 7 bis, dell'art. 5 bis (per altro ora dichiarato incostituzionale con la sentenza Corte Cost. n. 349 del 2007), bensì con riferimento al valore di mercato del bene. Nelle controversie di tal genere il valore dell'area va considerato con riferimento alla libera contrattazione, cosicché non assume alcun rilievo la qualificazione dell'area come agricola o edificatoria sotto il profilo legale, ma deve indagarsi sul possibile valore che i terreni avrebbero spuntato in una libera offerta sul mercato.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.1353 del 09/03/2009 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Cassazione fuoriescono dall'ambito della c.d. occupazione acquisitiva i comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab inizio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini.

Estratto: «2. In punto di giurisdizione la Sezione ritiene di non aver motivo per discostarsi nella circostanza dall'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie nelle quali si faccia questione - anche ai fini complementari della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento all'interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà ovvero sia caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi (Cons. Stato, A.P. 30.7.2007, n.9 e 22.10.2007, n. 12; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18.12.2007, n.6676; T.A.R. Lazio, Roma, II, 3.7.2007, n.5985; T.A.R. Toscana, I, 14.9.2006, n.3976; Cass. Civ., SS.UU., 20.12.2006, nn. 27190, 27191 e 27193).2.1 Da canto suo la giurisprudenza della Cassazione (es. SS.UU., 6.5.2003, n. 6853) ha individuato i caratteri nella cosiddetta occupazione appropriativa : a) nella trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) nel fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e quindi legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) nell'acquisto a favore della P.A.. che si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica, e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab inizio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (in tal caso non si produce l'effetto acquisitivo a favore della P.A. ed il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a

tanto non ha interesse e quindi vi rinunci, può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale); d) nella circostanza che il soggetto che ha subito l'ablazione di fatto, per ottenere il risarcimento del danno, ha l'onere di proporre domanda in sede giudiziale entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 2947 c.c.), la cui decorrenza è ancorata alla data di scadenza dell'occupazione legittima se l'opera pubblica è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo se essa è avvenuta dopo quella scadenza (o in assenza di decreto di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di valida dichiarazione di pubblica utilità).»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.217 del 05/03/2009 - Relatore: Cesare Mastrocola - Presidente: Cesare Mastrocola

Sintesi: L'utilizzazione del bene privato per fini pubblici, realizzata in assenza di decreto di valida dichiarazione di pubblica utilità, in quanto successivamente annullata, configura ipotesi di occupazione "usurpativa", caratterizzata dall'assenza, originaria o sopravvenuta, della dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «1 Nella fattispecie in questione si riscontra l'utilizzazione del bene privato per fini pubblici, realizzata in assenza di decreto di valida dichiarazione di pubblica utilità, in quanto successivamente annullata.1.1 Si tratta quindi della fattispecie per lungo tempo denominata occupazione "usurpativa", caratterizzata dall'assenza, originaria o sopravvenuta, della dichiarazione di pubblica utilità.1.2 La giurisdizione sul risarcimento del danno per tale fattispecie è stata a lungo ritenuta dubbia. A maggior prova di ciò, proprio per il ricorso all'esame del Tribunale è stato proposto regolamento preventivo di giurisdizione. Con ordinanza n. 2691 del 7.2.2007, le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione hanno ritenuto fondato il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, proposto dai ricorrenti, ed hanno dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo, anche alla luce dei principi espressi in materia dalla sentenza della Corte Costituzionale 11.5.2006 n.191, in quanto "la giurisdizione amministrativa sussiste (ed è stata ritenuta dalla Consulta conforme a Costituzione) pure nell'ipotesi in cui la dichiarazione di p. u. sia stata emessa e poi successivamente annullata in sede amministrativa o giurisdizionale perché anche in tal caso si è in presenza di un concreto riconoscibile atto di esercizio del potere, pur se poi lo stesso si è rivelato illegittimo e per effetto dell'annullamento ha cessato retroattivamente di esplicitare i suoi effetti; e la lesione del diritto soggettivo di proprietà è rapportabile ad un comportamento materiale dell'amministrazione, tuttavia riconducibile all'avvenuta adozione ed esecuzione della dichiarazione di p. u. e divenuto tale in seguito al provvedimento che l'ha caducata.". Infatti, nella fattispecie in esame "i comportamenti causativi di danno ingiusto - e cioè le occupazioni ed utilizzazioni dei loro terreni - pur se rientranti fra le condotte cd. usurpative, costituiscono comunque esecuzione di atti o provvedimenti amministrativi (dichiarazione di p.u. dell'opera preventivata dal comune di Soverato) e sono quindi, riconducibili all'esercizio del potere ablativo di detta amministrazione pur se viziato da illegittimità che ne ha comportato l'annullamento da parte del giudice amministrativo".»

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA n.52 del 18/02/2009 - Relatore: Marco Lipari - Presidente: Riccardo Virgilio

Sintesi: In ipotesi di intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, non è configurabile un'ipotesi di occupazione appropriativa per effetto dell'irreversibile trasformazione del suolo; l'attività esecutiva dell'amministrazione è qualificabile come mero comportamento materiale ed è riconducibile ad ipotesi di occupazione usurpativa.

Estratto: «Anzitutto, va chiarito che non sembra pertinente il richiamo, compiuto dalla sentenza appellata, all'articolo 55 del testo unico delle espropriazioni. Tale disposizione si riferisce, indiscutibilmente, alle occupazioni senza titolo anteriori al 30 settembre 1996. Nel caso di specie non è contestato che l'occupazione sia iniziata il 21 dicembre 2001 e che la trasformazione del fondo si sia verificata in epoca ancora successiva (nel corso del 2002). Tuttavia, resta condivisibile la conclusione cui è pervenuto il tribunale, diretta ad affermare il principio del diritto all'integrale risarcimento del danno subito dall'interessato (espresso dal citato articolo 55, nel testo ora vigente, ma desumibile anche dall'articolo 43 del testo unico dell'espropriazione e dalla giurisprudenza, anche europea, richiamata), sia pure per ragioni in parte diverse. Infatti, nel caso di specie, non è sicuramente configurabile l'ipotesi dell'occupazione appropriativa, dal momento che il presupposto indefettibile della valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, all'epoca dell'irreversibile

trasformazione del fondo (ripetutamente affermato dalla giurisprudenza) è, in concreto, carente, proprio in conseguenza dell'intervenuto annullamento di tale dichiarazione. Al riguardo, giova richiamare il prevalente indirizzo della giurisprudenza, secondo cui "dall'ambito dell'occupazione appropriativa devono essere esclusi i comportamenti della p.a. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata, o per mancanza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini. In tali vicende, definite di occupazione usurpativa, non si produce l'effetto acquisitivo a favore della p.a., donde il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato o il risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale (fra le tante, Consiglio Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3267). Nello stesso senso, si è precisato che, ove il giudice amministrativo abbia annullato un atto con valore di dichiarazione di pubblica utilità, l'attività esecutiva dell'amministrazione è qualificabile come mero comportamento materiale e si configura un'occupazione usurpativa; tuttavia la domanda di restituzione dell'area e quella di risarcimento del danno vanno proposte al giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 35 d.lg. 31 marzo 1998 n. 80, come modificato dall'art. 7 l. 21 luglio 2000 n. 205, essendo venuta meno la riserva al giudice ordinario dei "diritti consequenziali" (Cassazione civile, sez. un., 19 aprile 2007, n. 9324). Pertanto, in ipotesi di occupazione usurpativa il risarcimento del danno deve essere commisurato al valore pieno del terreno perduto, stante l'inapplicabilità a tale tipo di occupazione, in relazione al suo carattere abusivo, della l. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 7 bis, da riferirsi esclusivamente alla occupazione "appropriativa", intendendo il richiamo alle "occupazioni illegittime di suoli per causa di pubblica utilità" esprimere un collegamento teleologico con le finalità perseguite a mezzo della procedura espropriativa (Cassazione civile, sez. I, 1 febbraio 2007, n. 2207).»

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.739 del 11/02/2009 - Relatore: Gabriele Nunziata - Presidente: Antonio Onorato

Sintesi: Secondo l'elaborazione giurisprudenziale della Cassazione, non rientrano nell'ambito applicativo dell'istituto dell'occupazione acquisitiva i comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini.

Estratto: «2.1 Da canto suo la giurisprudenza della Cassazione (es. SS.UU., 6.5.2003, n. 6853) ha individuato i caratteri nella cosiddetta occupazione appropriativa : a) nella trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico, che determina l'acquisizione della proprietà alla mano pubblica; b) nel fenomeno, in assenza di formale decreto di esproprio, che ha il carattere dell'illiceità, che si consuma alla scadenza del periodo di occupazione autorizzata (e quindi legittima) se nel frattempo l'opera pubblica è stata realizzata, oppure al momento della trasformazione qualora l'ingerenza nella proprietà privata abbia già carattere abusivo o se essa acquisti tale carattere perché la trasformazione medesima avviene dopo la scadenza del periodo di occupazione legittima; c) nell'acquisto a favore della P.A.. che si determina soltanto qualora l'opera sia funzionale ad una destinazione pubblicistica, e ciò avviene solo per effetto di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto, con conseguente esclusione dall'ambito applicativo dell'istituto di comportamenti della P.A. non collegati ad alcuna utilità pubblica formalmente dichiarata (cosiddetta occupazione usurpativa), o per mancanza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità o perché questa è venuta meno in seguito ad annullamento dell'atto in cui essa era contenuta o per scadenza dei relativi termini (in tal caso non si produce l'effetto acquisitivo a favore della P.A. ed il proprietario può chiedere la restituzione del fondo occupato e, se a tanto non ha interesse e quindi vi rinunzi, può avanzare domanda di risarcimento del danno, che deve essere liquidato in misura integrale); d) nella circostanza che il soggetto che ha subito l'ablazione di fatto, per ottenere il risarcimento del danno, ha l'onere di proporre domanda in sede giudiziale entro il termine di prescrizione quinquennale (art. 2947 c.c.), la cui decorrenza è ancorata alla data di scadenza dell'occupazione legittima se l'opera pubblica è realizzata nel corso di tale occupazione, oppure al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo se essa è avvenuta dopo quella scadenza (o in assenza di decreto di occupazione d'urgenza, ma sempre nell'ambito di valida dichiarazione di pubblica utilità). 2.2 Tuttavia tale ricostruzione giurisprudenziale dell'occupazione appropriativa (e usurpativa) è del tutto incompatibile con la disciplina normativa introdotta dal D.Lg.vo n. 327/2001 ed entrata in vigore il 30 giugno 2003. Quest'ultimo contiene, infatti, un capo VII, intitolato alle "Conseguenze della utilizzazione di un bene per scopi di interesse pubblico, in assenza del valido provvedimento ablatorio", nel quale rientra soltanto l'art. 43, la cui rubrica è "Utilizzazione senza titolo di un

bene per scopi di interesse pubblico".L'incompatibilità tra le attuali previsioni di legge e la ricostruzione "pretoria" del fenomeno occupazione appropriativa e usurpativa è evidente, se solo si considera che la disposizione sopra riportata subordina all'adozione di apposito provvedimento discrezionale il trasferimento di proprietà dei beni immobili utilizzati per scopi di interesse pubblico, a seguito di modificazione avvenuta in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.»

TAR SICILIA, SEZIONE II PALERMO n.117 del 26/01/2009 - Relatore: Aurora Lento - Presidente: Nicolò Monteleone

Sintesi: In caso di assenza (originaria o sopravvenuta per effetto di annullamento giurisdizionale o in autotutela) della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, si configura ipotesi di occupazione usurpativa che, a differenza dell'occupazione acquisitiva, consente di qualificare l'occupazione dell'immobile da parte della P.A. come mera attività di fatto, autonoma e indipendente, avente il carattere di fatto illecito permanente.

