

anno 4 numero 4 luglio agosto 2010

ISSN 1971-999 X

Espropri *online*

L'espropriazione per pubblica utilità

rivista bimestrale
di giurisprudenza

fondata e diretta da Paolo Loro



professionisti

pubblica amministrazione

**PER LA CESSAZIONE DELL'OCCUPAZIONE OCCORRE LA RICONSEGNA
DEL BENE**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.10216 del 28/04/2010

Relatore: Vittorio Ragonesi - Presidente: Paolo Vittoria

OCCUPAZIONE --> DURATA OCCUPAZIONE --> PROROGA --> PROROGA
LEGALE --> ART. 4 L. 166/2002

Sintesi: La L. 1 agosto 2002, n. 166, art. 4 dispone che le proroghe dei termini di scadenza delle occupazioni di urgenza stabilite dalle disposizioni di una serie di leggi specificatamente indicate (tra cui il D.L. n. 534 del 1987 convertito con L. n. 47 del 1988), e successivamente abrogate dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 58 coordinate tra loro, 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 procedenti.

Sintesi: La L. 1 agosto 2002, n. 166, art. 4 va interpretata nel senso che l'effetto di proroga già realizzato per le occupazioni d'urgenza investe anche i connessi procedimenti espropriativi, compreso il termine per l'emissione del decreto di esproprio. In siffatto sistema è di tutta evidenza che il presupposto perchè si proroghi il termine per il decreto di esproprio è che sia stato prorogato quello di occupazione in base alla normativa prevista per ciascuna proroga.

OCCUPAZIONE --> DURATA OCCUPAZIONE --> PROROGA --> PROROGA
LEGALE --> ART. 14 L. 47/1988

Sintesi: Il D.L. n. 534 del 1987, art. 14 prevede che la proroga si applichi alle occupazioni d'urgenza in corso al momento della sua entrata in vigore, onde la stessa non era applicabile alla procedura di esproprio qualora il provvedimento di occupazione fosse intervenuto successivamente.

Estratto: « La L. 1 agosto 2002, n. 166, art. 4 dispone che le proroghe dei termini di scadenza delle occupazioni di urgenza stabilite dalle disposizioni di una serie di leggi specificatamente indicate (tra cui il D.L. n. 534 del 1987 convertito con L. n. 47 del 1988), e successivamente abrogate dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 58 coordinate tra loro, 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 procedenti. Questa Corte ha già avuto occasione di chiarire che tale norma va interpretata nel senso che l'effetto di proroga già realizzato per le occupazioni d'urgenza investe anche i connessi procedimenti espropriativi, compreso il termine per l'emissione del decreto di esproprio. In tal senso depongono, infatti, sia la lettera della norma - che con l'avverbio anche (...riferite anche "...") manifesta l'intento del legislatore di estendere gli effetti delle proroghe precedentemente disposte oltre i confini segnati dai termini di scadenza delle sole occupazioni di urgenza -, sia la ratio legis (giacchè sarebbe inconcepibile il perdurare di un regime occupatorio temporaneo senza il corrispondente slittamento dei termini utili per l'emissione del decreto definitivo di esproprio)(Cass. 2630/06). In altri termini, il legislatore ha voluto espressamente collegare

