

anno 10 numero 2 marzo aprile 2016

ISSN 1971-999 X

# Espropri *online*

## l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario bimestrale  
di giurisprudenza

# **Espropri** *online*

## **l'espropriazione per pubblica utilità**

notiziario giurisprudenziale

fondato e diretto da Paolo Loro

anno 10 numero 2  
marzo aprile 2016

di esproprio in atto. O, quanto meno, era nell'obbligo di conseguirle in ragione del proprio ufficio. Inoltre, deve essere richiamato il principio generale per il quale l'agente che perviene nella consapevolezza di una criticità gestoria (in ipotesi omissiva), deve comunque attivarsi per sollecitare il ripristino della regolarità e legittimità procedimentale, anche se l'omissione non dipenda direttamente da lui e se l'intervento ripristinatorio ricade formalmente nelle altrui competenze.»

\*\*\*

## **È IL BENEFICIARIO DEL TRASFERIMENTO DEL BENE TENUTO AL RISARCIMENTO DEL DANNO**

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.159 del 17/02/2016

Relatore: Tito Aru - Presidente: Francesco Scano

SOGGETTI → SOGGETTI ATTIVI → CONCORSI DI PIÙ ENTI → TITOLARE  
OBBLIGAZIONE

Sintesi: Riguardo ai giudizi di opposizione alla stima ovvero a quello per ottenere il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, il Prefetto, il Presidente della giunta regionale o il Sindaco, che pure hanno emesso o sono competenti ad emettere il decreto di espropriazione e quello di occupazione d'urgenza, sono estranei a quei giudizi, tali autorità non essendo identificabili con l'espropriante, né la relativa attività potendo essere riferibile, in base ad un rapporto di immedesimazione organica, all'amministrazione di appartenenza.

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 → RISARCIMENTO  
DEL DANNO → TITOLARE OBBLIGAZIONE

Sintesi: Legittimato passivo nel giudizio avente ad oggetto la corresponsione del risarcimento del danno (nel caso di specie dovuto a seguito di provvedimento di acquisizione ex art. 43 DPR 327/2001), è l'espropriante, e cioè il soggetto che ha promosso la procedura espropriativa e che è beneficiario del trasferimento del bene e non l'autorità o l'Ente munito del potere di emettere taluni atti della procedura ablativa.

Estratto: «Del resto è stato affermato che in materia di espropriazione per pubblica utilità, con specifico riferimento ai giudizi di opposizione alla stima dei relativi indennizzi ovvero a quello per ottenere il risarcimento del danno da occupazione acquisitiva, il Prefetto, il Presidente della giunta regionale o il Sindaco, che pure hanno emesso o sono competenti ad emettere il decreto di espropriazione e quello di occupazione d'urgenza, sono estranei a quei giudizi, tali autorità non essendo identificabili con l'espropriante, né la relativa attività potendo essere riferibile, in base ad un rapporto di immedesimazione organica, all'amministrazione di appartenenza (cfr: Cons. Stato Sez. giurisdizionali Sez. V, n. 4147 del 7 settembre 2015; Cass. Civ., sez. VI, 2 luglio 2012, n. 11053). Pertanto in tema di espropriazione per pubblica utilità, legittimato passivo nel giudizio avente ad oggetto la corresponsione del risarcimento del danno è l'espropriante, e cioè il soggetto che ha promosso la procedura espropriativa e che è beneficiario del trasferimento del bene e non l'autorità o l'Ente munito del potere di emettere taluni atti della procedura ablativa. È quindi certo che il pagamento delle somme dovute agli odierni ricorrenti debba essere imputato

all'Azienda Usl n. 2 di Olbia che dovrà provvedervi con ogni possibile sollecitudine, anche al fine di scongiurare il prodursi di ulteriori danni che potrebbero derivare dal venir meno dell'opportunità della stipula dell'accordo transattivo relativo alla procedura espropriativa per cui è causa sulla quale, come detto, si è sviluppato un non facilmente risolvibile contenzioso. Per quanto sopra, quindi, l'azienda Usl n. 2 di Olbia, entro il termine di 90 giorni dalla notifica o dalla comunicazione della presente sentenza, dovrà provvedere a corrispondere ai ricorrenti, le somme dovute per l'acquisto ex art. 43 dell'area occupata per la costruzione del nuovo ospedale civile di Olbia e per l'illecita occupazione.»