Estratto: «6.2 Sempre in via preliminare, va rilevato che, avendo il Collegio ritenuto fondata la richiesta di annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, si tratta di un caso, che la costante giurisprudenza delle sezioni unite della Cassazione qualifica come "occupazione usurpativa spuria" e ritiene devoluta alla giurisdizione amministrativa (per tutte Cassazione civile, sezioni unite, 7 febbraio 2007, n. 2688).La differenza rispetto alle fattispecie rientranti nell'istituto (ormai non più esistente per le ragioni che più avanti saranno esposte) della c.d. "occupazione appropriativa" consiste nella assenza (originaria o sopravvenuta per effetto di annullamento giurisdizionale o in autotutela) della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, che consente di qualificare la occupazione dell'immobile da parte della P.A. come mera attività di fatto, autonoma e indipendente, avente il carattere di fatto illecito permanente (per tutte Cassazione civile, I, 22 settembre 2008, n. 23943).Trattasi di distinzione, la cui fondamentale importanza è stata ribadita anche di recente dalla Cassazione, la quale ha ritenuto che l'acquisizione del bene alla mano pubblica non consegue automaticamente (come avveniva nell'occupazione appropriativa) all'irreversibile trasformazione di esso, ma è logicamente e temporalmente successiva, in quanto dipende da una scelta del proprietario usurpato, il quale, rinunciando implicitamente al diritto dominicale, opta per una tutela integralmente risarcitoria in luogo della pur possibile tutela restitutoria (per tutte Cassazione civile, I, 22 settembre 2008, n. 23943; 5 febbraio 2008, n. 2746, ma anche sezioni unite, 14 aprile 2003, n. 5902; I, 28 marzo 2001, n. 4451).Tale impostazione va rivista alla luce dei più recenti pronunciamenti della giurisprudenza amministrativa, anche di questo TAR, secondo i quali nel nostro ordinamento non esiste più l'istituto - di creazione giurisprudenziale - della c.d. "occupazione appropriativa" (in tal senso, tra le tante, Consiglio di Stato, IV, 30 novembre 2007, n. 6124; TAR Puglia Bari, III, 14 luglio 2008, n. 1751; TAR Sicilia Palermo, II, 9 ottobre 2008, n. 6145; III, 8 gennaio 2009, n. 10).Su tale materia è, come noto, intervenuta la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale, nelle sentenze 30 maggio 2000, rich. n. 24638/94, Carbonara e Ventura e 30 maggio 2000, rich. n. 31524/96, Società Belvedere Alberghiera, ha essenzialmente ritenuto che un comportamento illecito o illegittimo non può fondare l'acquisto di un diritto.A tali principi è stata data attuazione con l'art. 43 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (testo unico sugli espropri) – applicabile razione temporis alla fattispecie in esame -, il quale prevede che qualora un immobile venga utilizzato per scopi di interesse pubblico e sia stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, l'Amministrazione possa acquisirne la proprietà con atto formale di natura ablatoria e discrezionale, risarcendo al privato il relativo danno.L'atto di acquisizione può, secondo quanto previsto dal combinato disposto dei commi 1 e 2 del succitato art. 43, essere emanato anche quando il bene sia stato modificato e la dichiarazione di pubblica utilità sia stata annullata.Orbene, dai pronunciamenti della CEDU e dal disposto dell'art. 43 deriva la irrilevanza della distinzione tra "occupazione appropriativa" ed "occupazione usurpativa spuria", stante che, in entrambi i casi, il trasferimento della proprietà dal privato alla P.A. non può conseguire alla trasformazione irreversibile del bene.Tale effetto non può, peraltro, ad avviso del Collegio, nemmeno collegarsi alla unilaterale volontà del privato di rinunciare al proprio diritto, da ritenersi implicita nella richiesta di liquidazione del danno commisurato alla definitiva perdita della disponibilità del bene, essendo, secondo quanto previsto dal più volte citato art. 43, comunque necessaria l'adozione di un espresso decreto di acquisizione sanante da parte della p.a. interessata (in tal senso T.A.R. Sicilia Palermo, II, 22 settembre 2008 , n. 1182; TAR Puglia Bari, III, 14 luglio 2008, n. 1751).»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA -->

OCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> ASSENZA/INEFFICACIA DECRETO OCCUPAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.3188 del 11/02/2010 - Relatore: Aniello Nappi - Presidente: Salvatore Salvago

Sintesi: L'occupazione può essere considerata usurpativa quando manchi o sia divenuta inefficace la dichiarazione di pubblica utilità, non quando sia divenuto inefficace il decreto di occupazione (nel caso di specie) per scadenza del termine trimestrale di efficacia.

Estratto: «2.2- Con il secondo motivo il ricorrente principale deduce violazione e falsa applicazione della L. n. 142 del 1990, art. 47, L. n. 865 del 1971, art. 20, L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, comma 7 bis, vizi di motivazione della decisione impugnata. Sostiene che erroneamente i giudici del merito abbiano qualificata come usurpativa l'occupazione dei fondi controversi eseguita dopo la scadenza del termine trimestrale di efficacia del relativo provvedimento. Il motivo è fondato. Secondo la giurisprudenza di questa corte, infatti, l'occupazione può essere considerata usurpativa quando manchi o sia divenuta inefficace la dichiarazione di pubblica utilità, non quando sia divenuto inefficace il decreto di occupazione (Cass., sez. 1^a, 16 maggio 2003, n. 7643, m. 563181, Cass., sez. un., 16 luglio 2008, n. 19501, m. 604570). La sentenza impugnata va pertanto cassata in accoglimento di questo motivo del ricorso principale. Ma la cassazione deve essere disposta senza rinvio, perché non essendo controversa la irreversibile trasformazione del fondo occupato, questa corte può pronunciarsi nel merito, dichiarando che il diritto al risarcimento del danno deriva da occupazione espropriativa.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.397 del 13/01/2010 - Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi: La fattispecie, qualificabile come "occupazione usurpativa", ovvero come manipolazione del fondo di proprietà privata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, è costituita da un comportamento di fatto dell'amministrazione, in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, ravvisabile anche per i terreni nei quali nel corso dell'esecuzione dell'opera pubblica si sia verificato uno sconfinamento da aree legittimamente occupate.

Estratto: «- la fattispecie, qualificabile come "occupazione usurpativa", ovvero come manipolazione del fondo di proprietà privata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, è costituita da un comportamento di fatto dell'amministrazione, in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, che in effetti è ravvisabile anche per i terreni nei quali nel corso dell'esecuzione dell'opera pubblica, si sia verificato uno sconfinamento da aree legittimamente occupate (cfr Cass. Su 200703723).- ineccepibilmente, peraltro, la Corte di appello ha affermato che la sua speciale competenza in unico grado, prevista dalla L. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 19 e 20, era limitata esclusivamente alle domande formulate dall' A. negli atti di citazione e di intervento, inerenti alla determinazione amministrativa dell'indennità di espropriazione di mq 649 ed all'indennità di occupazione legittima di mq 45, sulle quali poi si è pronunciata favorevolmente per il ricorrente, mentre non poteva estendersi ad altre domande estranee a tale speciale competenza, quale la domanda di risarcimento dei danni subiti da detta parte in relazione all'asserito illecito sconfinamento, essenzialmente ritenendo, sia pure per implicito, che tale sconfinamento, suscettibile di autonomo rilievo, in diversa sede giudiziaria, non interferisse con il conseguimento degli indennizzi relativi alle porzioni di terreno legittimamente occupate temporaneamente e poi definitivamente ablate, nel senso di determinare la riconduzione dell'intera vicenda nell'ambito di una occupazione temporanea e definitiva illecita;»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> ILLECITO PERMANENTE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.998 del 16/01/2013 - Relatore: Antonio Pietro Lamorgese - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: L'occupazione abusiva di un fondo privato al di fuori di un procedimento di espropriazione (è la cd.voie de fait francese), costituisce un fatto illecito permanente di diritto comune, soggetto alla disciplina degli artt. 2043 e 2058 c.c..

Estratto: «Il motivo è infondato nella parte concernente la prescrizione, anche se la motivazione in diritto resa dalla corte d'appello dev'essere in parte corretta, ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 4. La corte, nel rigettare l'eccezione di prescrizione, l'ha fatta decorrere dal 1993, anno in cui il comune realizzò lavori strutturali consistenti nell'ampliamento della strada, con nuovi marciapiedi, aiuole ecc, implicanti il compimento di una fattispecie acquisitiva e la definitiva destinazione del terreno a un fine pubblicistico. In realtà, poiché si è trattato di un'occupazione abusiva di un fondo privato al di fuori di un procedimento di espropriazione (è la cd.voie de fait francese), essa costituisce un fatto illecito permanente di diritto comune, soggetto alla disciplina degli artt. 2043 e 2058 c.c.. Tale affermazione presuppone l'ancoraggio del termine iniziale della prescrizione quinquennale della pretesa risarcitoria alla data di cessazione dell'occupazione medesima, che è quella in cui viene posto rimedio alla situazione contra ius mediante la restituzione dell'immobile al suo proprietario, ovvero mediante la cessione della proprietà dell'immobile al soggetto che lo ha per l'innanzi occupato abusivamente, a prescindere sia dall'irreversibile trasformazione del bene sia dalla sua destinazione a scopi pubblicistici (un analogo risultato pratico è raggiunto seguendo l'orientamento, espresso da Cass. 4207/2012, che fa decorrere la prescrizione dal giorno, nella specie risalente all'anno 1994, della richiesta risarcitoria nella quale è ravvisata un'implicita rinuncia a conseguire la tutela restitutoria).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.4207 del 16/03/2012 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Corrado Carnevale

Sintesi: Siccome la semplice intromissione nell'immobile privato e la sua materiale utilizzazione da parte dell'Amministrazione, non possono valere a trasformare in esercizio di poteri ablativi né l'iniziale apprensione del bene né la sua successiva manipolazione, diviene del tutto irrilevante anche la sua successiva e non consentita trasformazione da parte dell'ente pubblico che produce soltanto le conseguenze proprie dell'illecito comune di carattere permanente.

Sintesi: In ipotesi di semplice intromissione nell'immobile e di sua materiale utilizzazione da parte dell'Amministrazione senza alcun procedimento espropriativo, non vi è spazio per la prescrizione del credito inerente al controvalore del fondo, del tutto estraneo a tale categoria di occupazione-detenzione illegittima, in cui nessuna funzione è svolta dalla trasformazione del bene per fini pubblici.

Estratto: «Con il primo motivo, il comune, deducendo difetti di motivazione in ordine alla decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno chiesto dalla controparte, censura la decisione impugnata per avere aderito all'orientamento giurisprudenziale di legittimità che la individua in coincidenza con la data della domanda giudiziale;disattendendo l'altro più corretto e copioso indirizzo che invece determina preventivamente la data di irreversibile trasformazione del fondo dalla quale non è più conseguibile la restituzione dell'immobile e sorge in luogo della stessa il diritto del proprietario al risarcimento del danno pari al controvalore del bene.E comporta che dallo stesso momento, nel caso coincidente con l'anno 1974, inizia del pari a decorrere la prescrizione del relativo credito, il cui termine - quinquennale o decennale che sia - per quanto riguarda il controvalore dell'immobile S., era interamente spirato alla data della citazione introduttiva del giudizio (anno 1987).Il motivo è infondato, anche se va corretta la motivazione della sentenza impugnata che, dichiarando di conoscere le differenze tra espropriazione illegittima ed occupazione senza titolo cd. usurpativa, ha finito per confondere (così come hanno fatto entrambe le parti) le problematiche relative ai due istituti, peraltro ipotizzando inesistenti contrasti giurisprudenziali su principi in realtà inerenti a questioni del tutto diverse.Al riguardo la Corte deve ribadire ancora una volta, dando ulteriore continuità alla propria giurisprudenza, che, siccome nel caso è pacifica (sul punto essendosi formato il giudicato interno) l'avvenuta occupazione da parte del comune della menzionata "(OMISSIS)" senza alcun procedimento espropriativo, la vicenda esula dalla materia delle espropriazioni per p.u. - siano esse legittime, che illegittime (cd. occupazione acquisitiva) - per rientrare nella categoria dell'apprensione - detenzione senza titolo di un bene altrui, costituente un fatto illecito di diritto comune e sottoposta (almeno fino al T.U. delle espropriazioni appr. con D.P.R. n. 327 del 2001) alla relativa disciplina: nel duplice senso di soggezione alle regole del codice civile - ed in particolar modo alle disposizioni degli artt. 2043 e 2058 -, nonché di applicabilità indifferenziata delle stesse a qualunque soggetto assuma la qualifica di occupante abusivo, sia esso un ente pubblico che un soggetto privato.Da questa disciplina niente affatto recente, come dedotto dagli S. (pag.2 controric.), ma risalente quanto meno alle note decisioni delle Sezioni Unite 4423/1977 e 118/1978, e fondata sul presupposto che di funzione amministrativa ablatoria meritevole della particolare tutela apprestata dall'art. 42 Cost. nonché dalla L.