alle proroghe delle occupazioni d'urgenza quelle per emanazione dei decreti d'esproprio. Se, infatti, il decreto d'esproprio deve essere emanato entro il termine di occupazione d'urgenza è di tutta evidenza che prorogandosi quest'ultimo, deve necessariamente prorogarsi anche quello per l'emanazione del decreto di esproprio, altrimenti si verificherebbe che quest'ultimo avrebbe un termine più breve rispetto all'altro. Questa Corte ha evidenziato anche ragioni di carattere sistematico che inducono a tale conclusione osservando che " le proroghe in questione furono infatti disposte dopo le sentenze della Corte Costituzionale del 30 gennaio 1980, n. 5, dichiarativa della illegittimità costituzionale, tra gli altri, della L. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16 (comma 5, 6 e 7) e art. 20 (comma 3), come modificata dalla L. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14, e del 19 luglio 1983, n. 223 (dichiarativa della illegittimità costituzionale delle norme della L. 29 luglio 1980, n. 385, reiterative delle disposizioni dichiarate incostituzionali con la precedente sentenza), in attesa della emanazione, relativamente alle aree a destinazione edificatoria, di una disciplina sostitutiva delle norme caducate (nelle more, trovava applicazione la L. n. 2359 del 1865, art. 39), poi disposta, fino all'emanazione di una disciplina organica della materia, del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art. 5 bis, convertito dalla L. 8 agosto 1992, n. 359, e successivamente dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, che ha anche abrogato le norme richiamate dalla L. n. 166 del 2002, art. 4, oltre che l'intero titolo 2A della pure citata L. n. 865 del 1971." (Cass. 2630/06) "Orbene, poichè l'indennità di espropriazione presuppone la conclusione del relativo procedimento (diversamente, si avrebbe l'occupazione ed. usurpativa, e, quindi, un fatto illecito generatore di danno), la L. n. 166 del 2002, art. 4 - pressochè coevo all'entrata in vigore del citato testo unico del 2001, inizialmente fissata al 1 gennaio 2002 e poi prorogata al 30 giugno 2003 (D.Lgs. 27 dicembre 2002, n. 302) - ha inteso sanare le situazioni pregresse anche agli effetti della definizione del procedimento espropriativo e, dunque, della determinazione della relativa indennità". (Cass. 2630/06). In siffatto sistema è di tutta evidenza che il presupposto perchè si proroghi il termine per il decreto di esproprio è che sia stato prorogato quello di occupazione in base alla normativa prevista per ciascuna proroga. Nel caso di specie, il D.L. n. 534 del 1987, art. 14 prevede che la proroga si applichi alle occupazioni d'urgenza in corso al momento della sua entrata in vigore, onde la stessa non era applicabile alla procedura di esproprio oggetto della presente causa essendo il provvedimento di occupazione intervenuto successivamente alla sua entrata in vigore. Ne discende ulteriormente che la mancanza di detta proroga relativa all'occupazione ha reso impossibile anche la proroga per l'emanazione del decreto di espropriazione stabilita dalla L. n. 166 del 2002. Ciò è del resto confermato dal fatto che quest'ultima legge prevede che, perchè la proroga dei termini per l'emanazione del decreto di esproprio possa trovare applicazione, è necessario che tra le proroghe dei periodi di occupazione non vi sia soluzione di continuità. E' infatti evidente che, se tra una proroga e l'altre dei decreti di occupazioni si verifica uno "iatus" per cui il termine di occupazione legittima viene a scadere, in questo caso, se l'opera è già stata realizzata, viene a verificarsi il fenomeno della occupazione appropriativa che rende del tutto inutile la proroga del termine per l'emanazione del decreto di esproprio, non avendo alcun senso espropriare un bene di cui l'espropriante ha già acquisito la proprietà. Ciò conferma, dunque, lo stretto collegamento tra la proroga stabilita dalla L. n. 166 del 2002 e la effettiva applicazione delle proroghe previste dalle diverse leggi prese in considerazione dalla stessa L. n. 166.»

OCCUPAZIONE --> RESTITUZIONE

Sintesi: Per far cessare l'occupazione è necessario un atto di riconsegna del bene al proprietario, in mancanza del quale l'occupazione che si protragga oltre il termine di occupazione legittima diviene illegittima e fonte di responsabilità per la p.a. occupante.

