

# **Espropri** *online*

## l'espropriazione per pubblica utilità

rivista bimestrale  
fondata e diretta da Paolo Loro

anno 3 numero 6  
novembre dicembre 2009



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

---

Copyright © 2009 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore.

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

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

ISSN 1971-999 X.

Direttore responsabile: Dr. Paolo Loro.

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

Stampatore: TEXT Fotocomposizione di Forzan Maria Teresa

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

Finito di stampare nel mese di gennaio 2010

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

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

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

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

L'editore e gli autori ringraziano per ogni segnalazione o suggerimento inviato a [direzione@territorio.it](mailto:direzione@territorio.it).

---

**EXEO**  
s.r.l.

professionisti

pubblica amministrazione

## SOMMARIO

parte I dottrina .....	9
------------------------	---

FABIO DORO

<b>«NON ANNULLABILITÀ» DEL PROVVEDIMENTO EX ART. 21-OCTIES LEGGE 241/1990: CONSIDERAZIONI GENERALI E IMPATTO SULLA PROCEDURA ESPROPRIATIVA</b> .....	11
1. Premessa: i precedenti giurisprudenziali e comparatistici; i problemi di legittimità costituzionale.....	11
2. La portata sistematica della norma .....	16
3. Considerazioni sul primo periodo .....	23
4. Considerazioni sul secondo periodo.....	30
5. Art. 21- <i>octies</i> e giusto procedimento nella procedura espropriativa .....	36

ANTONINO CIMELLARO.....	49
-------------------------	----

<b>L'USUCAPIONE QUALE (IM)POSSIBILE STRUMENTO DI ACQUISIZIONE DELLE AREE OCCUPATE E MAI ESPROPRIATE</b> .....	49
---	----

PAOLO LORO INES MELLONI .....	55
-------------------------------	----

<b>ARTT. 22-22 BIS TUE: NOTIFICA DEI DECRETI ACCELERATI, PAGAMENTI, DEPOSITI</b> .....	55
Premessa .....	55
Modalità di notifica e destinatari .....	55
Accettazione, maggiorazioni, pagamenti e depositi nell'art. 22.....	59
Accettazione, maggiorazioni, pagamenti e depositi nell'art. 22- <i>bis</i> .....	62

INES MELLONI .....	67
--------------------	----

<b>IL RISARCIMENTO DEL DANNO NELL'ARTICOLO 43 DPR 327/2001</b> .....	67
Quantificazione del risarcimento.....	67
Prescrizione del risarcimento del danno in caso d'occupazione acquisitiva ed usurpativa .....	75
Prescrizione del risarcimento del danno in caso di provvedimento acquisitivo <i>ex</i> articolo 43.....	85

parte 2 giurisprudenza .....	87
------------------------------	----

## «NON ANNULLABILITÀ» DEL PROVVEDIMENTO EX ART. 21-OCTIES LEGGE 241/1990: CONSIDERAZIONI GENERALI E IMPATTO SULLA PROCEDURA ESPROPRIATIVA

*In corso di pubblicazione su EOL*

FABIO DORO

SOMMARIO: *1. Premessa: i precedenti giurisprudenziali e comparatistici; i problemi di legittimità costituzionale. | 2. La portata sistematica della norma. | 3. Considerazioni sul primo periodo. | 4. Considerazioni sul secondo periodo. | 5. Art. 21-octies e giusto procedimento nella procedura espropriativa.*

*1. Premessa: i precedenti giurisprudenziali e comparatistici; i problemi di legittimità costituzionale*

A quasi un quinquennio dal profondo *restyling* operato alla legge sul provvedimento amministrativo con la legge 15/2005, il presente contributo si propone innanzitutto di fornire un quadro degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali sull'applicazione del secondo comma dell'art. 21-octies della legge 241/1990, per poi andare ad analizzare, sia pure in

estrema sintesi, se e come tale innovazione abbia inciso sul procedimento espropriativo.

Uno dei tratti qualificanti della riforma del 2005 è stato infatti l'inserimento nella legge 241/1990 del Capo IV-*bis*, rubricato «Efficacia ed invalidità del provvedimento amministrativo. Revoca e recesso», all'interno del quale, tra l'altro, per la prima volta il legislatore ha codificato la categoria della nullità del provvedimento amministrativo, disciplinando anche in chiave sostanziale le tradizionali tre categorie di illegittimità dello stesso (incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere).

È da notare che la formulazione delle norme appare un po' infelice nel momento in cui si riferiscono al «provvedimento amministrativo» anziché all'«atto amministrativo», quasi a dire che la disciplina in esse contenuta sia destinata a trovare applicazione soltanto a quella particolare specie di atti amministrativi che è costituita dai provvedimenti.

Tale interpretazione risulterebbe tuttavia eccessivamente formalistica, e non sembra invece tener conto dell'irragionevolezza del risultato, che porterebbe ad un trattamento diverso dell'invalidità per situazioni simili. Pertanto, quantomeno con riferimento alla disciplina dell'invalidità, può ritenersi che essa valga in generale per tutti gli atti amministrativi.

Il secondo comma dell'art. 21-*octies*, collocato dopo la codificazione al primo comma dello stesso articolo delle cause di annullabilità del provvedimento, prevede: «Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.». La logica di tale previsione è chiaramente quella di evitare che qualunque violazione di legge possa condurre sempre all'annullamento, e in tal senso essa non è una novità.

Essa, infatti, si muove nel solco tracciato dalla giurisprudenza, che già prima della riforma, aveva iniziato a non riconoscere l'annullamento per quelle violazioni di legge che sono fossero state irrilevanti ai fini dell'adozione del provvedimento, «dequoting» i vizi formali, e tendendo a

valorizzare, più che l'ossequio rigoroso alle forme procedurali, la logica del perseguimento del risultato<sup>1</sup>.