n. 2248 del 1865, art. 4, All. E non può parlarsi nel caso di mero impiego, sia pure per fini pubblici, del fondo altrui materialmente appreso, sono derivate quali necessario conseguenze: a) che siccome la semplice intromissione nell'immobile e la sua materiale utilizzazione non possono valere a trasformare in esercizio di poteri ablativi né l'iniziale apprensione del bene né la sua successiva manipolazione, diviene del tutto irrilevante anche la sua successiva e non consentita trasformazione da parte dell'ente pubblico che produce soltanto le conseguenze proprie dell'illecito comune di carattere permanente di cui alla normativa ricordata; b) che il proprietario conserva e mantiene il diritto dominicale sull'immobile, nonché in via primaria, la possibilità di esercizio delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà, e perfino dell'azione esecutiva di cui agli artt. 474 e 605 cod. proc. civ. anche per conseguire il ripristino dello status quo ante previa demolizione dell'opera abusiva (Cass. 18239/2005; 18436/2004; 15710/2001; 12841/1995; 1867/1991): salvo rimanendo il diritto al risarcimento del danno per i frutti via via perduti e per ogni altra ragione di pregiudizio causata dalla compressione del diritto dominicale, fino al momento in cui tale situazione venga a cessare. In relazione al quale può porsi di conseguenza soltanto il problema della prescrizione dei crediti (frutti, occasioni ed altri utili) via via sorti nel periodo anteriore al quinquennio antecedente alla domanda giudiziale Cass. 1683/1984; 4522/1994 e da ultimo: 5381/2011). Non vi è invece spazio per la prescrizione del credito inerente al controvalore del fondo, del tutto estraneo a tale categoria di occupazione-detenzione illegittima, in cui nessuna funzione è svolta dalla trasformazione del bene per fini pubblici; non ne è ipotizzabile il mutamento dell'assetto reale ed il fulcro dell'intera costruzione si incentra sulla compressione, rinnovantesi di momento in momento delle principali facoltà di godimento e di disposizioni del diritto dominicale su di esso, propria del fatto illecito di natura permanente (Cass. sez. un. 1907/1997 e 2332/1997, e succ.). Questo regime non è stato rimesso in discussione né modificato da queste ultime decisioni delle Sezioni Unite, nonché dalla conforme giurisprudenza successiva sostanzialmente invocata dai giudici di appello; le quali hanno confermato nuovamente in tale fattispecie "il carattere permanente dell'illecito, con evidenti implicazioni sia in punto di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante dal protrarsi dell'illecita occupazione, sia in punto di esperibilità delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà". E tuttavia hanno esteso anche a questa tipologia di illecito la facoltà concessa dal legislatore al proprietario di un bene mobile (si pensi ad un'autovettura) o immobile, distrutto, neutralizzato o comunque reso inidoneo a svolgere la funzione originaria, di chiedere la condanna del danneggiante invece che alla restituzione ed al ripristino del bene nello stato originario (peraltro non sempre attuabile), al risarcimento del danno per equivalente: in corrispondenza all'analoga facoltà data dall'art. 2058 c.c., comma 2 al debitore, ove la reintegrazione in forma specifica risulti per lui eccessivamente onerosa. E specificato che anche in tal caso l'azione di risarcimento del danno extracontrattuale soggiace alla disciplina della prescrizione propria dei fatti illeciti permanenti; con la peculiarità che la decorrenza di essa non può iniziare dalla restituzione dell'immobile (costituente l'atto del danneggiante che pone fine alla permanenza), più non richiesta dal danneggiato, bensì dal momento della scelta in luogo di essa, dell'azione risarcitoria, per l'implicito meccanismo abdicativo ravvisabile nei confronti di quella restitutoria: a differenza di quanto accade nelle espropriazioni - rituali e/o illegittime - in cui la prescrizione del credito indennitario, dovendo cominciare a decorrere ex art. 2937 cod. civ. dal momento in cui il relativo diritto può essere fatto valere, è necessariamente ancorata alla data del trasferimento coattivo del fondo (per effetto del decreto di esproprio, del contratto di cessione volontaria, ovvero della sua irreversibile trasformazione in un bene pubblico) che è quella della perdita definitiva del diritto dominicale. Per cui, siccome la scelta dello S. di chiederne il controvalore è stata palesata con la citazione introduttiva del giudizio, notificata il 10 gennaio 1987, correttamente la sentenza impugnata ha respinto l'eccezione di prescrizione del comune, definitivamente interrotta proprio in concomitanza con il termine iniziale del suo decorso.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19953 del 29/09/2011 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi: In mancanza di un'efficace dichiarazione di pubblica utilità, l'occupazione e la trasformazione del fondo non possono dar luogo all'acquisto della proprietà in favore dell'Amministrazione, ma si configurano come un illecito a carattere permanente, la cui consumazione cessa soltanto per effetto della proposizione della domanda di risarcimento dei danni, nella quale deve ravvisarsi una implicita rinuncia del proprietario al diritto dominicale, con la conseguenza che, quanto meno fino alla notificazione dell'atto di citazione, deve escludersi la decorrenza del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria.

Estratto: «1.2. Solo per completezza, quindi, occorre rilevare che il ricorrente non avrebbe neppure interesse a far valere l'errata qualificazione della fattispecie, non potendo conseguire, per effetto dell'eventuale

accoglimento di tale censura, un risultato più favorevole di quello derivante dalla sentenza impugnata. Questa Corte ha infatti affermato che, in mancanza di un'efficace dichiarazione di pubblica utilità, l'occupazione e la trasformazione del fondo non possono dar luogo all'acquisto della proprietà in favore dell'Amministrazione, ma si configurano come un illecito a carattere permanente, la cui consumazione cessa soltanto per effetto della proposizione della domanda di risarcimento dei danni, nella quale deve ravvisarsi una implicita rinuncia del proprietario al diritto dominicale, con la conseguenza che, quanto meno fino alla notificazione dell'atto di citazione, deve escludersi la decorrenza del termine di prescrizione dell'azione risarcitoria (cfr. Cass., Sez. 1^a, 27 maggio 2010. n. 13023).»

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.2683 del 24/11/2010 - Relatore: Antonio Cavallari - Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi: La giurisprudenza successiva alla sentenza 6 febbraio 1983 n.1464 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ha affiancato all'istituto dell'accessione invertita quello dell'acquisizione usurpativa. Nel precisare i contorni dell'istituto dell'occupazione usurpativa, l'elaborazione giurisprudenziale ha ribadito che il diritto di chiedere la restituzione del bene recede solo a fronte del verificarsi dell'usucapione e che l'azione risarcitoria non soggiace ad alcun termine prescrizionale dato che l'illecito ha carattere permanente e il danno derivante dalla perdita della proprietà si matura ogni giorno nella sua integralità.

Estratto: «I - Con la sentenza 26 febbraio 1983 n.1464 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno fissato uno snodo fondamentale nella materia della utilizzazione di un bene appartenente ad un privato per la realizzazione di un'opera pubblica; hanno stabilito che "nella ipotesi in cui la pubblica amministrazione (o un suo concessionario) occupi un fondo di proprietà privata e tale occupazione sia illegittima, per totale mancanza di provvedimento autorizzativo o per decorso dei termini in relazione ai quali l'occupazione si configurava legittima, la radicale trasformazione del fondo – ove sia ritenuta dal giudice di merito univocamente interpretabile nel senso dell'irreversibile trasformazione di esso al fine della costruzione dell'opera pubblica – da un lato comporta l'estinzione, in quel momento, del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà del suolo in capo all'ente costruttore e dall'altro costituisce un illecito (istantaneo, ad effetti permanenti, che abilita il privato a chiedere, nel termine prescrizionale di cinque anni dal momento della trasformazione del fondo nei sensi prima indicati, la condanna dell'ente medesimo a risarcire il danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà con l'ulteriore conseguenza che un provvedimento di espropriazione per pubblica utilità del fondo intervenuto successivamente al momento dell'estinzione del diritto di proprietà privata deve considerarsi del tutto privo di rilevanza, sia ai fini dell'assetto proprietario, sia ai fini della responsabilità da illecito". La successiva sentenza 16 luglio 1997 n.6515, della I Sezione Civile della Corte di Cassazione, ha precisato l'ambito dell'istituto, affermando che "il presupposto indefettibile della fattispecie appropriativa, infatti, è l'esistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, quale atto che, accertando e valutando l'interesse pubblico perseguito con la procedura espropriativa, configura il comportamento dell'ente espropriante come esplicazione di potestà amministrativa e conferisce all'opera effettiva natura pubblica. In difetto di tale presupposto viene a mancare qualsiasi collegamento tra un interesse pubblico (non accertato e valutato) e l'opera realizzata, che non può definirsi pubblica, se non nel più ristretto significato che è riconducibile all'attività posta in essere da un soggetto non privato, il quale, tuttavia, non attua alcuna pubblica potestà: ne deriva che la sua condotta si traduce in un'attività meramente materiale e lesiva del diritto dominicale, con i connotati dell'illecito permanente. Pur dopo la realizzazione dell'opera, quindi, il privato resta proprietario del suolo....". "E' poi evidente che, quanto agli effetti sul diritto dominicale del privato, alla mancanza della dichiarazione di pubblica utilità non può non essere equiparata una dichiarazione successivamente ritenuta illegittima ed annullata...". La successiva elaborazione giurisprudenziale ha poi ribadito, nel precisare i contorni dell'istituto dell'occupazione usurpativa, che il diritto di chiedere la restituzione del bene recede solo a fronte del verificarsi dell'usucapione e che l'azione risarcitoria non soggiace ad alcun termine prescrizionale dato che l'illecito ha carattere permanente e il danno derivante dalla perdita della proprietà si matura ogni giorno nella sua integralità (Cass. n.6515 del 2004; idem n.5995 del 2004; idem n.12647 del 2006). La giurisprudenza ha, quindi, affiancato all'istituto dell'accessione invertita quello dell'acquisizione usurpativa.»

TRIBUNALE DI ROMA, SEZIONE II CIVILE del 26/07/2010 - Relatore: Cecilia Bernardo - Presidente: Cecilia Bernardo

Sintesi: La mera occupazione - detenzione illegittima dell'immobile privato è inquadrabile nella responsabilità ex art. 2043 c.c., con le necessarie implicazioni sia in punto di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante dalla permanenza dell'illecita occupazione, sia in punto di esperibilità delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà del bene.

Estratto: «Va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito. Giova premettere che, come è principio pacifico nella giurisprudenza di legittimità, la giurisdizione del giudice si determina sulla base della domanda e, ai fini del suo riparto tra giudice ordinario e amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca ed effettiva natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso - tenuto conto dei fatti allegati e del rapporto giuridico di cui essi sono manifestazione - con riguardo alla sostanziale protezione ad essa accordata, in astratto, dal diritto positivo (ex multis, Cass. sent. n. 5536 del 18/3/04; n. 10243 del 27/6/03; n. 7507 del 15/3/03; n. 3508 del 7/3/03). Orbene, nel presente giudizio l'attore ha chiesto condannarsi il Ministero convenuto al ripristino dello status quo ante del terreno di sua proprietà, nonché al risarcimento di tutti i danni patiti a seguito della illegittima occupazione dello stesso. In particolare, lo stesso attore - sin dall'atto introduttivo del giudizio - ha riconosciuto di essere stato privato del suo terreno in mancanza di un valido titolo ablatorio (decreto di occupazione scaduto o inesistenza del provvedimento di esproprio), ma in presenza di una rituale e valida dichiarazione di pubblica utilità. Infatti, i lavori contestati rientravano nell'attuazione del progetto di sistemazione idraulica del fiume Fi., approvato decreto n. 5902 del 6/7/90 del Ministero dei Lavori Pubblici, avente pieno valore di dichiarazione di pubblica utilità ed urgenza ex art. 1 L. n. 1/78. Giova premettere che, con riferimento all'occupazione di immobili privati posta in essere da parte dell'Amministrazione sine titolo o con titolo illegittimo, la giurisprudenza in passato aveva elaborato il concetto di "occupazione acquisitiva" o "accessione invertita". Tale figura - basata sull'applicazione analogica dell'art. 938 c.c. - si realizzava quando la P.A., dopo aver occupato il fondo del privato per la realizzazione di un'opera pubblica sulla scorta di una dichiarazione di pubblica utilità, non promuoveva regolare procedimento espropriativo, ma cagionava in ogni caso la radicale trasformazione del bene occupato, con irreversibile sua destinazione alle finalità pubblicistiche in ragione delle quali esso era stato materialmente appreso (costruzione di opera pubblica). In tali casi - e cioè sia quando mancava ab origine un titolo legittimante l'occupazione, sia quando tale titolo era divenuto successivamente inefficace per decorso dei termini di durata massima o per annullamento giurisdizionale - si riteneva che l'occupazione, seguita dalla radicale trasformazione del bene, comportasse l'estinzione del diritto di proprietà del privato con contestuale acquisto del medesimo, a titolo originario, da parte della PA. Il privato, tuttavia, aveva diritto al risarcimento del danno cagionato dall'illecito perpetrato dalla PA, da esercitarsi entro il termine prescrizione di 5 anni (cfr. Cass. SS. UU. 1464/83; Cass. SS. UU. 3940/88; Cort. Cost. n. 188/1995). Successivamente, poi, la giurisprudenza ha approfondito ulteriormente l'istituto, arrivando a distinguere tra "occupazione acquisitiva" e "occupazione usurpativa". In particolare, la Suprema Corte ha specificato che il fenomeno della cosiddetta "occupazione appropriativa o acquisitiva" si realizza solo quando, alla trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione del bene ad opera pubblica o ad uso pubblico, corrisponda uno specifico apprezzamento da parte dell'amministrazione delle finalità pubblicistiche perseguite. Sicché, presupposto indefettibile dell'acquisizione è l'esistenza di una dichiarazione di pubblica utilità (formale o connessa ad un atto amministrativo che, per legge, produca tale effetto), in modo che il collegamento funzionale dell'opera agli interessi pubblicistici perseguiti sia cristallizzato in un provvedimento amministrativo formalmente adottato. La cosiddetta accessione invertita, invece, non si realizza nella diversa ipotesi di "occupazione usurpativa", in cui la dichiarazione di pubblica utilità manca in radice ovvero è giuridicamente inesistente (in quanto annullata dal giudice amministrativo o carente dei suoi caratteri essenziali tipici, fra i quali la fissazione dei termini richiesti dall'art. 13 della legge n. 2359 del 1865 per il compimento delle espropriazioni e dei lavori). In tal caso, infatti, si configura solo una mera occupazione - detenzione illegittima dell'immobile privato - inquadrabile nella responsabilità ex art. 2043 c.c., con le necessarie implicazioni sia in punto di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante dalla permanenza della illecita occupazione, sia in punto di esperibilità delle azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà del bene (sul tema, ex pluribus Cassazione civile, sez. I, 12 dicembre 2001, n. 15710; Cassazione civile, sez. I, 16 maggio 2003, n. 7643; Cassazione civile, sez. un., 06 maggio 2003, n. 6853; Cass. Civ. Sez. 1, Sentenza n. 3007 del 17/02/2004 Cassazione Civile SS. UU. 21 gennaio 2005 n. 1235; Cass. Civ. Sez. 1, Sentenza n. 7981 del 30/03/2007).»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE DOPO SCADENZA PU