Sintesi: Seppure, per la riconsegna del bene, non si richiedono le formalità stabilite dal combinato disposto della L. n. 865 del 1971, art. 20 e della L. n. 1 del 1978, art. 3 per l'acquisto della disponibilità del fondo, deve comunque trovare applicazione la normativa contenuta nell'art. 1140 c.c. e segg., secondo la quale per la perdita di detto possesso, acquisito "animo et corpore", occorre quanto meno che venga esteriorizzato, da chiari ed inequivoci segni, l'animo derelinquendi. Ciò può realizzarsi tramite un atto amministrativo proveniente dall'organo avente la rappresentanza dell'ente cui segua la riconsegna materiale del bene.

Estratto: « Occorre ora distinguere la posizione dei beni occupati ed oggetto di restituzione, rispetto a quelli occupati ed in relazione ai quali è, invece, intervenuto il successivo decreto di esproprio ovvero l'accessione invertita. Per quanto concerne i primi, la restituzione, avvenuta il 23.2.95 in esecuzione della ordinanza sindacale del 16.2.95, prima del termine di scadenza dell'occupazione legittima risultante dalla proroga del 1991, ha fatto venir meno l'occupazione anche perchè disposta in virtù di apposito provvedimento amministrativo non oggetto di alcuna impugnazione o revoca il quale prescinde, comunque, dai precedenti provvedimenti invalidi e successivamente revocati di proroga dell'occupazione. E' appena il caso di rammentare a tale proposito la giurisprudenza di questa Corte che ha già chiarito che per far cessare l'occupazione è necessario un atto di riconsegna del bene al proprietario, in mancanza del quale l'occupazione che si protragga oltre il termine di occupazione legittima diviene illegittima e fonte di responsabilità per la p.a. occupante (Cass. 10866/1999). E' stato, altresì precisato che, seppure per la riconsegna non si richiedono le formalità stabilite dal combinato disposto della L. n. 865 del 1971, art. 20 e della L. n. 1 del 1978, art. 3 per l'acquisto della disponibilità del fondo, deve comunque trovare applicazione la normativa contenuta nell'art. 1140 c.c. e segg.; secondo la quale per la perdita di detto possesso, acquisito "animo et corpore", occorre quanto meno che venga esteriorizzato, da chiari ed inequivoci segni, l'animo derelinquendi (Cass. 2440/1988; 3387/1983). Ciò può realizzarsi - come avvenuto nel caso di specie nel caso in cui l'occupazione è stata disposta in favore di un'amministrazione comunale, tramite un atto amministrativo proveniente dall'organo avente la rappresentanza dell'ente cui segua la riconsegna materiale del bene (Cass 2952/03).»

GIUDIZIO --> GIURISDIZIONE E COMPETENZA --> INDENNITÀ --> CORTE D'APPELLO, COMPETENZA SPECIALE --> IN SEDE DI GRAVAME

Sintesi: In sede di appello avverso sentenza del Tribunale che abbia liquidato il danno da occupazione appropriativa e insieme determinato l'indennità per il periodo di occupazione legittima, non può la Corte d'appello dichiarare la propria incompetenza a esaminare in grado di appello le questioni dedotte dalle parti in relazione all'indennità di occupazione, sul presupposto che quest'ultima rientri nella propria competenza solo quale giudice di unico grado adito con opposizione alla stima dell'indennità.

Estratto: « La Corte d'appello, nel ritenere esatta la pronuncia del tribunale dichiarativa della propria incompetenza a pronunciarsi sulla indennità di occupazione legittima, ha, a sua volta, affermato la propria incompetenza a pronunciarsi sulla detta domanda. Tale

pronuncia è erronea alla luce della giurisprudenza di questa Corte che ha chiarito che, in sede di appello avverso sentenza del Tribunale che abbia liquidato il danno da occupazione appropriativa e insieme determinato l'indennità per il periodo di occupazione legittima, non può la Corte d'appello dichiarare la propria incompetenza a esaminare in grado di appello le questioni dedotte dalle parti in relazione all'indennità di occupazione, sul presupposto che quest'ultima rientra nella propria competenza solo quale giudice di unico grado adito con opposizione alla stima dell'indennità. Pertanto, in presenza, comunque, della domanda dell'interessato, che si proceda "ex novo" alla determinazione dell'indennità, deve provvedere in tale qualità sulla richiesta. (Cass 25013/06; Cass. 14687/07).»