Esempi di tale tendenza erano quelle pronunce che non disponevano l'annullamento;

a) in quei casi in cui la difformità al paradigma legale fosse minimale, perché si diceva che al più si poteva parlare di irregolarità<sup>2</sup>;

b) quando la violazione della norma fosse inidonea, in concreto, a pregiudicare lo scopo a cui in astratto era preordinata la norma violata<sup>3</sup>;

c) quando, nonostante l'omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento, l'interessato avesse avuto conoscenza *aliunde* del procedimento o vi avesse partecipato;

d) in caso di provvedimenti vincolati, quando fosse omessa la comunicazione d'avvio del procedimento, in quanto il privato non poteva influire sull'esercizio del potere<sup>4</sup>, o vi fosse una carenza motivazionale<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Sul rapporto della previsione in commento con la giurisprudenza di cui si dirà appresso vi sono voci discordanti in dottrina. Accanto a chi ritiene che vi sia stato un recepimento *in toto* degli orientamenti giurisprudenziali (V. CERULLI IRELLI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. II, Torino, 2005, pag. 249 e ss.), vi è chi ritiene di poter concludere in senso contrario, e rileva che nella norma non vi è alcun riferimento né all'irregolarità né ai casi a cui la giurisprudenza ha applicato la regola della non annullabilità per l'avvenuto raggiungimento dello scopo (in tal senso cfr. G. BERGONZINI, *Art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. amm.*, 2007, pag. 241; F. LACAVA, *L'invalidità del provvedimento amministrativo dopo la legge 15/2005: nullità e annullabilità*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), pag. 14; P. PIRRUCCIO, *Comunicazione di avvio del procedimento ex l. n. 15 del 2005: profili interpretativi e applicativi*, in *Giur. merito*, 2006, pag. 463).

<sup>2</sup> Con riferimento all'omessa indicazione del responsabile del procedimento cfr., *ex multis*, T.A.R. Napoli, Campania, sez. IV, 21 settembre 2002, n. 5429. Per l'omessa indicazione del termine e dell'autorità a cui ricorrere cfr. ad es. T.A.R. Marche 13 agosto 2007, n. 1228, in cui si precisa che comunque questa omissione può comunque comportare il beneficio della remissione in termini. Per il caso della sottoscrizione illeggibile, nell'ipotesi in cui fosse comunque possibile ricondurre l'atto al soggetto che l'aveva sottoscritto, mediante la dicitura dattiloscritta cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 29 settembre 1994, n. 1469.

<sup>3</sup> Ciò accadeva ad es. in tema di ricorsi elettorali, dei quali si affermava la fondatezza soltanto se i vizi dedotti erano tali da influire sulla sincerità e sulla libertà di voto: cfr. Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2002, n. 5157.

<sup>4</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2004, n. 6383, secondo cui «l'obbligo della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo sussiste solo quando la comunicazione stessa apporti una qualche utilità all'azione amministrativa, perché l'obbligo è sancito in funzione dell'arricchimento che deriva all'azione amministrativa, sul piano del merito e della legittimità, dalla partecipazione del destinatario del provvedimento, con la conseguenza che, in mancanza di tale utilità, l'obbligo stesso viene meno». Per i procedimenti di espulsione di cittadini extracomunitari cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1381, per i procedimenti di repressione di abusi edilizi vedi ad es. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 31 gennaio 2001, n. 782. Le condizioni in presenza delle quali la comunicazione d'avvio poteva essere ritenuta irrilevante erano quattro: a) l'adozione del provvedi-

Se si allarga l'indagine in ottica comparatistica, si può notare come il legislatore si sia ispirato all'art. 46 della legge tedesca sul procedimento amministrativo, che, nel testo originario del 1976, prevedeva che non poteva essere annullato il provvedimento amministrativo affetto da vizi derivanti da violazioni relative alla forma, al procedimento ed alla competenza territoriale, laddove «non si poteva prendere nessun'altra decisione». Detta disposizione, nel testo attualmente vigente, frutto di una riformulazione del 1996, esclude l'annullamento «qualora risulti in maniera palese che la violazione non abbia influito sul merito della decisione»<sup>6</sup>.

La norma che si sta esaminando trova un corrispondente peraltro anche sul piano del diritto comunitario, se si ricorda che l'art. 230, co. 2, Tratt. CE prevede che la Corte di Giustizia giudichi sulla legittimità degli atti comunitari pronunciandosi sui ricorsi per “violazione delle forme sostanziali” proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione; la norma rende irrilevante la violazione delle norme sulla forma degli atti, ove questa non si sia riverberata anche sulla sostanza dell'atto, incidendo in maniera concreta sul suo contenuto dispositivo (ciò accade per le garanzie di procedura relative alla formazione degli atti, il rispetto delle forme essenziali, l'obbligo di motivazione).

In dottrina sono state da subito manifestate perplessità di ordine costituzionale su questa norma, che, escludendo sembra contrastare con l'art. 113 Cost., disposizione che vieta al legislatore di limitare la tutela giurisdizionale a certe categorie di vizi o per certe categorie di atti<sup>7</sup>.

Secondo questa ricostruzione la sanzione caducatoria sarebbe da considerare come la reazione cardinale dell'ordinamento di fronte ad un provvedimento amministrativo illegittimo, ed è suscettibile di rinuncia da parte del legislatore solo a condizione che siano previste sanzioni pari-

---

mento doveva essere doverosa oltre che vincolata; b) i presupposti formali dell'atto dovevano essere incontestati dalle parti; c) il quadro normativo di riferimento non doveva presentare margini di incertezza sufficientemente apprezzabili; d) l'eventuale annullamento del provvedimento finale non doveva privare la P.A. del potere di adottare un nuovo provvedimento di identico contenuto (Cons. Stato, sez. V, 22 maggio 2001, n. 2823).

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. IV, 26 giugno 2002, n. 3539.

<sup>6</sup> La dottrina ha tuttavia criticato questa operazione, per le diversità del sistema di giustizia amministrativa tedesco rispetto a quello italiano: cfr. per approfondimenti D. U. GALETTA, *Notazioni critiche sul nuovo art. 21-octies della legge n. 241/1990*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it); F. LA CAVA, *L'invalidità*, cit., pag. 16; G. FARES, *L'invalidità del provvedimento amministrativo nella riforma legislativa in itinere*, in *Studium Iuris*, 2005, pag. 149.

<sup>7</sup> G. BERGONZINI, *Art. 21-octies*, cit., pag. 255.

## L'USUCAPIONE QUALE (IM)POSSIBILE STRUMENTO DI ACQUISIZIONE DELLE AREE OCCUPATE E MAI ESPROPRIATE

*Publicato su EOL il 27 novembre 2009*

ANTONINO CIMELLARO

Da un recente nuovo orientamento assunto, per così dire in combinato disposto, da due pronunce del Tar Lazio<sup>1</sup> si ricava da un lato (sent. 162/2009), che una amministrazione espropriante può divenire proprietaria del bene solo nei modi classico-formali (con il decreto d'esproprio o la cessione volontaria) oppure, quale "legale via d'uscita" nei casi di espropriazione illegittima per mancanza degli atti predetti, mediante l'atto di acquisizione ex art. 43 D.P.R. 327/2001 e s.m.i., nuovo testo unico espropri. O in un modo o nell'altro, in quanto "tertium non datur" (così il primo giudice) e perciò, in tale prospettiva, senza possibilità di esperire l'usucapione.