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19953 del 29/09/2011 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi: Qualora gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità siano cessati anteriormente alla trasformazione irreversibile, l'Amministrazione non può procedere ulteriormente all'esecuzione dei lavori (a meno che non rinnovi la dichiarazione di pubblica utilità), ma è tenuta a rilasciare il fondo e a ripristinare lo stato dei luoghi, non diversamente da quanto accade nelle altre ipotesi di occupazione usurpativa, configurandosi altrimenti il suo comportamento come un'arbitraria occupazione, analoga a quella astrattamente realizzabile da un privato, e quindi inidonea a determinare l'acquisto a titolo originario della proprietà.

Estratto: «1.3. La preclusione derivante dal giudicato interno investe anche la diversa tesi prospettata nella memoria depositata ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ., nella quale il ricorrente ammette finalmente l'irretrattabilità della qualificazione della fattispecie come occupazione appropriativa, ma ribadisce che il termine di prescrizione avrebbe dovuto essere fatto decorrere dalla scadenza del termine per l'ultimazione dei lavori o dalla data della trasformazione irreversibile del fondo, in quanto la predetta scadenza, rendendo inefficace la dichiarazione di pubblica utilità, avrebbe fatto venir meno il potere espropriativo), travolgendo anche gli effetti del decreto di occupazione, indipendentemente dal più lungo termine dallo stesso previsto. A sostegno di tale affermazione, il ricorrente richiama alcune pronunce di questa Corte, nelle quali, proprio in riferimento all'occupazione appropriativa, è stato precisato che il principio secondo cui in mancanza del decreto di esproprio la realizzazione dell'opera (con la corrispondente irreversibile trasformazione del suolo), intervenuta nel corso dell'occupazione legittima, determina l'acquisto della proprietà del fondo da parte dell'Amministrazione alla scadenza del termine di durata dell'occupazione stessa, trova applicazione soltanto nell'ipotesi in cui l'occupazione prosegua legittimamente dopo l'irreversibile trasformazione, e non anche quando sia ormai scaduto il termine stabilito nella dichiarazione di pubblica utilità, entro il quale soltanto il decreto di esproprio può essere legittimamente ed efficacemente emesso, ancorché il termine stabilito dal decreto di occupazione d'urgenza sia più lungo (cfr. Cass., Sez. Un., 6 maggio 2003, n. 6853; Cass., Sez. 1^a, 17 febbraio 2004, n. 3007; 29 agosto 2002, n. 12650). Le sentenze citate si riferiscono peraltro ad ipotesi nelle quali l'irreversibile trasformazione del fondo aveva avuto luogo anteriormente alla scadenza del termine fissato nella dichiarazione di pubblica utilità, e quindi in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace, la cui sussistenza integra uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'occupazione appropriativa, unitamente alla realizzazione dell'opera pubblica ed alla mancata emissione del decreto di esproprio nel termine all'uopo fissato. Come si è detto, infatti, l'acquisto della proprietà a titolo originario da parte della Pubblica Amministrazione presuppone che l'opera realizzata risulti funzionale ad una destinazione pubblicistica legalmente accertata, e può quindi verificarsi soltanto se, al momento della sua realizzazione, permangono gli effetti del relativo accertamento; in tal caso, la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità non priva l'opera del suo carattere pubblico, ma comporta soltanto il venir meno del potere ablatorio, impedendo l'emissione del decreto di espropriazione e travolgendo gli effetti del decreto di occupazione, con il conseguente verificarsi del fenomeno della c.d. accessione invertita, da cui derivano ad un tempo l'acquisto della proprietà in favore dell'Amministrazione e l'obbligo della stessa di risarcire il danno arrecato al proprietario. Qualora, invece, gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità siano cessati anteriormente alla trasformazione irreversibile, l'Amministrazione non può procedere ulteriormente all'esecuzione dei lavori (a meno che non rinnovi la dichiarazione di pubblica utilità), ma è tenuta a rilasciare il fondo e a ripristinare lo stato dei luoghi, non diversamente da quanto accade nelle altre ipotesi di occupazione usurpativa, configurandosi altrimenti il suo comportamento come un'arbitraria occupazione, analoga a quella astrattamente realizzabile da un privato, e quindi inidonea a determinare l'acquisto a titolo originario della proprietà. Tale sarebbe la situazione verificatasi nel caso di specie, avendo la Corte d'Appello accertato che la trasformazione irreversibile del fondo occupato si è verificata successivamente alla scadenza del termine fissato nella dichiarazione di pubblica utilità, e pertanto quando gli effetti di quest'ultima erano ormai venuti meno; la possibilità di ricollegare alla condotta dell'Amministrazione gli effetti dell'occupazione usurpativa è tuttavia preclusa dalla mancata contestazione della sentenza impugnata, nella parte in cui ha preso atto dell'intervenuta formazione del giudicato in ordine alla qualificazione della fattispecie come occupazione appropriativa, facendone discendere la decorrenza del termine di prescrizione dalla scadenza dell'occupazione legittima.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> NOZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.1787 del 25/01/2013 - Relatore: Salvatore Salvago - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: L'occupazione c.d. usurpativa, presuppone la mancanza in radice della dichiarazione di p.u. e perciò esula dalla materia espropriativa, rientrando fra i comuni fatti illeciti permanenti disciplinati dall'art. 2043 cod. civ., in cui non è ravvisabile in capo alla P.A. l'espressione di alcuna funzione amministrativa, né l'esercizio di poteri ablativi.

Estratto: «Deve altresì respingere il quarto motivo del ricorso principale, con cui l'IACP deducendo violazione della L. n. 865 del 1971, ha lamentato che i giudici di appello abbiano qualificato l'occupazione del terreno usurpativa, piuttosto che appropriativa o espropriativa per il fatto che l'opera rispondeva ad interessi pur sempre pubblicistici e non era stata rimossa: perciò a nulla rilevando che il P.Z. contenente la dichiarazione di p.u. fosse stato annullato dal giudice amministrativo, in quanto il discrimen tra le due occupazioni, la prima delle quali, denominata espropriativa rientra appunto nella categoria delle espropriazioni per p.u., dipende dalla presenza della dichiarazione di p.u. - che è il solo provvedimento idoneo a determinare la natura pubblicistica dell'opera e la sua conseguente acquisizione a titolo originario all'amministrazione espropriante; laddove quella illegittima ravvisata dal Tribunale e dalla Corte di appello di Campobasso (c.d. usurpativa), come ripetutamente osservato dalla giurisprudenza di legittimità, presuppone la mancanza in radice della dichiarazione di p.u. e perciò esula dalla materia espropriativa, rientrando fra i comuni fatti illeciti permanenti disciplinati dall'art. 2043 cod. civ., in cui non è ravvisabile in capo alla P.A. l'espressione di alcuna funzione amministrativa, né l'esercizio di poteri ablativi. Ed il proprietario conserva e mantiene il proprio diritto dominicale sull'immobile, nonché in via primaria, quello di chiederne la restituzione; sicché l'azione risarcitoria ex art. 2043 cod. civ. è esperibile soltanto se (e solo perché) egli per una propria scelta discrezionale rinunci ad ottenere il rilascio del bene e preferisca invece, abbandonarlo definitivamente all'occupante conseguendo in cambio la completa reintegrazione economica del pregiudizio sofferto.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.19953 del 29/09/2011 - Relatore: Guido Mercolino - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi: In ipotesi di occupazione usurpativa, la condotta della Pubblica Amministrazione, non essendo riconducibile ad un pubblico interesse legalmente dichiarato, non si differenzia in alcun modo da quella arbitrariamente posta in essere da un privato, e non può pertanto determinare l'acquisto della proprietà del fondo, ma si configura esclusivamente come un fatto illecito, dal quale sorge il diritto del proprietario alla restituzione dell'immobile o al risarcimento del danno.

Estratto: «La Corte d'Appello ha giustificato il rigetto dell'eccezione di prescrizione dell'azione risarcitoria con l'affermazione che il relativo termine, avente durata quinquennale, doveva essere fatto decorrere (non già dalla scadenza del termine per l'ultimazione dei lavori fissato nel decreto di occupazione, come sostiene il ricorrente, ma) dalla data in cui era scaduto il termine di durata dell'occupazione legittima, nel corso della quale si era verificata l'irreversibile trasformazione del fondo occupato, tale assunto ha la sua esplicita premessa nella constatazione della mancata impugnazione della sentenza di primo grado, nella parte in cui aveva qualificato la fattispecie come occupazione appropriativa, e trova fondamento nel consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, il quale ravvisa tale fenomeno nell'acquisto a titolo originario della proprietà di un fondo da parte della Pubblica Amministrazione e nella contestuale perdita del medesimo diritto da parte del proprietario, che si verificano in conseguenza della trasformazione irreversibile di un immobile la cui occupazione, disposta per la realizzazione di una opera pubblica, non sia stata seguita dall'emissione del decreto di espropriazione entro la data indicata come termine finale di efficacia dell'occupazione (cfr. ex plurimis Cass., Sez. 1^a, 7 marzo 2008. n. 6195; 26 agosto 1998. n. 8490; 22 febbraio 1994. n. 1725). La predetta trasformazione, configurandosi al tempo stesso come modo di acquisto della proprietà e come fatto illecito, da infatti luogo ad un'obbligazione risarcitoria soggetta al termine di prescrizione di cui all'art. 2947 cod. civ., il quale, trattandosi di illecito a carattere istantaneo, decorre dalla data in cui, per

effetto della scadenza del termine di efficacia del decreto di occupazione o dell'irreversibile destinazione dell'immobile all'interesse pubblico, se successiva, si verifica l'acquisto della proprietà in favore dell'Amministrazione (cfr. ex plurimis, Cass., Sez. 1[^], 28 maggio 2008, n. 14050; 30 marzo 2007, n. 7981; 6 aprile 2006, n. 8037). L'occupazione appropriativa, presupponendo la destinazione del fondo ad una finalità pubblicistica, che può verificarsi soltanto in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità formale o connessa ad un atto amministrativo che per legge produca tale effetto, si distingue, com'è noto, dall'occupazione usurpativa, la quale ha luogo quando il comportamento dell'Amministrazione non sia ricollegabile ad una pubblica utilità formalmente dichiarata, o per mancanza ab initio della dichiarazione di pubblica utilità, o perché questa è venuta meno a seguito dell'annullamento dell'atto in cui era contenuta o per la scadenza dei relativi termini, verificatasi prima del compimento dell'opera. In tal caso, la condotta della Pubblica Amministrazione, non essendo riconducibile ad un pubblico interesse legalmente dichiarato, non si differenzia in alcun modo da quella arbitrariamente posta in essere da un privato, e non può pertanto determinare l'acquisto della proprietà del fondo, ma si configura esclusivamente come un fatto illecito, dal quale sorge il diritto del proprietario alla restituzione dell'immobile o al risarcimento del danno (cfr. Cass., Sez. Un., 6 maggio 2003, n. 6853; Cass., Sez. 1, 17 febbraio 2004, n. 3007).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.17444 del 22/08/2011 - Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi: La figura dell'occupazione usurpativa si realizza allorché il proprietario, in presenza di un'attività manipolativa del bene realizzata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, a fronte di tale irreversibile trasformazione, si limiti ad avanzare una pretesa di natura risarcitoria per equivalente.