PUBBLICA UTILITÀ --> DICHIARAZIONE DI P.U. --> TERMINI --> PIANI URBANISTICI --> PEEP

Sintesi: Per l'intero periodo di efficacia di un PEEP, possono essere legittimamente assoggettati ad espropriazione i fondi in esso inclusi, senza però che questo incida sulle vicende strumentali di occupazione "temporanea e d'urgenza", le quali invero, proprio in quanto tali, restano viceversa soggette al termine inderogabile di durata massima loro proprio, il cui illegittimo protrarsi, senza l'emissione del decreto di esproprio, da luogo alla responsabilità risarcitoria della P.A., indipendentemente dall'eventuale perdurante vigenza del piano.

Estratto: « Questa Corte ha già affermato infatti il principio che, nelle espropriazioni preordinate all'attuazione dei P.E.E.P., il termine di validità del provvedimento di approvazione del piano (che ha anche efficacia di provvedimento dichiarativo della pubblica utilità) costituisce il "termine unico" entro il quale ogni attività di utilizzazione dell'area deve essere compiuta. Il che comporta che, per l'intero periodo di efficacia di un PEEP, possono essere legittimamente assoggettati ad espropriazione i fondi in esso inclusi: senza però che questo incida sulle vicende strumentali di occupazione "temporanea e d'urgenza", le quali invero, proprio in quanto tali, restano viceversa soggette al termine inderogabile di durata massima loro proprio, il cui illegittimo protrarsi, senza l'emissione del decreto di esproprio, da luogo appunto alla responsabilità risarcitoria della P.A., indipendentemente dall'eventuale perdurante vigenza del piano. (Cass 6825/94; Cass 24576/06).»

ICI: EDIFICABILE L'AREA SU CUI E' CONSENTITO ANCHE L'INTERVENTO DEL PRIVATO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE V TRIBUTARIA n.10255 del 29/04/2010
Relatore: Fernando Lupi - Presidente: Fernando Lupi

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ --> EDIFICABILITÀ --> NOZIONE --> AI FINI FISCALI --> AI FINI ICI

Sintesi: E' legittimo il recupero dell'i.c.i. sull'area qualificata come edificatoria dal piano regolatore generale del Comune anche se il vincolo espropriativo è decaduto perchè non

rinnovato; la decadenza del vincolo comporta esclusivamente la perdita da parte dell'ente della facoltà di intervenire, ma non influisce sulla qualificazione dell'area, che resta edificabile laddove in questi termini fu definita nello strumento di programmazione urbanistica.

Sintesi: In tema di imposta comunale sugli immobili (Ici) la nozione di edificabilità non si identifica e non si esaurisce in quella di edilizia abitativa cosicché anche un'area classificata in forza di previsione di P.R.G. in zona F/1 comprendente "le parti del territorio destinate a attrezzature e impianti di interesse generale", può considerarsi edificabile qualora il vincolo posto dalla classificazione introduca una destinazione realizzabile non necessariamente mediante interventi (o successive espropriazioni) di carattere pubblico ma anche ad iniziativa privata o promiscua pubblico - privata.