Dall'altro lato, il secondo giudice (sent. 9557/2009) ammette la possibilità dell'usucapione, anche nell'espropriazione, ma afferma - per le ragioni in appresso indicate - che il termine necessario perché si maturi il diritto all'usucapione può decorrere solo dalla entrata in vigore del nuovo

---

<sup>1</sup> Sez. II-ter, 14 gennaio 2009 n. 162 e Sez. II-bis 2 ottobre 2009 n. 9557.

T.U. espropri di cui al D.P.R. 327/2001 e s.m.i. e perciò solo dal 30 giugno 2003.

Nell'un caso e nell'altro, da differenti angolature, si decreta la sostanziale scomparsa dell'usucapione nel settore della espropriazione per pubblica utilità.

Appare opportuno, pertanto, richiamare in sintesi presupposti e requisiti dei due istituti, onde verificare la sostenibilità o meno delle posizioni sopra delineate.

1. L'art. 1158 c.c. prevede che la proprietà dei beni immobili e gli altri diritti reali di godimento sui beni medesimi si possono acquistare anche in virtù del possesso continuato per venti anni. Per la configurabilità dell'usucapione è necessaria la sussistenza del possesso, continuo e non interrotto, non acquisito in modo violento né clandestino (art. 1163 cod. civ.), inteso inequivocabilmente ad esercitare sulla cosa, per tutto il tempo previsto dalla legge, un potere corrispondente a quello del proprietario o del titolare di altro diritto reale (uso, usufrutto, abitazione, servitù prediali, superficie, enfiteusi). Siffatto potere va manifestato, secondo la prevalente giurisprudenza, con il compimento di atti conformi alla qualità ed alla destinazione del bene (es. coltivazione per un terreno agricolo, residenza per un immobile abitativo, esercizio di un'attività d'impresa in un immobile commerciale) o comunque tali da rivelare sullo stesso l'implicita abdicazione della proprietà da parte del suo titolare. Tale istituto – come noto – può essere considerato l'altra faccia della prescrizione estintiva, con la differenza che mentre nella prescrizione il fattore tempo e l'inerzia del titolare danno luogo all'estinzione del diritto, nell'usucapione tali fattori danno luogo all'acquisto del diritto (d'altro canto, si parla di essa come prescrizione acquisitiva al punto che, anche in tema di usucapione, si applicano le norme relative al computo dei termini e alle cause di sospensione e di interruzione riguardanti la prescrizione).

Non v'è apparente ragione per cui tale meccanismo non possa così valere – come ha detto più volte il giudice civile - anche nel diritto pubblico, o segnatamente nell'espropriazione per pubblica utilità, quale modalità di acquisto di un bene nei casi di illegittimo svolgimento della procedura e nel ricorrere dei summenzionati requisiti di legge.

1.1 Tuttavia, a tale ultimo riguardo, ogni riflessione in merito deve muovere dal nuovo T.U. espropri di cui al D.P.R. 327/2001 e s.m.i.. E'

noto, infatti come il legislatore, per sanare il comportamento illegittimo di quell'amministrazione che utilizzi (o abbia utilizzato in passato), per scopi di interesse pubblico, un bene privato senza averne il "legittimo" titolo (senza cioè, il decreto di esproprio o la cessione volontaria), abbia introdotto, con l'art. 43 del citato T.U., una disposizione, assolutamente innovativa per l'ordinamento italiano e che viene definita "acquisizione sanante".

Vale a dire, attraverso tale meccanismo normativo, volto a disciplinare l'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico (così la rubrica dell'articolo), si è stabilito che, previa valutazione degli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di espropriazione o dichiarativo della pubblica utilità (ed anche in caso di vincolo preordinato all'esproprio poi annullato), possa disporre l'acquisizione al proprio patrimonio indisponibile, assicurando al proprietario il risarcimento dei danni.

In tali casi, è opinione dominante che ad impedire la restituzione del bene al suo proprietario (in tale ottica, ancora formalmente, tale) può essere solo l'emanazione del provvedimento d'acquisizione che, secondo l'attuale giurisprudenza amministrativa, può intervenire senza limiti di tempo ovvero senza poter considerare alcuna prescrizione e con il pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno (anch'esso, ovviamente, dovuto senza limiti di tempo). Vi è a, sostegno di tale ultima affermazione, l'indirizzo per il quale la prescrizione non si potrebbe infatti, considerare intervenuta, perché secondo i giudici amministrativi «l'ordinamento italiano non consente che una Amministrazione, mediante un proprio illecito e in assenza di un atto ablatorio, acquisti a titolo originario la proprietà di un'area altrui, sulla quale sia stata realizzata un'opera pubblica o di interesse pubblico (anche se prevista in una dichiarazione di pubblica utilità)», per cui «anche se l'opera pubblica o di interesse pubblico è ultimata, non comincia a decorrere alcun termine di prescrizione del risarcimento del danno»<sup>2</sup>.

Nell'ottica sopradescritta, non ci sarebbe, così, altra via di uscita per la p.a. al fine di evitare così la restituzione dell'area al proprietario (formale) se non il citato provvedimento d'acquisizione o, al più, un accordo bonario con chi deve ritenersi ancora proprietario.

<sup>2</sup> Tra le ultime, Cons. Stato, IV, 21 aprile 2009 n. 2420.

E ciò, come detto, senza limiti di tempo (e quindi per situazioni risalenti, anche oltre il ventennio).

Sul piano normativo, il provvedimento di cui trattasi normativo riguarderebbe così sia il diritto di proprietà la servitù realizzata in via di fatto senza titolo nei settori disciplinati dal comma 6-*bis* dell'art. 43 (comma introdotto dalla legge 166/2002), vale a dire, trasporti, telecomunicazioni, acqua e energia.

2. Ciò premesso, verrebbe intuitivo, allora, porgere la domanda se non sia possibile e più conveniente per un soggetto espropriante sperimentare, sussistendone i requisiti, l'usucapione in luogo del procedimento amministrativo volto all'atto di acquisizione di cui all'art. 43.