Estratto: «Premesso che dal tenore degli scritti difensivi e della stessa sentenza scrutinata si evince chiaramente come la porzione di terreno in questione, oggetto di trasformazione irreversibile, non sia interessata, mancando - in parte qua - anche la dichiarazione di pubblica utilità, dalla procedura ablativa, appare assolutamente inadeguato il sintetico riferimento, contenuto nella decisione impugnata, all'esistenza di un "atto autorizzativo" ai fini di escludere che "l'attività di trasformazione dell'area compiuta dall'amministrazione possa essere considerata un fatto illecito fonte di obbligazione risarcitoria ex art. 2043 c.c.". Benvero la facoltà di "usufruire", secondo il termine utilizzato dalla società concedente, non si riferisce, di regola, alla titolarità del diritto di proprietà, ma può genericamente intendersi come l'esplicazione di un diritto reale limitato, ovvero come l'esercizio di facoltà derivanti da un rapporto di natura obbligatoria. Di certo la Corte territoriale non spiega adeguatamente come un atto autorizzativo del genere possa qualificarsi come atto di cessione, ma, soprattutto, come possa comportare l'abdicazione al valore del terreno, tanto più che nella stessa dichiarazione, allegata al ricorso, sottoscritta dal solo legale rappresentante della Torre Cocchi s.a.s., si specifica che sono "fatti salvi tutti i diritti sanciti dalla legge". L'assenza di qualsiasi procedura ablativa inerente all'area in questione esclude, dunque, che il suindicato atto possa assumere valenza giuridica come cessione volontaria intervenuta nell'ambito del procedimento di esproprio, mentre sotto il profilo del diritto comune, la carenza di qualsiasi controprestazione e, soprattutto la natura unilaterale dell'atto, inducono a escludere che possa essere intervenuto un negozio di donazione, per il quale per altro è prescritta, ad substantiam, la forma pubblica. L'assenza di un titolo valido per l'acquisizione del terreno da parte del Comune induce, pertanto, a ricondurre la fattispecie, pur tenendo presente la peculiarità della stessa, nella figura dell'occupazione usurpativa che, secondo il paradigma concettuale tracciato da questa Corte a partire dalla nota decisione n. 1814 del 2000, si realizza, per l'appunto, allorché il proprietario, in presenza di un'attività manipolativa del bene realizzata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, a fronte di tale irreversibile trasformazione si limiti ad avanzare, come nel caso di specie, una pretesa di natura risarcitoria per equivalente.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.880 del 05/04/2011 - Relatore: Fabrizio Fornataro - Presidente: Domenico Giordano

Sintesi: L'occupazione usurpativa si configurava quando l'intervento di realizzazione dell'opera sul suolo altrui avveniva in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, ab initio o per effetto dell'intervenuto annullamento del relativo atto o per scadenza dei relativi termini (queste due ultime ipotesi risultano, come è noto, di dubbia collocazione, con profonde differenze, tra giurisprudenza ordinaria e giurisprudenza

amministrativa), sicché si verificava un mero fatto illecito, inidoneo, stante la mancata correlazione tra l'opera realizzata e una dichiarata finalità di realizzazione dell'interesse pubblico, a determinare l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione, tenuta, pertanto, alla restituzione dell'area, oltre al risarcimento per i danni comunque cagionati al proprietario.

Estratto: «5) Una volta riconosciuta la fondatezza della domanda costitutiva di annullamento, avanzata con l'impugnazione, occorre esaminare la domanda di restituzione del fondo, previa remissione in pristino, parimenti formulata in sede di impugnazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art 43 del d.p.r. 2001 n 327 impone di individuare il regime giuridico delle aree che l'amministrazione ha sottoposto a trasformazione realizzando un'opera programmata, previa attivazione di una procedura espropriativa, connotata da dichiarazione di pubblica utilità, ma non conclusa con l'emanazione di un decreto di espropriazione, qualora l'amministrazione abbia "sanato" la situazione così determinatasi mediante l'adozione di un decreto di acquisizione, annullato in considerazione dell'incostituzionalità dell'art. 43 del d.p.r. 2001 n. 327. La questione va trattata tenendo presente che l'amministrazione resistente, al fine di paralizzare la pretesa restitutoria, sostiene, in modo via via subordinato: a) la permanente applicabilità dei principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di occupazione acquisitiva; b) la possibilità di ritenere acquisita la proprietà del fondo da parte del Comune per specificazione, ai sensi dell'art. 940 c.c., richiamando sul punto il precedente del Tar Puglia Lecce 24 novembre 2010 n. 2683; c) la possibilità di applicare le norme civilistiche in materia di accessione e segnatamente gli artt. 936 e 938 c.c.; d) la necessità comunque di escludere la restituzione del bene in applicazione dei limiti stabiliti dall'art. 2058 c.c. rispetto al risarcimento in forma specifica, o, comunque, dall'art. 2933, comma 2, c.c., in relazione all'esecuzione in forma specifica delle obbligazioni di non fare. Le eccezioni proposte non meritano condivisione e la loro analisi richiede l'articolazione di diversi passaggi argomentativi. 5.1) In primo luogo non è sostenibile la permanente vigenza dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, elaborato in via pretoria, in considerazione della sua incompatibilità con i principi della Carta europea dei diritti dell'uomo (C.E.D.U.), come interpretati dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo. 5.1.1) L'istituto dell'occupazione acquisitiva, distinto, per presupposti ed effetti giuridici, dall'occupazione usurpativa, è stato elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione; in particolare, con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 26 febbraio 1983, n. 1464, sono state cristallizzate le caratteristiche dell'istituto, componendo le diverse ricostruzioni operate sino ad allora dalla giurisprudenza. In assenza di uno specifico riferimento normativo, si affermò che, qualora l'amministrazione occupi un fondo di proprietà privata per la costruzione di un'opera pubblica e tale occupazione sia illegittima, per mancanza di provvedimento autorizzativo o per decorso dei termini in relazione ai quali l'occupazione si configurava legittima, la radicale trasformazione del fondo - ove sia dal giudice di merito ritenuta univocamente interpretabile nel senso della sua destinazione irreversibile alla costruzione dell'opera pubblica - da un lato, comporta l'estinzione in quel momento del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'ente costruttore, dall'altro, costituisce un illecito - istantaneo, ma con effetti permanenti - che abilita il privato a chiedere, nel termine prescrizione di cinque anni dal momento della irreversibile trasformazione del fondo, la condanna dell'ente medesimo a risarcire il danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà, mediante il pagamento di una somma pari al valore del fondo in quel momento, con la rivalutazione per l'eventuale diminuzione del potere di acquisto subita dalla moneta fino al giorno della liquidazione. Di conseguenza, un provvedimento di espropriazione del fondo per pubblica utilità, intervenuto successivamente al momento suddetto, doveva considerarsi privo di rilevanza, sia ai fini dell'assetto proprietario, sia ai fini della responsabilità da illecito. Le Sezioni Unite ritennero che la permanenza del diritto di proprietà del privato sul suolo illegittimamente occupato dall'amministrazione, dopo la realizzazione dell'opera pubblica, non fosse conciliabile con il totale svuotamento dei poteri del proprietario, conseguente alla irreversibile trasformazione del bene. La sentenza suindicata, analizzando il sistema di cui agli artt. 934 e seg. ti del codice civile, enucleò il principio generale in base al quale la regola per la composizione del conflitto - tra il soggetto pubblico e colui che subisce l'irreversibile trasformazione - è l'attribuzione della proprietà, sia del suolo, sia della costruzione, al soggetto portatore dell'interesse ritenuto prevalente secondo una valutazione di ordine economico sociale correlata al livello di sviluppo della società civile. In tale contesto, la tutela del privato non poteva essere ottenuta tramite la condanna dell'ente pubblico alla restituzione del bene previa demolizione delle opere costruite, ma era confinata entro i limiti dell'azione per il risarcimento del danno, spettante al privato in conseguenza dell'illecito commesso dall'amministrazione, consistente nel colpevole comportamento integrante l'ablazione di fatto e riconducibile allo schema dell'art. 2043 c.c.. A prescindere dai profili - non rilevanti ai fini della soluzione della questione che interessa nel caso concreto - concernenti l'individuazione del momento consumativo dell'illecito e della disciplina applicabile in tema di prescrizione dell'azione risarcitoria, va ricordato che con la successiva sentenza 10 giugno 1988, n. 3940, le Sezioni Unite della Cassazione precisarono

che il fenomeno dell'occupazione appropriativa era caratterizzato, quale indefettibile punto di partenza, da una valida dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e, quale punto di arrivo, dalla realizzazione dell'opera medesima, nonché dall'inserimento tra questi due poli di un'attività manipolatrice del bene altrui, posta in essere in deviazione dal modello di comportamento dettato dalle leggi in materia. Insomma, l'elemento qualificante della fattispecie era "l'azzeramento" del contenuto sostanziale del diritto di proprietà, conseguente all'illecito integrato dall'irreversibile trasformazione del fondo e comportante, da un lato, la perdita del diritto di proprietà per il privato, dall'altro, l'acquisto del nuovo bene risultante da quella trasformazione in capo all'amministrazione, a titolo originario e per effetto della realizzazione dell'opera pubblica con connessa impossibilità di restituzione del suolo ormai incorporato nell'opera (per tale ricostruzione e per la dettagliata analisi della genesi e dello sviluppo dell'istituto si veda, in particolare, oltre alle sentenze citate in motivazione, Cass. Civ., SS.UU., 6 maggio 2003, n. 6853). Quanto all'occupazione usurpativa è sufficiente rammentare – visto che l'ipotesi non è neppure astrattamente configurabile nel caso di specie, in quanto l'intervento è stato realizzato sulla base di una non contestata dichiarazione di pubblica utilità – che tale fattispecie si configurava quando l'intervento di realizzazione dell'opera sul suolo altrui avveniva in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, ab initio o per effetto dell'intervenuto annullamento del relativo atto o per scadenza dei relativi termini (queste due ultime ipotesi risultano, come è noto, di dubbia collocazione nel complesso quadro giurisprudenziale elaborato sul punto, con profonde differenze, tra giurisprudenza ordinaria e giurisprudenza amministrativa), sicché si verificava un mero fatto illecito, inidoneo, stante la mancata correlazione tra l'opera realizzata e una dichiarata finalità di realizzazione dell'interesse pubblico, a determinare l'effetto acquisitivo a favore della pubblica amministrazione, tenuta, pertanto, alla restituzione dell'area, oltre al risarcimento per i danni comunque cagionati al proprietario.»

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1013 del 07/04/2010 - Relatore: Vincenzo Salamone - Presidente: Filippo Giamportone

Sintesi: Per "occupazione usurpativa" si intende la manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia, ed è costituita da un comportamento di occupazione di mero fatto del suolo privato e conseguente irreversibile sua trasformazione, che concreta un'ipotesi di illecito in alcun modo ricollegabile all'esercizio di poteri amministrativi e fonte di danno risarcibile.