Estratto: « Esaminando nell'ordine logico gli altri motivi di ricorso precede logicamente il quarto motivo con il quale, formulando idonei quesiti, si deduce il vizio di motivazione in ordine alla decadenza del vincolo espropriativo e alla sua irrilevanza ai fini dell'imposta. Assorbente è il rilievo di questa Corte in altra controversia nei confronti del medesimo comune: "L. legittimo il recupero dell'i.c.i. sull'area qualificata come edificatoria dal piano regolatore generale del Comune anche se il vincolo espropriativo è decaduto perchè non rinnovato; la decadenza del vincolo comporta esclusivamente la perdita da parte dell'ente della facoltà di intervenire, ma non influisce sulla qualificazione dell'area, che resta edificabile laddove in questi termini fu definita nello strumento di programmazione urbanistica. "Cass. n. 16858/2008. Con il terzo motivo, formulando idoneo quesito di diritto, si censura l'errore di avere ritenuto assoggettabili all'ICI solo i terreni per i quali il PRG prevede l'edificabilità da parte dei privati. La censura è fondata. Ha ritenuto questa Corte, con sentenza n. 19161/04, ha affermato che l'edificabilità dei terreni ai fini ICI non sia soltanto quella privata, precisando che: "In tema di imposta comunale sugli immobili (Ici) la nozione di edificabilità non si identifica e non si esaurisce in quella di edilizia abitativa cosicché anche un'area classificata in forza di previsione di P.R.G. in zona F/1, come indicata dal D.M. 2 aprile 1968, n. 1444, e comprendente "le parti del territorio destinate a attrezzature e impianti di interesse generale", può considerarsi edificabile qualora il vincolo posto dalla classificazione introduca una destinazione realizzabile non necessariamente mediante interventi (o successive espropriazioni) di carattere pubblico ma anche ad iniziativa privata o promiscua pubblico - privata (non importa se direttamente ovvero in seguito ad accordi di natura complessa), non essendo un tale vincolo idoneo ad escludere la vocazione edificatoria del suolo e il potenziale sfruttamento economico del diritto dominicale da parte del privato proprietario.»

OCCUPAZIONE SINE TITULO: RESTITUZIONE – ART. 43 TU O USUCAPIONE

TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.6065 del 29/04/2010
Relatore: Anna Pignataro - Presidente: Calogero Adamo

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> NON ESISTE

Sintesi: Il meccanismo, di origine pretoria, della cd. “accessione invertita”, il cui effetto sarebbe quello della perdita della proprietà privata dei beni occupati illegittimamente in conseguenza del loro acquisto, a titolo originario, da parte della P.A., non può più trovare ingresso nel vigente ordinamento.

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> RETROATTIVITÀ --> RETROATTIVO

Sintesi: L'art. 43 DPR 327/2001 è applicabile anche alle fattispecie realizzatesi prima della sua entrata in vigore; ciò in quanto l'art. 57 del medesimo decreto, avente ad oggetto la delimitazione dell'applicazione della nuova normativa in materia di espropri ai “procedimenti in corso”, ha, infatti, previsto norme transitorie unicamente con riferimento alle fasi “fisiologiche” del procedimento. Il citato art. 43 TU, al contrario, nel prevedere un atto di acquisizione emesso all'esterno del procedimento espropriativo, disciplina una fase “patologica”.

Estratto: « Il meccanismo, di origine pretoria, della cd. “accessione invertita”, il cui effetto sarebbe quello della perdita della proprietà privata dei beni occupati illegittimamente in conseguenza del loro acquisto, a titolo originario, da parte della P.A., cui fa riferimento la ricorrente per sostenere la sua pretesa risarcitoria, non può più trovare ingresso nel vigente ordinamento, per le ragioni che seguono. Deve, in primo luogo, rilevarsi che la fattispecie da qua va ricompresa nell'ambito applicativo dell'art. 43 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, c.d. T.U. Espropriazioni, ai sensi del quale (primo comma) “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 al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni”. In materia di espropriazione e occupazione illegittime e/o illecite, va precisato che - sebbene si siano registrati nel corso degli ultimi anni degli orientamenti giurisprudenziali contrastanti - sono state raggiunte alcune soglie interpretative di imprescindibile riferimento. Secondo un consolidato, e condiviso, orientamento giurisprudenziale - formatosi sulla scorta della decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 29 aprile 2005 - è stata affermata l'applicabilità della disposizione in argomento anche alle fattispecie realizzatesi prima della sua entrata in vigore, come quella in esame. L'art. 57 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, avente ad oggetto la delimitazione della applicazione della nuova normativa in materia di espropri ai “procedimenti in corso”, ha, infatti, previsto norme transitorie unicamente con riferimento alle fasi “fisiologiche” del procedimento, non escludendo, neanche per implicito, dall'ambito di applicazione temporale della norma in questione le vicende pregresse: la norma in esame, al contrario, nel prevedere un atto di acquisizione emesso all'esterno del procedimento espropriativo, disciplina una fase “patologica” (in tal senso: C.g.a., sez. giur., 15 giugno 2007, n. 438; Cons. Stato, IV, 30 novembre 2007, n. 6124; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 22 settembre 2008, n.1182; T.A.R. Sardegna, II, 31 gennaio 2008, n. 83; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 23 gennaio 2008, n. 156).»