In via generale, ammette, con riguardo alla espropriazione, la possibilità di invocare l'usucapione il giudice civile in ossequio peraltro ad un indirizzo consolidato<sup>3</sup>. Nello specifico, vanno richiamate le fondate considerazioni di quel giudice<sup>4</sup> secondo cui non deve pregiudicarsi, nei casi concreti, il diritto di una pubblica amministrazione a vedersi riconosciuta la proprietà per usucapione, ove ricorra l'*animus possidendi* (il potere di fatto sulla cosa è esercitabile non solo "corpore" ma anche "animo"), del possesso ultraventennale, non clandestino, ininterrotto e continuo.

Ma se tutto quanto precede è vero, non vi è ragione per escludere, come sembra dire inopinatamente il primo giudice, la "terza via" (accanto all'esproprio formale e a quello sostanziale) e cioè che la p.a. possa, in luogo dell'art. 43 DPR 327/2009, far ricorso, ove sussistano i requisiti richiesti, all'istituto dell'usucapione per affermare il suo diritto di proprietà in relazione ai beni utilizzati per fini pubblici e mai acquisiti per via amministrativa con un formale titolo (decreto o cessione).

3. La seconda pronuncia del Tar (9557/2009) citata in nota 1 sembra smentire la affermazione del giudice della prima sentenza (162/2009) riconoscendo l'astratta possibilità di invocare l'usucapione, dando così ragione al giudice civile e, in verità, anche a precedenti affermazioni in tal senso del giudice amministrativo.

Tanto ritenuto, si innesta però un'altra questione: quando può dirsi iniziato per una pubblica amministrazione il periodo di possesso ventennale utile ai fini dell'usucapione nelle fattispecie di natura espropriativa?

<sup>3</sup> Tra gli altri, anche Cass., II, 18 giugno 1996 n. 5606 e Cass., II, 25 marzo 1998 n. 3153.

<sup>4</sup> Cass., II, 23 novembre 2001 n. 14917.

## ARTT. 22 E 22-BIS TUE: NOTIFICA DEI DECRETI ACCELERATI, PAGAMENTI, DEPOSITI

Tratto dal libro: "Gli articoli 22 e 22 bis dPR 327/2001", Exco, 2007

PAOLO LORO INES MELLONI

Sommario: *Premessa* | *Modalità di notifica e destinatari* | *Accettazione, maggiorazioni, pagamenti e depositi nell'art. 22* | *Accettazione, maggiorazioni, pagamenti e depositi nell'art. 22-bis*

### *Premessa*

Il decreto di esproprio ed il decreto di occupazione, una volta emanati, dovranno essere notificati ed eseguiti. Il duplice contenuto dei suddetti provvedimenti consente, infatti, da una parte, di eseguire la disposta espropriazione od occupazione d'urgenza attraverso l'immissione nel possesso e dall'altra di addivenire, attraverso la determinazione dell'indennità e sua notifica, alla liquidazione/deposito dell'indennità stessa, all'eventuale espletamento della fase di determinazione dell'indennità definitiva (22) ed all'emanazione del decreto d'esproprio (22 bis).

### *Modalità di notifica e destinatari*

Nulla è prescritto dall'art. 22 in ordine alle modalità di notifica. Elementi possono essere tratti dalle disposizioni relative alla notifica del decreto d'esproprio (23) nonché dell'indennità provvisoria d'espropriazione (23.4), partecipando il provvedimento di cui all'art. 22 di entrambi i contenuti.

Con riferimento invece al decreto d'occupazione lo stesso «è notificato con le modalità di cui al comma 4 e seguenti dell'articolo 20» (22 bis.1), e pertanto nelle forme degli atti processuali civili.

A detta conclusione è possibile pervenire anche attraverso un'interpretazione sistematica.

Nel sistema ante testo unico occorre distinguere il provvedimento di occupazione dal provvedimento di determinazione dell'indennità.

Per il primo l'art. 3.4 della L 1/1978 prevedeva unicamente la notifica dell'avviso d'occupazione (CDS 4763/2006), senza peraltro alcuna precisazione; doveva perciò ritenersi legittima la notifica tramite messo comunale o altra forma idonea (TAR BA 3781/2005).

Per il provvedimento determinativo dell'indennità viceversa, l'art. 11.4 della L 865/71 prevedeva la notifica nelle forme degli atti processuali civili.

Nel sistema introdotto dal DPR 327/2001 è previsto che il provvedimento di cui all'art. 22 bis sia notificato nelle forme dell'art. 20.4, ossia nelle forme degli atti processuali civili. Quest'ultima disposizione riguarda l'atto che determina in via provvisoria l'indennità d'espropriazione. Secondo i primi pronunciamenti giurisprudenziali (TAR FI 6049/2006), la notifica tramite ufficiale giudiziario deve intendersi riferita alla sola determinazione dell'indennità, con la conseguenza che l'eventuale difetto formale di notificazione non può comunque produrre conseguenza alcuna a carico del provvedimento d'occupazione.

Vero è che in nome della semplificazione amministrativa, oggetto di notifica non sarà solo il provvedimento bensì anche l'avviso d'occupazione; al riguardo potrà ritenersi applicabile l'art. 23.1.g, che prescrive la notifica nelle forme degli atti processuali civili.

Per effetto del combinato disposto della normativa richiamata, si può ritenere che la notifica di entrambi i provvedimenti debba effettuarsi nel-

la forma degli atti processuali civili e quindi tramite Ufficiali giudiziari, con esclusione pertanto della possibilità di ricorrere ai messi comunali.

Deve altresì essere richiamato il disposto dell'art. 10.1 della L. 265/99 «Notificazioni degli atti delle pubbliche amministrazioni» ai sensi del quale «le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 2 febbraio 1993 n. 29, e successive modificazioni, possono avvalersi, per le notificazioni dei propri atti, dei messi comunali, qualora non sia possibile eseguire utilmente le notificazioni ricorrendo al servizio postale o altre forme di notificazione previste dalla legge».

La possibilità di ricorrere al messo comunale è pertanto consentita solo nel caso d'accertata impossibilità di procedere mediante ufficiali giudiziari.

Come più volte rimarcato dalla giurisprudenza, anche con riferimento al decreto d'esproprio, il vizio della notifica non determina la invalidità del provvedimento, posto che la stessa è una forma qualificata di comunicazione dell'atto, ma non ne rappresenta elemento costitutivo.