Estratto: «4 –Inammissibili sono le censure con le quali si lamenta la occupazione usurpativa di aree non oggetto di dichiarazione di pubblica utilità. Lamentano, infatti, i ricorrenti l'usurpativa appropriazione anche dell'area ove era ubicata la rampa di accesso carrabile al fabbricato, utilizzata dai residenti con riduzione e spostamento del cancello di ingresso, in quanto il Comune non ha adottato un valido atto espropriativo. Si lamenta, inoltre, che l'area occupata sarebbe stata di superficie, sebbene in misura modesta (metri quadrati 15,40), superiore a quella oggetto della dichiarazione di pubblica utilità e del decreto di espropriazione. In forza di detta circostanza i ricorrenti chiedono la restituzione dell'area ridotta in pristino stato ed il risarcimento dei danni frattanto arrecati. In merito ribadiscono, come peraltro accertato dal CTU, che nessuna cessione volontaria è stata disposta dalla sig.ra Briguglio Giuseppa a beneficio del Comune. L'area ove è stato posto in essere l'ultimo intervento di occupazione, al catasto individuata alla particella ex 545 oggi frazionata nelle particelle 828 e 829 era ed è di proprietà di tutti i ricorrenti in comproprietà indivisa (cfr. titoli di proprietà allegati al n.8 e n.9 depositati in uno al ricorso per motivi aggiunti). Essa è pervenuta ai ricorrenti dalla madre sig.ra Briguglio Giuseppa giusta denuncia di successione del 13.07.2007, la quale, a sua volta, aveva acquistato - unitamente al marito sig. Briguglio Giovanni - dalla sig.ra Cortese Caterina detto terreno di are 11.00 particella 545 con contratto in Notar N., Fleres n.8296 del 2.11.1952, trascritto alla conservatoria dei registri immobiliari in data 22.11.1952. La comproprietaria sig.ra Briguglio Giuseppa, dante causa degli odierni ricorrenti non risulta abbia ceduto l'area al Comune, il quale, non avendo la proprietà esclusiva del bene, aveva correttamente previsto in sede di piano particellare dell'esproprio originario l'ablazione della particella ex 545, alla quale non ha fatto seguito la dichiarazione di pubblica utilità che la ricomprende. L'occupazione e la trasformazione di detta area si configura, pertanto, come usurpativa. Per "occupazione usurpativa" si intende, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, la manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia, ed è costituita da un comportamento di occupazione di mero fatto del suolo privato e conseguente irreversibile sua trasformazione, che concreta un'ipotesi di illecito in alcun modo ricollegabile all'esercizio di poteri amministrativi e fonte di danno risarcibile (da ultimo, Cassazione civile sentenza 11 giugno 2009 n. 13578). Ciò

premessò osserva il Collegio che in materia di procedimenti di esproprio sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva le controversie nelle quali si faccia questione - naturalmente anche ai fini complementari della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità, con essa congruenti e ad essa conseguenti, anche se il procedimento all'interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo atto traslativo ovvero sia caratterizzato dalla presenza di atti poi dichiarati illegittimi. Non rientra, invece, nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'art. 34 del D. L.vo n. 80 del 1998 e dalle corrispondenti norme processuali contenute nell'art. 53 del T.U. n. 327 del 2001, come incisi dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 204/2004 e 191/2006, una controversia risarcitoria proposta nel caso in cui la dichiarazione di p.u. ovvero altri provvedimenti a contenuto e finalità appropriative della proprietà privata manchino del tutto, venendo in tale ipotesi in rilievo un mero comportamento per vie di fatto o, se si vuole, una vera usurpazione del diritto soggettivo di proprietà, in nessun modo e nemmeno mediatamente funzionalizzato e rapportato all'esercizio di un effettivo potere degradatorio e traslativo (da ultimo, Consiglio di Stato IV 13 gennaio 2010 n. 92).»

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, SEZIONE I CIVILE del 17/09/2009 - Relatore: Rosa Pezzullo - Presidente: Francesco Del Porto

Sintesi: Alla stregua della sentenza della Corte Cost. n. 191/2006 si definisce usurpativa quella forma di occupazione caratterizzata dall'apprensione del fondo altrui in carenza di titolo: carenza che è generalmente individuata nell'ipotesi di assenza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità, ma da taluni anche nell'ipotesi di annullamento, con efficacia "ex tunc", della dichiarazione inizialmente esistente, ovvero di sua inefficacia per inutile decorso dei termini previsti per l'esecuzione dell'opera pubblica.

Estratto: «Va preliminarmente evidenziato che, con sentenza n. 1152 del 22.2.2003, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, in accoglimento dei ricorsi proposti dalla SA.La.Pa. s.p.a. e dalla MS.Ma.Se.Ag. s.r.l. annullava il decreto sindacale n. 14167/88 concernente l'occupazione d'urgenza dei suoli occorrenti per i lavori di sistemazione a verde pubblico dell'area antistante l'ex La.Sa. e gli atti connessi, tra i quali la delibera di Giunta n. 606 del 13.5.88, nonché il decreto di esproprio n. 21264 del 3.11.93 e degli atti connessi, tra i quali la delibera di giunta n. 807/90, recante la proroga del termine per il completamento dei lavori e delle espropriazioni; tale sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato con pronuncia n. 1567 del 4.12.2007 divenuta definitiva. Le pronunce del Tar e del Consiglio di Stato rendono all'evidenza superfluo l'esame del secondo e terzo motivo di appello, concernenti appunto la legittimità dell'occupazione e della procedura espropriativa culminata nel decreto di esproprio emesso il 3.11.1993, dovendosi considerare l'intera procedura quale occupazione "usurpativa", alla stregua delle precisazioni fornite dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 191/2006 ("si definisce usurpativa quella forma di occupazione caratterizzata dall'apprensione del fondo altrui in carenza di titolo: carenza che è generalmente individuata nell'ipotesi di assenza "ab initio" della dichiarazione di pubblica utilità, ma da taluni anche nell'ipotesi di annullamento, con efficacia "ex tunc", della dichiarazione inizialmente esistente, ovvero di sua inefficacia per inutile decorso dei termini previsti per l'esecuzione dell'opera pubblica").»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13578 del 11/06/2009 - Relatore: Maria Cristina Giancola - Presidente: Ugo Vitrone

Sintesi: La fattispecie qualificabile come "occupazione usurpativa", va intesa come manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia, ed è costituita da un comportamento di occupazione di mero fatto del suolo privato e conseguente irreversibile sua trasformazione, che concreta un'ipotesi d'illecito in alcun modo ricollegabile all'esercizio di poteri amministrativi e fonte di danno risarcibile; suddetta fattispecie pertanto non ricorre qualora all'Amministrazione non possa essere addebitata la materiale, radicale immutazione in strada pubblica del suolo di proprietà privata.

Estratto: «Come noto (cfr Cass. SU 200830254; 200810501; 200703723), la fattispecie qualificabile come "occupazione usurpativa" va intesa come manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia, ed è costituita da un comportamento di occupazione di mero fatto del suolo privato e conseguente irreversibile sua trasformazione,

che concreta un'ipotesi di illecito in alcun modo ricollegabile all'esercizio di poteri amministrativi e fonte di danno risarcibile. I giudici di merito risultano essersi ineccepibilmente attenuti a queste regole di diritto, argomentatamele concludendo, sulla base di una pluralità di richiamati dati oggettivi emersi dall'istruttoria, che al Comune di Monteiasi non poteva essere addebitata la materiale, radicale immutazione in strada pubblica del suolo, già appartenuto alla Ma..Ciò premesso, il richiamo, operato dal ricorrente, al D.P.R. n. 327 del 2001, art. 43, concernente l'acquisizione di beni utilizzati dalla pubblica amministrazione in assenza di decreto di esproprio, appare inconferente. Tale disposizione normativa in ogni caso presuppone un'attività manipolativa del bene da parte della P.A., che nella specie i giudici di merito hanno come detto escluso, ma, inoltre, in riferimento pure all'ipotesi che qui rileva, di risarcimento per occupazione usurpativa, le Sezioni Unite di questa Corte, con la sentenza n. 200727732, hanno già affermato, che essa è inapplicabile, anche agli effetti della giurisdizione, ove l'acquisizione alla proprietà pubblica sia avvenuta per irreversibile trasformazione del fondo occupato, consumata anteriormente all'entrata in vigore della stessa norma, nulla autorizzando a ritenere una sua entrata in vigore anticipata rispetto al contesto normativo di cui fa parte (art. 59 del T.U.) ed in presenza della norma di chiusura di cui all'art. 57 dello stesso T.U..»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> OMESSA INDICAZIONE DEI TERMINI

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE VI CIVILE, SOTTOSEZIONE 1 n.8020 del 02/04/2013 - Relatore: Renato Bernabai - Presidente: Salvatore Di Palma

Sintesi: L'approvazione, secondo l'art. 1, L.R. Sicilia 10 agosto 1978 (lex specialis), di un progetto per la costruzione di un'opera pubblica non contenente la fissazione dei termini di inizio e fine dell'espropriazione e dei lavori non attribuisce alcun potere ablatorio alla Pubblica amministrazione ed è inidonea ad affievolire, quindi, ad interesse legittimo il diritto di proprietà del privato, il quale può agire per il risarcimento dei danni nei confronti dell'amministrazione. L'accertata mancanza dei predetti termini nel provvedimento di approvazione degrada dunque ad occupazione usurpativa la fattispecie in esame e cioè, ad un illecito permanente, insuscettibile di prescrizione temporalmente ricollegata al compimento dell'opera.

Estratto: «Il principio, più volte affermato, della supplenza del termine legale di efficacia del piano di zona per l'edilizia popolare ed economica in caso di carenza dei termini di inizio e fine dell'espropriazione e dei lavori, richiesti dalla L. 25 giugno 1865, art. 13 (Cass., sez. 1, 28 ottobre 2011 n. 22.526; Cass., sez. 1, 19 febbraio 2009 n. 4027), soffre una deroga in ordine all'analoga fattispecie prevista dalla L.R. Sicilia 10 agosto 1978, n. 35 (Nuove norme in materia di lavori pubblici e per l'acceleramento e la semplificazione delle relative procedure), che all'art. 1, comma 4, prevede che "nell'atto cui è riconnessa la dichiarazione di pubblica utilità sono fissati i termini entro i quali devono essere iniziati e ultimati i lavori ed i termini in cui devono essere iniziate ed ultimate le relative espropriazioni, ai sensi della L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13". Si tratta di una lex specialis che si differenzia dalla legge statale L. 3 gennaio 1978, n. 1, art. 1 (Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali), in cui la dichiarazione di pubblica utilità è pure implicita nell'approvazione del progetto dell'opera pubblica, ma la previsione legale del termine triennale per l'inizio dei lavori rende superflua la fissazione dei termini previsti dalla L. n. 2359 del 1865, art. 13. Ne consegue che l'approvazione, secondo l'art. 1, L.R. Sicilia, di un progetto per la costruzione di un'opera pubblica non contenente la fissazione di detti termini non attribuisce alcun potere ablatorio alla Pubblica amministrazione ed è inidonea ad affievolire, quindi, ad interesse legittimo il diritto di proprietà del privato, il quale può agire per il risarcimento dei danni nei confronti dell'amministrazione (Cass., sez. 1, 23 giugno 2008 n. 17.015; Cass., sez. unite, 30 giugno 1999 n. 355; Cass., sez. 1 17 marzo 1997, n. 2324). L'accertata mancanza dei predetti termini nel provvedimento di approvazione (di cui da atto la stessa sentenza impugnata) degrada dunque ad occupazione usurpativa la fattispecie in esame: e cioè, ad un illecito permanente, insuscettibile di prescrizione temporalmente ricollegata al compimento dell'opera (Cass., sez. 1, 27 maggio 2010, n. 13023). Resta assorbita la disamina degli ulteriori due motivi". - che la relazione è stata comunicata al Pubblico ministero e notificata ai difensori delle parti, che non hanno depositato memorie;»

TRIBUNALE DI BARI, SEZIONE III CIVILE del 07/02/2013 - Relatore: Paola Barracchia - Presidente: Paola Barracchia

Sintesi: La dichiarazione di pubblica utilità priva dei termini per il compimento delle espropriazioni e dell'opera, trattandosi di dichiarazione giuridicamente inesistente, è inidonea a far sorgere il potere espropriativo e ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriandi; ne consegue che ogni atto di occupazione delle aree oggetto di una siffatta dichiarazione costituisce comportamento materiale in nessun modo ricollegabile ad un esercizio anche abusivo dei poteri della P.A., trattasi di vicenda inquadrabile nella fattispecie classificata dalla giurisprudenza, come "occupazione usurpativa".