PATOLOGIA --> OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Sintesi: In forza delle note decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo adottate nel corso dell' anno 2000 (sentenze C.E.D.U. del 30 maggio 2000, n. 24638/94, Carbonara e Ventura e n. 31524/96, Società Belvedere Alberghiera), è stato sostanzialmente espunto dal nostro ordinamento giuridico l'istituto, di creazione giurisprudenziale, conosciuto come occupazione acquisitiva o accessione invertita.

Sintesi: Alla luce delle decisioni della Corte EDU, non costituisce impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente occupata il fatto della realizzazione dell'opera pubblica; e ciò indipendentemente dalle modalità – occupazione appropriativa o usurpativa - di acquisizione del terreno, dovendo, anzi, ritenersi che, in tale ottica, la stessa distinzione tra occupazione appropriativa e usurpativa non assuma più alcuna rilevanza giuridica.

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> ACCESSIONE INVERTITA --> INCOMPATIBILITÀ

Sintesi: Oggi non è più l'occupazione sine titolo accompagnata dalla costruzione e dall'uso del bene che determina l'acquisto del terreno al patrimonio pubblico; occorre, invece, a tal fine, un provvedimento formale, discrezionalmente adottato dall'ente occupante, che produca l'effetto acquisitivo del diritto di proprietà sul bene. A tal fine, appunto, è volto l'art. 43 del T.U. 327/2001, che disciplina la c.d. “acquisizione sanante”, da parte della P.A., degli immobili occupati, detenuti senza valido titolo giuridico.

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> USUCAPIONE

Sintesi: Prima - e in mancanza - dell'adozione del provvedimento ai sensi del citato art. 43 DPR 327/2001, la condotta dell'ente pubblico continua a essere qualificabile come illecito permanente; pertanto, in qualunque momento, il proprietario “spogliato” può agire nei confronti dell'ente pubblico, senza dover sottostare al termine prescrizione quinquennale decorrente dalla trasformazione irreversibile del bene; l'unico limite temporale che in tale fattispecie può essere individuato è solo quello derivante dall'eventuale acquisto per usucapione ventennale del bene, maturato dall'ente pubblico.

Estratto: « Quali siano, poi, i confini applicativi della norma citata lo si desume da quella che ne è stata, per il legislatore del 2001, la ratio ispiratrice - in certo senso obbligata - che trova il suo caposaldo nelle note decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo adottate nel corso dell' anno 2000 (sentenze C.E.D.U. del 30 maggio 2000, n. 24638/94, Carbonara e Ventura e n. 31524/96, Società Belvedere Alberghiera). In forza di tali decisioni è stato, sostanzialmente, espunto dal nostro ordinamento giuridico l'istituto, di creazione giurisprudenziale, conosciuto come occupazione acquisitiva o accessione invertita. La prima conseguenza che ne è derivata è che il comportamento dell'ente pubblico che si traduca nell'occupazione sine titolo di fondi privati e nella loro irreversibile trasformazione a seguito della costruzione di un'opera pubblica non determina più, automaticamente, il passaggio di proprietà del fondo a beneficio dell'ente occupante. La seconda conseguenza che discende dalla posizione assunta dalla C.E.D.U. è che non