Il vizio della notifica può pertanto incidere soltanto sulla sua conoscenza legale, rilevante ai fini della decorrenza del termine decadenziale dell'impugnazione del provvedimento nonché della sua esecuzione (TAR PZ 75/2007, CZ 137/2007, NA 4989/2007, NA 40/2007, VE 821/2006, FI 5217/2005CZ 2434/2004).

Tuttavia a questo proposito occorre una precisazione con riguardo al Testo unico.

L'art. 23.1.f stabilisce che il decreto di esproprio «dispone il passaggio del diritto di proprietà, o del diritto oggetto dell'espropriazione, sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente *notificato ed eseguito*». In altri termini, letteralmente, le condizioni costitutive del decreto di esproprio sembrerebbero essere tre: l'emanazione, la notifica e l'esecuzione (tramite immissione in possesso); pertanto – contro una secolare tradizione – il decreto di esproprio sarebbe diventato, in virtù di tale norma del Testo unico, un atto recettizio. Ad esempio dopo l'immissione in possesso conseguente ad un decreto di occupazione ex art. 22 *bis*, non sarebbe sufficiente l'emanazione di un decreto di esproprio a trasferire la proprietà, ma occorrerebbe la notifica.

Al di là della indubbia suggestione del tenore letterale della norma, è tuttavia inaccettabile, nella sostanza, far dipendere il perfezionamento e l'efficacia della procedura ablatoria (ablazione che avviene, tra l'altro, a

titolo originario e nei confronti del proprietario catastale, che potrebbe non coincidere con il proprietario reale) dalle contingenti vicende della notifica.

La giurisprudenza del resto ha già avuto modo di confrontarsi con l'art. 23 stabilendo (dunque senza alcuna innovazione rispetto al sistema previgente) che il vizio di notifica del decreto di esproprio perché non effettuata nella forma degli atti giudiziari previsti dall'art. 23.1.g non determina la nullità del provvedimento sottostante, in quanto non ne costituisce elemento costitutivo, ma può incidere soltanto ai fini della sua legale conoscenza ovvero della sua esecuzione, se a questa subordinata, ovvero ancora ai fini del decorso dei termini di legge riferiti alla medesima conoscenza legale dell'atto (TAR VE 821/2006).

Su un piano più squisitamente sostanziale è stata più volte affermata, nel caso d'irregolarità, la sanatoria nel caso in cui la notifica sia comunque giunta a buon fine, come nel caso d'irrituale notifica dell'avviso d'occupazione con conseguente prospettato vizio dell'immissione in possesso. Nella fattispecie la irritualità della notifica è stata ritenuta sanata dalla presenza in sede d'immissione nel possesso, del soggetto destinatario, venuto comunque a conoscenza dell'atto con comunicazione che si sia rivelata utile a tal fine (TAR CT 604/2006).

L'art. 22.1 individua quale destinatario della notifica il proprietario. Ciò è possibile argomentare dalla prescrizione di cui all'ultimo capoverso del comma 1 concernente l'invito al «proprietario» a comunicare l'eventuale condivisione dell'indennità.

Il successivo comma 3 individua nell'«espropriato» il soggetto da cui dovrà provenire la comunicazione contenente l'eventuale accettazione dell'indennità. Ciò trova la sua ragione d'essere nel fatto che l'atto oggetto di notifica è un decreto d'esproprio già emanato.

L'art. 23 dispone la notifica del decreto al «proprietario».

Ferma restando la diversa terminologia utilizzata dal legislatore, i destinatari della notifica non potranno che coincidere che con i proprietari indicati nel provvedimento medesimo.

Il tutto ritrova, infatti, la sua unitarietà nella prescrizione generale per la quale tutti gli atti della procedura espropriativa, ivi incluse le comunicazioni ed il «decreto di esproprio», sono disposti nei confronti del soggetto che risulti proprietario secondo i registri catastali, salvo l'ipotesi in cui l'autorità espropriante non abbia tempestiva notizia dell'eventuale di-

## IL RISARCIMENTO DEL DANNO NELL'ARTICOLO 43 DPR 327/2001

*Tratto dal libro: "L'art. 43 DPR 327/2001", Eseo, 2009*

INES MELLONI

Sommario: *Quantificazione del risarcimento | Prescrizione del risarcimento del danno in caso d'occupazione acquisitiva ed usurpativa | Prescrizione del risarcimento del danno in caso di provvedimento acquisitivo ex articolo 43*

### *Quantificazione del risarcimento*

Il provvedimento acquisitivo dispone che il bene immobile vada acquisito al patrimonio indisponibile dell'Autorità e che «al proprietario vadano risarciti i danni» (43.1).

L'atto d'acquisizione «determina la misura del risarcimento del danno e ne dispone il pagamento entro il termine di trenta giorni senza pregiudizio dell'eventuale azione già proposta» (43.2 lett.c).

Dalle disposizioni richiamate emerge con tutta evidenza che la determinazione del danno è elemento necessario del provvedimento acquisitivo (TAR CT 557/2009, PE 920/2008); consegue l'illegittimità dello stesso qualora privo della suddetta quantificazione (TAR LE 548/2008, AO 82/2007, CZ 243/2007, PE 345/2006).

Non può sostenersi che la mancata determinazione trovi motivazione nel decorso dei termini prescrizionali per la richiesta di risarcimento

dei danni; ciò è incompatibile con la natura acquisitiva, con effetti *ex nunc* del provvedimento medesimo. Sul punto si rinvia al relativo paragrafo.

Se il provvedimento acquisitivo dispone che il bene vada acquisito al patrimonio indisponibile dell'Ente, ciò naturalmente non può avvenire a titolo gratuito. La compressione del diritto del privato sul quale l'atto deve dimostrare la prevalenza dell'interesse pubblico, non può, infatti, spingersi al punto di escludere il risarcimento del danno subito dal titolare.

La somma dovuta è qualificata dal legislatore come risarcimento danno e non come indennità, considerato che il provvedimento acquisitivo ha valenza sanante di un'illegittimità dell'azione amministrativa.

«Pertanto, siccome nello schema dell'art. 43 del t.u. espropriazioni illecite perdura fino al perfezionarsi dell'effetto estintivo della proprietà privata in virtù dell'emanazione di quell'atto d'acquisizione, cui la legge attribuisce ora effetto sanante di quelle situazioni d'occupazione senza titolo derivanti dalla mancata emanazione del decreto di esproprio o financo di dichiarazione di pubblica utilità, ne consegue che 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.; e che proprio su detta responsabilità da illecita apprensione si fonda il risarcimento danni, riconosciuto dal citato art. 43 in favore del proprietario "senza pregiudizio per l'eventuale azione già proposta" (comma 2, lett. C)» (Così CDS 5854/2008).