Estratto: «Assorbente ogni altro profilo di illegittimità fatto valere dall'attore negli atti di citazione e nel corso del procedimento (e sui quali le parti convenute hanno accettato il contraddittorio) è quello relativo alla mancata indicazione, nella dichiarazione di pubblica utilità, dei termini conclusivi per il compimento della procedura espropriativa e dei lavori. mancanza che ha determinato carenza assoluta di potere da parte della P.A. espropriante con travolgimento di ogni atto amministrativo adottato successivamente alla stessa dichiarazione di pubblica utilità. Nel caso di specie ci troviamo di fronte a procedura espropriativa adottata per il compimento di una opera pubblica, l'edificio scolastico per l'Istituto Tecnico Commerciale, costruito presso il Comune di Bitetto. Ed invero, l'approvazione del progetto per la costruzione del suddetto edificio scolastico, contenuto nella delibera del consiglio provinciale del 21 dicembre 1987 n. 435 (prodotta agli atti), comporta implicita dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza a mente dell'art. 1 L. n. 1 del 3 gennaio 1978, applicabile nel caso di specie. Nondimeno tale delibera è carente dei quattro termini di inizio e di cessazione del procedimento espropriativo e dei lavori. Sul punto la Suprema Corte, con orientamento ormai consolidato (si veda tra tutte ordinanza delle Sezioni Unite n. 3569 del 14 febbraio 2011 alla quale si rinvia) ha statuito che il provvedimento amministrativo privo dei termini per il compimento delle espropriazioni e dell'opera, di cui all'art. 13 della L. n. 1865 n. 2359 (applicabile nel caso di specie) rispondente alla necessità di rilievo costituzionale (art. 42 terzo comma Cost) di limitare il potere discrezionale della P.A. non esercitabile senza limiti temporali, è radicalmente nullo ed inefficace. Ne consegue che ogni atto di occupazione delle aree oggetto di un siffatta dichiarazione costituisce comportamento materiale in nessun modo ricollegabile ad un esercizio anche abusivo dei poteri della P.A.. La dichiarazione di pubblica utilità priva dei termini per il compimento delle espropriazioni e dell'opera, in quanto giuridicamente inesistente e radicalmente nulla, non ha possibilità di convalida, sanatoria od integrazione ad opera di provvedimenti successivi (cfr. Cass. sez. I sent. n. 28214 del 26 novembre 2008), come è accaduto nel caso di specie con la Delib. n. 35 del 22 febbraio 1988 (prodotta agli atti) nella quale, a distanza di un anno e due mesi dalla citata Delib. n. 435, il consiglio provinciale ha indicato i quattro termini espropriativi e di esecuzione dei lavori. Come già detto, trattandosi di dichiarazione giuridicamente inesistente, è inidonea a far sorgere il potere espropriativo e ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriandi, determinandosi una situazione di carenza di potere che incide negativamente sia sul decreto di occupazione temporaneo di urgenza (e su quello di esproprio), sia sull'irreversibile trasformazione dell'immobile successivamente verificatosi con l'edificazione dell'istituto scolastico, i quali atti, siccome non collegati ad un fine di pubblico interesse legalmente dichiarato, divengono pure essi inidonei a sottrarre alla parte privata la disponibilità del bene (entrambi i decreti di occupazione di urgenza e di esproprio sono agli atti). Ne consegue che ogni atto di occupazione delle aree oggetto di una siffatta dichiarazione costituisce comportamento materiale in nessun modo ricollegabile ad un esercizio anche abusivo dei poteri della P.A. Trattasi di vicenda inquadrabile nella fattispecie classificata dalla giurisprudenza, come "occupazione usurpativa".»

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, SEZIONE I-BIS CIVILE del 01/03/2012 - Relatore: Michelangelo Petruzzello - Presidente: Renato Lipani - Parti: Fo.Cl. e altri c. Provincia Caserta

Sintesi: La dichiarazione di pubblica utilità è da considerare giuridicamente inesistente ove non contenga l'indicazione distinta di tutti e quattro i termini prescritti dall'art. 13 della legge n. 2359/1865; in tal caso essa non attribuisce all'ente espropriante il potere ablatorio e l'occupazione non può considerarsi preordinata all'esecuzione di un'opera di pubblica utilità e va qualificata come originariamente illegittima ed usurpativa.

Estratto: «La Bu. dedusse pertanto circostanze riconducibili alla due diverse figure (entrambe di matrice giurisprudenziale) dell'occupazione appropriativa per quanto concerne la porzione di mq. 7830 supportata dal decreto di occupazione d'urgenza, e dell'occupazione usurpativa per quanto riguarda la residua porzione di mq. 613. Ed infatti la giurisprudenza di legittimità afferma, con indirizzo ormai consolidato, che presupposto indefettibile del fenomeno dell'acquisto della proprietà del bene occupato da parte dell'ente espropriante per accessione invertita (c.d. occupazione acquisitiva) è che l'opera con la cui realizzazione il fondo occupato è

stato irreversibilmente trasformato sia stata dichiarata di pubblica utilità (Cass. ss.uu., 10.6.88 n. 3940 e tutta la giurisprudenza successiva conforme, tra cui Cass. n. 21750/2004; n. 7643/2003; n. 4451/2001, n. 1266/2001, n. 479/2000), mentre in mancanza di questo presupposto l'occupazione non può considerarsi avvenuta "per causa di pubblica utilità" e ci si trova in presenza di un illecito radicalmente diverso da quello che deriva dall'occupazione acquisitiva (Cass. 11.6.2004 n. 11096), che la giurisprudenza denomina occupazione usurpativa, il quale non determina la perdita della proprietà del bene occupato, poiché in difetto di dichiarazione di pubblica utilità la destinazione di fatto al soddisfacimento di interessi pubblici non può prevalere sull'interesse alla tutela della proprietà, ed il proprietario mantiene il diritto di chiedere in ogni momento la rimozione dell'opera ed il rilascio del terreno occupato, salva la facoltà di chiedere in via alternativa il risarcimento dei danni, ponendo in essere, in tale ultimo caso, un'implicita rinuncia al diritto di proprietà, che dismette forzatamente in favore dell'amministrazione occupante, che l'acquista non già per ragione di pubblica utilità, ma a causa di questa rinuncia. Il fatto illecito consiste, in questa diversa ipotesi, nell'aver svuotato di contenuto il diritto di proprietà mediante l'occupazione e trasformazione del fondo, tanto da indurre il privato a rinunciare al bene. In particolare la giurisprudenza costantemente afferma che la dichiarazione di pubblica utilità (anche se implicita, come nel caso disciplinato dall'art. 1 della legge n. 1/78, che la fa discendere dall'approvazione del progetto dell'opera pubblica da realizzare sull'area da espropriare) è da considerare giuridicamente inesistente ove non contenga l'indicazione distinta di tutti e quattro i termini prescritti dall'art. 13 della legge n. 2359/1865, con la conseguenza che in tal caso essa non attribuisce all'ente espropriante il potere ablatorio e che, quindi, l'occupazione non può considerarsi preordinata all'esecuzione di un'opera di pubblica utilità e va qualificata come originariamente illegittima ed usurpativa (Cass. 16.5.03 n. 7643; id. 21.3.2000 n. 3298; id. 12.12. 01, n. 15710; id. ss.uu., 19.7.99, n. 460; id. 4.3.97 n. 1907). Invero, poiché presupposto indefettibile del fenomeno dell'acquisto della proprietà del bene occupato da parte dell'ente espropriante per accessione invertita (c. d. occupazione acquisitiva) è che l'opera, per la cui realizzazione il fondo occupato è stato irreversibilmente trasformato, sia stata dichiarata di pubblica utilità, il difetto materiale o giuridico della dichiarazione di pubblica utilità implica che quest'istituto non possa trovare applicazione e che si determini il fenomeno dell'occupazione usurpativa.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.7577 del 01/04/2011 - Relatore: Renato Bernabai - Presidente: Maria Gabriella Luccioli

Sintesi: La mancata fissazione dei termini finali dei lavori e delle relative espropriazioni, ai sensi della L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13, determina la carenza di potere espropriativo e la natura usurpativa dell'espropriazione intrapresa.

Estratto: «L'art. 1 (Dichiarazione di pubblica utilità) della L.R. Sicilia 10 agosto 1978, n. 35 (Nuove norme in materia di lavori pubblici e per l'acceleramento e la semplificazione delle relative procedure), applicabile nella specie, assegna all'approvazione dei progetti da parte dei competenti organi dei rispettivi enti territoriali valore equivalente alla dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza e di indifferibilità delle opere pubbliche (equivalenza, poi, confermata e regolata in via definitiva dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, art. 12 - Testo unico delle disposizioni legislative in materia di espropriazione per pubblica utilità); esigendo, tuttavia, al terzo comma, che nell'atto siano fissati i termini entro cui devono essere iniziati ed ultimati i lavori e le relative espropriazioni, ai sensi della L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13, contestualmente richiamato. Nel caso in esame, incontestata la mancanza di un Piano per l'Edilizia Economica e Popolare - ed anche a prescindere dall'accertamento negativo, in punto di fatto, operato dalla corte territoriale dell'approvazione del progetto - resta dirimente il rilievo, neppure contestato adeguatamente dal ricorrente, che fanno difetto nella Delib. consiglio comunale di Mazzarino 20 luglio 1981, proprio i termini finali delle operazioni sopraindicate: ciò che determina la carenza di potere espropriativo e la natura usurpativa dell'espropriazione intrapresa. Non è superfluo aggiungere che la questione definitoria ha perso, peraltro, ogni rilievo pratico sotto i due profili prospettati nel motivo. Da un lato, infatti, in nessun caso la natura acquisitiva, piuttosto che usurpativa, dell'espropriazione avrebbe comportato la giurisdizione del giudice amministrativo (questione, cui pure si fa cenno, seppur in forma incidentale e quasi parentetica, nel motivo in esame), vertendosi pur sempre in tema di illecito aquiliano maturato anteriormente all'entrata in vigore del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (art. 34, come emendato dalle sentenze della Corte cost. n. 204/2004 e n. 191/2006), e quindi devoluto alla cognizione del giudice ordinario secondo l'antico criterio di riparto tra diritti soggettivi ed interessi legittimi (Cass., sez. unite, 9 Ottobre 2009, n. 21470; Cass., sez. unite, 19 Maggio 2009, n. 11531). Dall'altro, dopo la dichiarazione di incostituzionalità del D.L. n. 333 del 1992, art. 5 bis, comma 7 bis, convenuto con modificazioni nella L. n. 359

del 1992 (Corte Costituzionale 24 ottobre 2007, n. 349), la cui applicazione è qui invocata ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, questa sarebbe pur sempre ragguagliata al valore venale dell'immobile, così come accertato dalla corte territoriale.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.3179 del 11/02/2010 - Relatore: Ugo Riccardo Panebianco - Presidente: Mario Adamo

Sintesi: In ipotesi di mancata fissazione dei termini iniziali e finali per l'esecuzione dei lavori e per lo svolgimento delle procedure espropriative imposta dall'art. 13 L. n. 2359/1865, si è in presenza di una situazione di fatto riconducibile all'istituto dell'occupazione usurpativa e non già meramente appropriativa; ciò in quanto la stessa dichiarazione di pubblica utilità deve essere considerata emessa in carenza di potere.

Estratto: «La censura è fondata. Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (vedi per tutte Cass. 16907/03; Sez. Un. 10375/07, in tema di espropriazione per pubblica utilità i termini entro i quali devono cominciare e compiersi le espropriazioni ed i lavori previsti dalla L. n. 2359 del 1865, art. 13, non hanno uguale rilievo rispetto all'efficacia temporale della dichiarazione di pubblica utilità in quanto l'inosservanza del termine per il compimento della procedura espropriativa non ne determina la decadenza, con la conseguenza che il decreto di esproprio emesso dopo la sua scadenza è legittimo qualora non sia ancora perento il termine finale per il compimento dell'opera. Nel caso in esame però la questione si pone sotto un diverso profilo in quanto non si discute dell'inosservanza dei termini di inizio e di compimento della procedura espropriativa ma sulla presenza di una dichiarazione di pubblica utilità che ha fissato solo i termini per l'inizio ed il compimento dei lavori e non anche quelli per l'inizio ed il compimento della procedura espropriativa. In tal caso, come più volte affermato anche qui dalla giurisprudenza (Sez. Un. 1907/97; Cass. 2470/03; Cass. 28214/08), la prefissione dei termini iniziali e finali per l'esecuzione dei lavori e per lo svolgimento delle procedure espropriative, imposta dal richiamato art. 13 ha evidenti finalità di garanzia in quanto volta ad evitare che il bene del privato sia lasciato indefinitamente esposto alla vicenda ablatoria per un interesse non più concreto ed attuale e costituisce quindi una condizione fondamentale ed indefettibile, la cui mancanza implica che la stessa dichiarazione di pubblica utilità deve essere considerata emessa in carenza di potere ed inidonea pertanto ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sul bene da espropriare. Né a diverse conclusioni potrebbe pervenirsi in base alla L.R. Puglia n. 16 del 1976, art. 3 cui la Corte d'Appello sembra aver collegato la validità della dichiarazione di pubblica utilità sebbene carente dei termini di inizio e compimento della procedura espropriativa. Per le ragioni testé esposte la previsione di tutti i termini previsti dalla L. n. 2359 del 1865, art. 13, costituisce infatti un presupposto indispensabile ai fini della validità di detta dichiarazioni; inoltre va rilevato che la richiamata norma regionale nulla prevede al riguardo, limitandosi ad equiparare, al pari di disposizioni normative statali, l'approvazione del progetto alla dichiarazione di pubblica utilità (L. n. 865 del 1971, art. 27; L. n. 1 del 1978, art. 1 ed altre). Si è in presenza quindi di una situazione di fatto riconducibile all'istituto dell'occupazione usurpativa e non già meramente appropriativa, come ha sostenuto invece la Corte d'Appello in ragione della supposta validità della dichiarazione di pubblica utilità, con la conseguenza che, attesa la riconosciuta natura permanente dell'illecito, la prescrizione non è decorsa, perdurando la permanenza fino al momento dell'atto abdicativo della proprietà, da ritenersi implicito nella proposizione dell'azione di risarcimento del danno.»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> OPERA DIVERSA

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.216 del 01/02/2010 - Relatore: Carmine Spadavecchia - Presidente: Mario Arosio

Sintesi: L'occupazione di una parte, ancorché limitata, dei mappali di proprietà privata, per opere diverse da quelle previste dal progetto approvato e "coperte" (cioè legittimate) dalla connessa dichiarazione di pubblica utilità, integra gli estremi dell'occupazione usurpativa, caratterizzata dall'apprensione del fondo altrui in totale carenza di titolo.