costituisce impedimento alla restituzione dell'area illegittimamente occupata il fatto della realizzazione dell'opera pubblica; e ciò indipendentemente dalle modalità – occupazione appropriativa o usurpativa - di acquisizione del terreno, dovendo, anzi, ritenersi che, in tale ottica, la stessa distinzione tra occupazione appropriativa e usurpativa non assuma più alcuna rilevanza giuridica. Oggi, dunque, non è più l'occupazione sine titolo accompagnata dalla costruzione e dall'uso del bene che determina l'acquisto del terreno al patrimonio pubblico; occorre, invece, a tal fine, un provvedimento formale, discrezionalmente adottato dall'ente occupante, che produca l'effetto acquisitivo del diritto di proprietà sul bene. A tal fine, appunto, è volto l'art. 43 del T.U. 327/2001, che disciplina la c.d. “acquisizione sanante”, da parte della P.A., degli immobili occupati, detenuti senza valido titolo giuridico. Prima - e in mancanza - dell'adozione del provvedimento ai sensi del citato art. 43 la condotta dell'ente pubblico continua a essere qualificabile come illecito permanente che non produce altro effetto se non quello di sottrarre illegittimamente il possesso del bene al proprietario; pertanto, in qualunque momento, il proprietario “spogliato” può agire nei confronti dell'ente pubblico, senza dover sottostare al termine prescrizione quinquennale decorrente dalla trasformazione irreversibile del bene: l'unico limite temporale che in tale fattispecie può essere individuato è solo quello derivante dall'eventuale acquisto per usucapione ventennale del bene, maturato dall'ente pubblico (in termini, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 2 settembre 2009, n. 1462).»

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> COMPATIBILITÀ CON ALTRI MODI DI ACQUISTO --> ABDICAZIONE

Sintesi: Alla luce del disposto di cui all'art. 43 DPR 327/2001 va affermata l'inconfigurabilità di una pretoria ipotesi di rinuncia abdicativa alla proprietà implicita nella proposizione della domanda giudiziale di mero risarcimento per equivalente.

PATOLOGIA --> ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA --> RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE --> CONDIZIONI --> PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO --> NECESSARIO

Sintesi: Va affermato un passaggio intermedio, necessario e logicamente precedente il momento risarcitorio, consistente nell'assegnazione di un termine all'amministrazione perché definisca (in via negoziale o autoritativa, ex art. 43 DPR 327/2001) la sorte della titolarità del bene illecitamente appreso.

Sintesi: La necessità di una previa definizione certa della sorte del bene occupato supera la possibile obiezione di non corrispondenza tra il chiesto (risarcimento del danno per equivalente) e il pronunciato (risarcimento per la via dell'art. 43 o, in alternativa, acquisto negoziale), atteso che, diversamente opinando, si perverrebbe all'assurdo giuridico di assommare il risarcimento integrale (pari al valore venale attualizzato del bene, più accessori) alla conservazione della proprietà del bene medesimo nel patrimonio del ricorrente e alla permanenza ulteriore dell'illecita occupazione da parte dell'amministrazione.