Con riguardo alla quantificazione del danno recita l'art. 43.6: «salvo i casi in cui la legge disponga altrimenti, nei casi previsti nei precedenti commi il risarcimento del danno è determinato:

- a) nella misura corrispondente al valore del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se la occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37 commi 3, 4, 5, 6 e 7;
- b) col computo degli interessi moratori, a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo.»

Sembra potersi affermare (anche per effetto del richiamo all'art. 37.3 TU), che la valutazione del bene debba essere effettuata con riferimento al momento dell'acquisizione, coincidente con la perdita della proprietà da parte del suo titolare (CGA 299/2009, 52/2009, TAR MI 1987/2009). Ne consegue l'esclusione della rivalutazione monetaria, viceversa da calcolarsi, fino alla data dell'effettiva corresponsione, qualora

il risarcimento sia determinato con riferimento alla data dell'occupazione *sine titulo*. In questa direzione peraltro copiosa giurisprudenza (TAR BA 603/2009, PA 438/2009, RM 985/2009, BS 1796/2008, BA 2903/2008, CT 2349/2008, 2335/2008, CZ 583/2008, VE 1765/2008, MI 156/2008). In particolare è stata prospettata la non implausibilità di un'equiparazione tra i due criteri: « Il ctu ha inoltre sommato al valore storico (L. 45.560.000) del bene un importo a titolo di rivalutazione pari a L. 47.241.6000. Ad avviso del Collegio, ai sensi del citato art. 43 il ctu avrebbe dovuto valutare il bene con riferimento alla data di redazione della stima. Tuttavia il Collegio ritiene che la somma dei due importi (valore del bene al 1987 più rivalutazione per un totale di L. 96.492.331) può ritenersi plausibilmente e ragionevolmente uguale al valore del bene al momento della stima » (Così TAR VE 342/2009).

Sono dovuti gli interessi moratori (la previsione ha destato una qualche perplessità a fronte di un debito di valore qual è il risarcimento del danno), a decorrere dal momento in cui si è verificata l'occupazione abusiva. Tale momento andrà naturalmente individuato con riferimento al caso concreto, ossia alle diverse ipotesi che legittimano il ricorso alla procedura sanante. Nel caso, infatti, d'occupazione sin dall'origine *sine titulo* sarà questo il momento di decorrenza del calcolo degli interessi; nel caso d'occupazione abusiva discendente dall'annullamento degli atti impositivi del vincolo o della dichiarazione di pubblica utilità o del decreto d'esproprio, avendo il pronunciamento demolitorio effetto *ex tunc*, sarà il momento dell'occupazione del bene divenuta così illegittima, a costituire il *dies a quo* del calcolo (GCA 299/2009). Importante al riguardo è l'indicazione che dovrà essere contenuta nel provvedimento (43.2 lett. b).

Da rilevare che l'art. 43 non prevede la corresponsione d'alcuna indennità d'occupazione, bensì solo degli interessi legali dal momento in cui è intervenuta l'illegittima occupazione (CGA 299/2009, TAR PA 173/2007).

Per diverso orientamento deve essere viceversa risarcito anche il periodo d'occupazione illegittima antecedente l'emanazione del provvedimento acquisitivo (TAR NA 2212/2009, 1970/2009, MI 1987/2009, SA 1286/2009, LE 112/2009, BS 1796/2008, LE 3342/2008, NA 7158/2008, 5889/2008, 5083/2008, CZ 583/2008, MI 156/2008), da calcolarsi sulla base dell'interesse legale (TAR NA 1373/2009,

8904/2008, 8904/2008), o nella misura di un dodicesimo del valore venale anno per anno, con rivalutazione monetaria ed interessi (TAR MI 1987/2009).

Gli interessi sono qualificati dal legislatore come *moratori*; potrebbe al riguardo attribuirsi agli interessi in esame la medesima funzione dell'indennità d'occupazione che tra l'altro è venuta assumendo, almeno stando alle disposizioni di cui all'art. 22 bis.5 TU, una diversa funzione rispetto al passato, ossia non più quella di ristorare il mancato godimento del bene, bensì di compensare il ritardato pagamento dell'indennità di espropriazione dovuta. Alla luce di tali considerazioni potrebbe affermarsi che la corresponsione degli interessi assorba l'indennità d'occupazione.

Per diverso orientamento giurisprudenziale gli interessi, seppur qualificati dal legislatore come "moratori", assumono piuttosto la fisionomia degli interessi compensativi per il mancato godimento del bene; ciò anche in considerazione del fatto che l'obbligazione risarcitoria sorge solo al momento d'adozione del provvedimento di acquisizione, mentre gli interessi decorrono dal momento dell'occupazione *sine titulo* e per tale motivo possono essere considerati l'equivalente dei frutti civili del bene (CGA 52/2009).

Il calcolo degli interessi presenta alcune problematiche.

In primo luogo si tratta di stabilire se gli stessi vadano calcolati sulla somma già rivalutata (che è appunto la somma determinata con riferimento al momento dell'acquisizione) o sulla somma senza rivalutazione o se ancora anno per anno sul valore della somma via via rivalutata per tutto il periodo considerato. Se gli interessi assorbono l'indennità d'occupazione, è questo forse il criterio preferibile in analogia al calcolo dell'indennità d'occupazione legittima.

Per il tasso da applicare occorrerà fare riferimento a quello legale, fermo restando l'applicazione del principio generale di cui all'art. 1224 Cod. Civ., che impone la prova dell'eventuale maggior danno.

Si tratta ora di stabilire quale debba essere l'entità del valore del bene cui fa riferimento l'art. 43.6 TU. Da univoca giurisprudenza è affermato che il risarcimento del danno non può essere inferiore al valore di mercato del bene (TAR PA 39/2009, 1203/2008, 1001/2008, CT 330/2008, BO 3966/2007).