Estratto: «14. Da questa discrepanza tra quanto previsto e quanto realizzato occorre ora trarre le debite conclusioni sul piano giuridico. 15. Il Collegio non ravvisa, al riguardo, elementi che inducano a ritenere il

decreto di esproprio inficiato da sviamento. Non vi è prova alcuna, infatti, che nel momento della sua decretazione l'esproprio sia stato disposto con il consapevole intento di realizzare un'opera diversa da quella progettata ed approvata.¹⁶ Il decreto richiama, nel preambolo, il progetto definitivo dell'opera che la giunta comunale (deliberazione 27 giugno 2005 n. 43) ha approvato con valore di dichiarazione di pubblica utilità in attuazione di un vincolo, ancora efficace, preordinato all'esproprio (cfr., in proposito, sentenza n. 5068/09, punti 12-13).¹⁷ Questa deliberazione non è stata impugnata, né è stata prodotta in giudizio al fine di trarne qualche elemento utile a comprovare la censura di sviamento; né è stato dedotto alcun contrasto tra piano particellare di esproprio (approvato contestualmente al progetto) e provvedimento espropriativo. E' dunque ragionevole presumere che nel momento della sua emanazione il decreto di esproprio fosse perfettamente conforme al progetto alla cui realizzazione esso era preordinato.¹⁸ Se l'isola ecologica è stata poi realizzata in termini diversi dalle previsioni originarie, ciò è verosimilmente dovuto a un mutamento del progetto, e al ridimensionamento dell'opera. Un indizio in tal senso può trarsi dalla documentazione esibita dalla difesa comunale: che ha prodotto (doc. 11) una relazione generale in data 30/03/2009, la quale fa riferimento ad un progetto preliminare approvato dalla Comunità Montana Triangolo Lariano con deliberazione C.D. 05/02/2009 n. 16 (che non risulta impugnata), mentre il decreto di esproprio è dell'11 gennaio 2007, e fa riferimento al progetto definitivo approvato dalla giunta comunale di Barni con delibera 27.7.2005 n. 43. ¹⁹ Nessuna delle parti si è curata di approfondire questo aspetto, sul quale non sono stati forniti chiarimenti neppure nel corso delle discussioni orali. In questa sede, dunque, la sola constatazione possibile è che l'opera è stata realizzata con modalità e caratteristiche diverse da quanto previsto nel progetto definitivo approvato nel 2005. La circostanza, poi, che alcune porzioni di area, che nel progetto iniziale dovevano servire alla realizzazione dell'isola ecologica, siano state occupate e utilizzate nella realizzazione di un'opera diversa costituisce sicuramente un illecito, ma non è sintomatico di un vizio afferente il decreto di esproprio qui impugnato.²⁰ Nella situazione descritta, possono ravvisarsi, per un verso, i presupposti per la retrocessione parziale delle aree non utilizzate nell'esecuzione dell'opera pubblica; per altro verso, gli elementi di una occupazione di fatto a carattere usurpativo.²¹ Quanto al primo profilo, osserva il Collegio che l'art. 47 del d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327 (t.u. in materia di espropriazione per pubblica utilità) disciplina specificamente la retrocessione parziale: la quale postula comunque una istanza dell'espropriato volta alla restituzione della parte del bene non utilizzata per l'opera pubblica o di pubblica utilità.²² Si instaura in tal caso un procedimento nel quale sono coinvolti l'espropriato, il beneficiario dell'espropriazione (che deve indicare i beni inservibili che possono essere ritrasferiti) e l'autorità espropriante (che deve determinare, in mancanza di detta indicazione, quale parte del bene espropriato non serva più alla realizzazione dell'opera).²³ L'esito di tale procedimento è naturalmente sindacabile dal giudice amministrativo, al quale non può però chiedersi direttamente - senza cioè un'iniziativa dell'espropriato che abbia attivato il relativo procedimento - la condanna dell'Amministrazione alla restituzione del bene non utilizzato.²⁴ Quanto al secondo profilo, l'occupazione di una parte, ancorché limitata, dei mappali del ricorrente, per opere diverse da quelle previste dal progetto approvato e "coperte" (cioè legittimate) dalla connessa dichiarazione di pubblica utilità, integra gli estremi dell'occupazione usurpativa, caratterizzata dall'apprensione del fondo altrui in totale carenza di titolo. ²⁵ Trattandosi di un comportamento "senza potere" la domanda risarcitoria è sottratta al giudice amministrativo, la cui giurisdizione presuppone l'annullamento di un atto e il sindacato sull'esercizio (effettivo) del potere amministrativo (cfr. Corte cost. 11.5.06 n. 191, Cass. SS.UU. 5.3.08 n. 5925, 19.12.07 n. 26732, 7.2.07 n. 2688).²⁶ Ne consegue che la domanda, fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali della stessa, appartiene alla cognizione del giudice ordinario, dinanzi al quale il processo potrà essere riassunto ai sensi dell'art. 50 del codice di procedura civile (cfr. Cost. 12.3.07 n. 77; Cass. SS.UU. 22.2.07 n. 4109; Cons. Stato VI, 13.3.08 n. 1059 e 1.10.08 n. 4741).»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO --> SUPERFICI NON COMPRESSE NELLA DICHIARAZIONE DI PU

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.1498 del 11/06/2012 - Relatore: Daniele Burzichelli - Presidente: Salvatore Veneziano

Sintesi: L'occupazione usurpativa - che radica la giurisdizione del giudice ordinario e ricorre nel caso in cui, in difetto di una dichiarazione di pubblica utilità, l'Amministrazione ponga in essere un mero comportamento di fatto - deve ravvisarsi anche nell'ipotesi di un terreno per il quale si sia verificato uno sconfinamento nel corso dell'esecuzione dell'opera pubblica.

Estratto: «E' noto che, secondo la Suprema Corte (cfr., per tutte, Cass. Civ., Sez. Un., n. 3723/2007 e Cass. Civ., Sez. I, n. 397/2010), l'occupazione usurpativa - che radica la giurisdizione del giudice ordinario e ricorre nel caso in cui, in difetto di una dichiarazione di pubblica utilità, l'Amministrazione ponga in essere un mero comportamento di fatto - deve ravvisarsi anche nell'ipotesi di un terreno per il quale si sia verificato uno sconfinamento nel corso dell'esecuzione dell'opera pubblica (sul punto cfr., anche, Cons. St., Sez. IV, n. 102/2006 e, da ultimo, Cons. St., Sez. IV, n. 2842/2012). Nel caso in esame, la comunicazione di avvio del procedimento di imposizione del vincolo espropriativo e quella relativa alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera si riferivano alle sole ex particelle 155 e 36 per un'estensione complessiva di metri quadri 50. Il verificatore ha, invece, accertato che l'Amministrazione ha occupato una superficie complessiva di metri quadri 3853 (metri quadri 2909 + metri quadri 547 + metri quadri 672). Per quanto attiene alla particella 321, infatti, la superficie catastale risulta pari a metri quadri 2728, la superficie rilevata risulta pari a metri quadri 3208 e la superficie assoggetta al demanio pubblico risulta pari a metri quadri 299, con la conseguenza che la consistenza reale della particella nella disponibilità dei ricorrenti risulta pari a metri quadri 2909. Per quanto attiene alla particella 322, la superficie catastale risulta pari a metri quadri 811, la superficie rilevata risulta pari a metri quadri 767 e la superficie assoggetta al demanio pubblico risulta pari a metri quadri 220, con la conseguenza che la consistenza reale della particella nella disponibilità dei ricorrenti risulta pari a metri quadri 547. Per quanto attiene alle particelle 617 e 619, la superficie catastale risulta pari a metri quadri 339 (metri quadri 284 per la particella 617 e metri quadri 55 per la particella 619), mentre la superficie rilevata risulta pari a metri quadri 397 (metri quadri 325 per la particella 617 e metri quadri 72 per la particella 619). Tuttavia, l'interessamento di un'area complessiva di metri quadri 3853 non è avvenuto in via di fatto, ma in occasione dell'emanazione del decreto di esproprio e, pertanto, nell'esercizio di una potestà tipicamente autoritativa che, secondo le note coordinate interpretative di cui alle sentenze della Corte Costituzionale n. 204/2004 e n. 192/2006, impone l'attribuzione della giurisdizione sulle controversie che ne derivano in favore del giudice amministrativo.»

TRIBUNALE DI BENEVENTO, SEZIONE CIVILE del 01/12/2010 - Relatore: Luigi Galasso - Presidente: Luigi Galasso

Sintesi: La fattispecie qualificabile come "occupazione usurpativa", ovvero come manipolazione del fondo di proprietà privata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità è costituita da un comportamento di fatto dell'amministrazione, ravvisabile anche per i terreni nei quali, nel corso dell'esecuzione dell'opera pubblica, si sia verificato uno sconfinamento da aree legittimamente occupate.

Estratto: «2. Il Comune di Montefusco approvava, con delibera di G.C. n. 106. del 15.12.2000 (in atti del convenuto), il progetto preliminare della costruzione dell'impianto fognario alla Via Comunale Potenza; con delibera di G.C. n. 85. del 28.11.2002 (allegata alla relazione di c.t.u.: come ogni altro documento, rispetto al quale in questa sede non sia data diversa indicazione) approvava il progetto definitivo - esecutivo. I lavori venivano ultimati il 23.3.2004 (cfr. il certificato di regolare esecuzione). Come si evince dal progetto e dall'allegata planimetria (v. oltre agli allegati alla relazione di c.t.u. altresì le produzioni delle due parti), l'opera non doveva essere seguita nelle proprietà private, ma nell'area della strada pubblica. Secondo la prospettazione, l'esecuzione dell'opera comportava, però, l'occupazione illegittima, mediante condotta e tombini, di parte del fondo dell'attore: occorre valutare, a questa stregua, a quale autorità giudiziaria spetti la giurisdizione. La questione non richiede la valutazione se fosse presente la dichiarazione di pubblica utilità, o gli altri requisiti dell'iter amministrativo, che distinguono i casi della c.d. occupazione appropriativi, da quella c.d. usurpativa: posto, infatti, che l'opera non doveva attraversare le proprietà private, di nessuna delle quali erano previste l'occupazione e l'espropriazione, non può che trattarsi di occupazione usurpativa, ovvero di attività meramente comportamentale (cfr. mutatis mutandis. Cass. civ. Sez. I. 13.1.2010. n. 397: "La fattispecie qualificabile come "occupazione usurpativa", ovvero come manipolazione del fondo di proprietà privata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità è costituita da un comportamento di fatto dell'amministrazione, ravvisabile anche per i terreni nei quali, nel corso dell'esecuzione dell'opera pubblica, si sia verificato uno sconfinamento da aree legittimamente occupate"): ed è pacifico (cfr. e pluribus Cass. civ. Sez. Unite 16.7.2008 n. 19501) che l'occupazione usurpativa radichi la giurisdizione dell'A.G.O.A maggior ragione si perviene a tale risultato, se si osserva che la doglianza, benché formulata adoperando il termine "occupazione" (di parte del fondo), è palesemente relativa in realtà, ad un comportamento corrispondente all'imposizione di una servitù: e, in tale ipotesi, è radicalmente esclusa la questione dell'appropriazione, da parte della P.A. dell'area di proprietà del terzo, mancando l'irreversibile trasformazione del fondo, sicché nulla quaestio circa la giurisdizione del Giudice ordinario (cfr. per una controversia che, in fatto, corrisponde a quella in esame. Cass. civ. Sez. I, 8.5.2008. n.