Estratto: « Né può ancora sostenersi che la proposizione della domanda espressa di risarcimento del danno subito in luogo di quella restitutoria, porti con sé l'implicita rinuncia al diritto di proprietà del bene illegittimamente occupato. Anche su quest'aspetto la

giurisprudenza ormai prevalente (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 29 aprile 2005, n. 2 cit; Cons. Stato, IV, 21 maggio 2007, n. 2582; T.A.R. Campania, Napoli, V, 27 maggio 2008, n. 5083; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 25 giugno 2008, n. 601; T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 28 maggio 2008, n. 583; T.A.R. Sicilia, Catania, II, 12 maggio 2008, n. 894 e 18 novembre 2008, n. 2098; T.A.R. Puglia, Bari, III, 14 luglio 2008, n. 1751 e 22 settembre 2008, n. 2176; T.A.R. Campania, Napoli, V 1° settembre 2009, n. 4865) perviene alla conclusione che in nessun caso, neppure a fronte della sopravvenuta irreversibile trasformazione del suolo per effetto della realizzazione dell'opera pubblica, sia possibile giungere, nonostante la espressa domanda in tal senso della parte ricorrente, a una condanna puramente risarcitoria a carico dell'amministrazione, poiché una tale pronuncia postula inammissibilmente 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 ricostruito in diritto come rinuncia abdicativa implicita nella domanda solo risarcitoria, vietato dal Primo Protocollo allegato alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze Sciarrotta c. Italia del 12 gennaio 2006 e Genovese c. Italia del 2 febbraio 2006), donde la necessità, in ogni caso, che l'amministrazione faccia ricorso all'apposito rimedio eccezionale di cui all'art. 43 predetto. Secondo tale orientamento, condiviso dal Collegio, una siffatta forma atipica di trasferimento della proprietà – già di per sé di dubbia ammissibilità – avrebbe potuto tutt'al più ipotizzarsi fintanto che la legge non avesse introdotto un apposito rimedio tipico – l'art. 43 del testo unico sulle espropriazioni, per l'appunto – e vi fosse stata la necessità di ricostruzione pretoria, per analogia juris, di un rimedio di chiusura del sistema. Ma ora che la legge speciale ha direttamente e specificamente disciplinato – in un ambito amministrativo autoritativo - la sorte possibile del bene appreso illecitamente dall'amministrazione e irreversibilmente trasformato per essere adibito a usi di pubblica utilità, non v'è più alcuna ragione per continuare a fare uso di questa formula anomala di trasferimento della proprietà, imperniata sulla ricostruzione interpretativa di una supposta volontà incompatibile alla conservazione della proprietà manifestata dal proprietario in sede di azione giurisdizionale. Il nuovo indirizzo interpretativo implica, pertanto, un passaggio intermedio, necessario e logicamente precedente il momento risarcitorio, consistente nell'assegnazione di un termine all'amministrazione perché definisca (in via negoziale o autoritativa, ex art. 43 cit.) la sorte della titolarità del bene illecitamente appreso, cui seguono, alternativamente, la condanna restitutoria e, ma in posizione inevitabilmente subordinata e condizionata, la condanna risarcitoria, secondo il criterio esaustivo previsto dallo stesso art. 43 (valore venale del bene al tempo dell'occupazione illegittima, maggiorato degli interessi moratori), ovvero per la residua parte, non coperta dal risarcimento ex art. 43 (o dalla transazione e dal prezzo della compravendita, in caso di esito negoziale paritetico), che sia ammissibile a risarcimento secondo i noti canoni di causalità immediata e diretta rispetto all'illecita apprensione. Il Collegio ritiene utile precisare, infine, che la necessità di una previa definizione certa della sorte del bene occupato (ossia della sua circolazione giuridica, con intestazione all'amministrazione intimata) supera la possibile obiezione di non corrispondenza tra il chiesto (risarcimento del danno per equivalente) e il pronunciato (risarcimento per la via dell'art. 43 o, in alternativa, acquisto negoziale), atteso che, diversamente opinando, si perverrebbe all'assurdo giuridico di assommare il risarcimento integrale (pari al valore venale attualizzato del bene, più accessori) alla conservazione della proprietà del bene medesimo nel patrimonio del ricorrente e alla permanenza ulteriore dell'illecita occupazione da parte dell'amministrazione (con il perpetuarsi di danni ulteriori risarcibili).»