**RISARCIMENTO DEL DANNO TERRENI NON EDIFICABILI: VALUTABILI POSSIBILITÀ DI UTILIZZO DIVERSE DA QUELLE AGRICOLE**

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, SEZIONE IV CIVILE del 20/07/2009

Relatore: Caterina Molfino - Presidente: Francesco Schettino

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> BIPARTIZIONE

Sintesi: Il quarto comma dell'art. 5 bis L. n. 359/1992 precisa che "per le aree agricole e per quelle che non sono classificabili come edificabili si applicano le norme di cui al titolo II della legge 22. 10. 1971 n. 865 e successive modificazioni", con ciò intendendo che oltre alle aree agricole ed a quelle edificabili proprie - riconosciute come tali dallo strumento urbanistico - esistono delle aree non agricole e non classificabili come edificabili.

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> AREE AGRICOLE --> TERTIUM GENUS

Sintesi: Ai fini della liquidazione del danno da occupazione appropriativa, un'area può essere risarcita non necessariamente quale suolo agricolo, pur essendo questa la sua vocazione formale; all'interno della categoria dei suoli inedificabili vi possono essere infatti aree suscettibili di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo e la valutazione del danno subito a seguito dello spossessamento da parte del soggetto pubblico deve tener conto di un valore che rispecchi siffatte possibilità di utilizzazione intermedia, pur senza attribuire formalmente al suolo natura edificatoria.

Estratto: « A parere dell'appellante il giudice di primo grado, pur rilevando la natura non edificatoria del suolo, avrebbe liquidato il danno in misura corrispondente a quello subito da un suolo edificatorio, piuttosto che a quello subito in ipotesi di fondo agricolo, quale era classificato quello in questione; deduce, altresì, che tale liquidazione sarebbe in contrasto con l'art. 5 bis L. 359/92, normativa con la quale il Legislatore avrebbe introdotto una rigida ed ineludibile dicotomia: da un lato le aree edificabili - riconosciute come tali dallo strumento urbanistico - e dall'altro le aree agricole. Da un punto di vista interpretativo, non tiene conto l'appellante del fatto che, come evidenziato dallo stesso Comune, il quarto comma dell'art. cit. precisa che "per le aree agricole e per quelle che non sono classificabili come edificabili si applicano le norme di cui al titolo II della legge 22. 10. 1971 n. 865 e successive modificazioni", con ciò intendendo che oltre alle aree agricole ed a quelle edificabili proprie - riconosciute come tali dallo strumento urbanistico - esistono delle aree non agricole e non classificabili come edificabili. Ad ogni modo, secondo consolidato orientamento della S. C. (Cass. 6. 11. 2008 n. 26615, conf. A Cass. S. U. 19551/03, a Cass. 13199/06, Cass. 7892/06, Cass. 24837/05; Cass. 9683/00) la dicotomia tra area edificatoria ed area agricola è ipotizzabile unicamente nell'ambito dei giudizi di opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione. Viceversa, nella liquidazione del danno da occupazione appropriativa di area, benché non edificatoria, destinata ad opere di viabilità nell'ambito di un programma generale di sviluppo urbanistico, essa può essere risarcita non necessariamente quale suolo agricolo, pur essendo questa la sua vocazione formale, se in concreto, per le sue caratteristiche specifiche che emergano in giudizio, la vocazione suddetta sia tradita o smentita da una attitudine diversa del fondo ed in relazione alle utilizzazioni in concreto consentite. In altre parole, all'interno della categoria dei suoli inedificabili vi sono aree suscettibili di sfruttamento ulteriore e diverso da quello agricolo e la valutazione del danno subito a seguito dello spossessamento da parte del soggetto pubblico deve tener conto di un valore che rispecchi siffatte possibilità di utilizzazione interme-

dia, pur senza attribuire formalmente al suolo natura edificatoria. Nell'ipotesi in esame è pacifico che il suolo in questione si trovava in pieno centro città e che tutta l'area espropriata ricadeva nella zona destinata dallo strumento urbanistico alla viabilità ed ai parcheggi di cui al progetto di riqualificazione urbana del Comune di Benevento; le opere pubbliche effettuate consistono nell'ampliamento di una strada cittadina e nella costruzione di un ampio parcheggio pubblico. Di conseguenza la quantificazione del danno alla stregua della vocazione agricola del terreno sarebbe stata non conforme alla possibilità di uno sfruttamento alternativo rispetto a quello agricolo, che, per l'ubicazione del suolo, non era in concreto praticabile. »

PATOLOGIA --> RISARCIMENTO DEL DANNO --> CRITERI ESTIMATIVI

Sintesi: Il prezzo fissato dai contraenti può non corrispondere, per motivi attinenti l'autonomia privata, al valore di mercato del bene venduto.

Estratto: « È infondato l'ulteriore rilievo dell'appellante relativo alla pretesa contraddizione sussistente tra il valore attribuito dal ctu e quello in concreto pattuito dalla Te. per la vendita del fondo con il rogito del 29. 4. 1992. Ed infatti il prezzo fissato dai contraenti può non corrispondere, per motivi attinenti l'autonomia privata, al valore di mercato del bene venduto. Inoltre, come dedotto dall'appellata senza contestazioni dell'appellante, la determinazione del prezzo tiene conto anche del fatto che l'area oggetto della compravendita era stata sensibilmente ridotta per effetto dell'acquisizione pubblica e del fatto che la venditrice avrebbe intascato direttamente dal Comune l'importo del risarcimento. »

\*\*\*

#### **DOPO LA SENTENZA C.C. 348/2007, L'INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE VA PARAMETRATA AL VALORE PIENO DELL'AREA**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.18239 del 12/08/2009  
Relatore: Ugo Riccardo Panebianco - Presidente: Paolo Vittoria

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> ART. 5 BIS --> COSTITUZIONALITÀ --> AMBITO TEMPORALE DELLA INCOSTITUZIONALITÀ

Sintesi: La sentenza Corte Cost. n. 348/2007 è efficace nei giudizi in cui sia ancora in discussione la determinazione dell'indennità di espropriazione che, ovviamente, non potrebbe essere regolata da criteri previsti da una norma dichiarata incostituzionale.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> ART. 5 BIS --> COSTITUZIONALITÀ --> REGIME TRANSITORIO

Sintesi: A seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 348/2007, torna nuovamente applicabile, per la determinazione dell'indennizzo, il criterio generale del valore venale del bene già previsto dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39, che costituisce l'unico ancora rinvenibile nell'ordinamento, non essendo stato abrogato per effetto del combinato disposto degli artt. 57 e 58 DPR 327/2001.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> ART. 2 COMMA 89 L. N 244/2007 --> RETROATTIVITÀ (ART. 2 COMMA 90)

Sintesi: Lo *ius superveniens* costituito dalla L. n. 244 del 2007, art. 2, comma 89 che prevede la riduzione del 25% dell'indennità allorché l'espropriazione sia finalizzata ad interventi di riforma economico-sociale, può trovare applicazione, per effetto della norma intertemporale di cui al successivo comma 90, limitatamente ai "procedimenti espropriativi in corso" e non anche ai giudizi in corso.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> PARAMETRO --> AREE EDIFICABILI --> DOPO LA SENTENZA 348/2007

Sintesi: Per effetto della sentenza della Corte Cost. n. 348/2007, l'indennità di occupazione va calcolata nella percentuale del 5% sull'importo riconosciuto a titolo di indennità di esproprio, pari al valore pieno dell'area, secondo la previsione della L. n. 2359 del 1865, art. 39, da ritenersi applicabile dopo la citata sentenza.

Estratto: « Gli esposti motivi possono essere esaminati congiuntamente, contenendo i due ricorsi questioni in parte analoghe. Orbene, come si è già accennato, il ricorso principale è basato sul rinvio alla sentenza della Corte Costituzionale n. 348/07 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L. n. 359 del 1992, art. 5 bis, commi 1 e 2. Non v'è dubbio quindi che la prospettata censura, impedendo il formarsi del giudicato sul punto relativo alla determinazione dell'indennità di esproprio, ne consente l'applicazione, attesa l'efficacia di una tale pronuncia nei giudizi, come quello in esame, in cui sia ancora in discussione detta determinazione la quale non potrebbe ovviamente essere regolata da criteri previsti da una norma dichiarata incostituzionale. Torna quindi nuovamente applicabile, per la determinazione dell'indennizzo, il criterio generale del valore venale del bene già previsto dalla L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 39 che costituisce l'unico ancora rinvenibile nell'ordinamento, non essendo stato abrogato dall'art. 58 del T. U. approvato con il D.P.R. n. 327 del 2001 in quanto detta norma fa espressamente salvo "quanto previsto dall'art. 57, comma 1" (oltre che dall'art. 57 bis) il quale esclude l'applicazione del T. U. relativamente ai progetti per i quali, come è accaduto nel caso in esame, "alla data di entrata in vigore dello stesso decreto sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza" dell'opera, ribadendo che "continuano ad applicarsi tutte le normative vigenti a tale data" fra cui pertanto quella contenuta nella L. generale n. 2359 del 1865. Né nella fattispecie può trovare applicazione - contrariamente a quanto si sostiene, sia pure sotto diversi profili, con il ricorso principale e con quello incidentale - lo *ius superveniens* costituito dalla L. n. 244 del 2007, art. 2, comma 89 che prevede la riduzione del 25% dell'indennità allorché l'espropriazione sia finalizzata ad interventi di riforma economico-sociale, prevedendo la norma intertemporale di cui al successivo comma 90 la retroattività della nuova disciplina di determinazione dell'indennità di esproprio limitatamente ai "procedimenti espropriativi in corso" e non anche ai giudizi in corso (per tutte Sez.Un.5269/08). Il ricorso incidentale, volto ad ottenere la riduzione del 25% sulla base di detta normativa, non può pertanto trovare accoglimento. La richiesta indennità di esproprio va pertanto calcolata con riferimento al valore pieno dell'area espropriata secondo la previsione del richiamato della L. n. 2359 del 1865, art. 39 e l'indennità di occupazione sulla base della percentuale del 5% sull'importo che verrà riconosciuto a titolo di indennità di esproprio, percentuale adottata dalla Corte d'Appello e non assoggettata a censura da parte dei ricorrenti. »

\*\*\*

**INDENNITÀ DI ESPROPRIO AREE EDIFICABILI: VALORE VENALE**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.18242 del 12/08/2009  
 Relatore: Renato Rordorf - Presidente: Paolo Vittoria

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE --> INDENNITÀ DI ESPROPRIO --> AREE EDIFICABILI --> ART. 5 BIS --> COSTITUZIONALITÀ --> REGIME TRANSITORIO

Sintesi: Alla stregua della sentenza della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007, n. 348, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 5 bis L. n. 359/1992, il criterio di calcolo dell'indennità di esproprio di area edificabile deve essere rapportato al valore di mercato dell'immobile espropriato.

Estratto: « 2. Il secondo ed il terzo motivo del ricorso si riferiscono, invece, alle indennità riguardanti il terreno edificabile, lamentando a tal proposito il ricorrente che sarebbe stato commesso un errore di calcolo integrante un vizio di motivazione (secondo motivo) e che il criterio di determinazione dell'indennità previsto dal D. L. n. 333 del 1992, art. 5 bis (convertito in L. n. 359 del 1992), in quanto contrastante con i principi posti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia, è da considerare illegittimo. 3. Il motivo di ricorso da ultimo riferito è fondato, alla stregua della sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007, n. 348, che ha dichiarato incostituzionale il citato art. 5 bis nella parte in cui stabilisce un criterio di calcolo dell'indennità di esproprio non ragionevolmente rapportato al valore di mercato dell'immobile espropriato. »

\*\*\*

**IL DIRIGENTE UFFICIO ESPROPRI NON RISPONDE DELLA MANCATA CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA DIPENDENTE DA PREESISTENTE DISORGANIZZAZIONE DELL'UFFICIO**

CORTE DEI CONTI, SEZIONE LAZIO n.1654 del 21/08/2009  
 Relatore: Enrico Torri - Presidente: Salvatore Nottola

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

Sintesi: La grave situazione disorganizzativa dell'Ufficio Espropri, risalente nel tempo e comunque anteriore all'assunzione dell'incarico, esime da responsabilità conseguente alla mancata conclusione del procedimento, per insussistenza della colpa grave chi, assunta la dirigenza dell'Ufficio espropri, si sia comunque attivato al fine di pervenire alla definizione del procedimento di esproprio, senza tuttavia pervenire in tempo utile al perfezionamento della procedura.

Estratto: « In via preliminare, ai sensi dell'art. 274 del codice di procedura civile, va disposta la riunione dei procedimenti di cui ai giudizi in epigrafe per connessione oggettiva e soggettiva. Nel merito, le pretese attoree non possono essere accolte per i motivi che seguono. Dagli atti presenti nel fascicolo processuale emerge con sufficiente chiarezza la grave situazione organizzativa in cui versava l'Ufficio Espropri del Comune di R. già nel periodo antecedente e ancora in quello successivo rispetto a quello in cui la convenuta ebbe a svolgere l'incarico di dirigente