\*\*\*

## **NUMERO DEI DESTINARI SUPERIORE A 50: L'OCCUPAZIONE PRESCINDE DALL'URGENZA IN CONCRETO**

TAR LOMBARDIA, SEZIONE III MILANO n.338 del 17/02/2016  
Relatore: Antonio De Vita - Presidente: Alberto Di Mario

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → EFFETTIVITÀ → OSSERVAZIONI  
COMUNQUE EFFETTUATE

Sintesi: Le norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo non devono essere applicate meccanicamente e formalisticamente, dovendo essere invece interpretate in senso sostanziale, coordinando in modo ragionevole e sistematico principi di legalità, imparzialità e buon andamento ed i corollari di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, così che la mancata comunicazione di avvio del procedimento ed anche la mancata nomina del responsabile del procedimento non possono determinare sic et simpliciter l'annullamento del provvedimento, allorquando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza dei fatti posti a fondamento del provvedimento sfavorevole ai suoi interessi ed abbia avuto la possibilità di svolgere osservazioni e controdeduzioni.

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → ART. 21 OCTIES L. 241/90 → ASSENZA DI  
ALTERNATIVE

Sintesi: Ai sensi dell'art. 21 octies L. n. 241/1990 il provvedimento non è annullabile per la mancata comunicazione di avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Estratto: «Ciò appare in linea con la consolidata giurisprudenza secondo la quale le “norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo non devono essere applicate meccanicamente e formalisticamente, dovendo essere invece interpretate in senso sostanziale, coordinando in modo ragionevole e sistematico principi di legalità, imparzialità e buon andamento ed i corollari di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, così che la mancata comunicazione di avvio del procedimento ed anche la mancata nomina del responsabile del procedimento non possono determinare sic et simpliciter l'annullamento del provvedimento, allorquando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza dei fatti posti a fondamento del provvedimento sfavorevole ai suoi interessi ed abbia avuto la possibilità di

svolgere osservazioni e controdeduzioni (tra le più recenti, C.d.S., sez. VI, 11 febbraio 2013, n. 753; sez. IV, 8 gennaio 2013, n. 32; 17 settembre 2012, n. 4925; sez. III, 20 giugno 2012, n. 3595); ciò senza contare che ai sensi dell'art. 21 octies non è annullabile per la mancata comunicazione di avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato" (Consiglio di Stato, V, 21 giugno 2013, n. 3402).»

#### OCCUPAZIONE → IMMISSIONE IN POSSESSO → DIFFERIMENTO

Sintesi: Qualora i ritardi e i disguidi nella notificazione del decreto di occupazione abbiano impedito l'immissione in possesso per il giorno previsto originariamente e l'immissione sia stata rinviata ad una data successiva, nel rispetto dei termini previsti dalla normativa, non si determina alcuna violazione della normativa in materia d'immissione in possesso ed alcun danno per il privato ricorrente.

Estratto: «11. Con il primo motivo si assume la violazione da parte di Milano Serravalle - Milano Tangenziali della normativa in materia di immissione in possesso e di occupazione di urgenza, stante la mancata corretta notificazione del decreto di occupazione di urgenza.11.1. La doglianza è inammissibile per carenza di interesse. I ritardi e i disguidi nella notificazione del predetto decreto hanno impedito, come evidenziato anche dalla parte ricorrente, l'immissione in possesso per il giorno previsto originariamente, ossia il 9 maggio 2014; pertanto l'immissione è stata rinviata ad una data successiva, nel rispetto dei termini previsti dalla normativa, non determinandosi in tal modo alcun danno per la ricorrente.»

#### PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → OSSERVAZIONI E CONTRODEDUZIONI → CONTRODEDUZIONI → CONGRUITÀ

Sintesi: Secondo la costante giurisprudenza, le osservazioni formulate dai privati non possono obbligare l'Amministrazione ad una puntuale confutazione delle stesse o una loro espressa presa in carico; infatti l'Amministrazione procedente non ha un dovere di analitica e minuziosa disamina di ciascun apporto pervenuto, essendo sufficiente una motivazione, anche succinta, non riferita a tutte le osservazioni, desumibile pure attraverso gli atti istruttori, che dia in ogni caso conto delle assorbenti ragioni per le quali le stesse non sono state condivise.

Estratto: «In ogni caso, secondo la costante giurisprudenza, le osservazioni formulate dai privati non possono obbligare l'Amministrazione ad una puntuale confutazione delle stesse o una loro espressa presa in carico; infatti l'Amministrazione procedente non ha un dovere di analitica e minuziosa disamina di ciascun apporto pervenuto, essendo sufficiente una motivazione, anche succinta, non riferita a tutte le osservazioni, desumibile pure attraverso gli atti istruttori, che dia in ogni caso conto delle assorbenti ragioni per le quali le stesse non sono state condivise (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, III, 13 novembre 2014, n. 2747).»

#### OCCUPAZIONE → DECRETO MOTIVATO ART. 22 BIS DPR 327/2001 → CONDIZIONI - → URGENZA → COMMA 2 LETT. A) - B) → SOPRA I 50 DESTINATARI

Sintesi: Può prescindere dalla particolare urgenza in concreto, allorquando ricorrano le ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 22 bis DPR 327/2001 (nel caso di specie numero di destinatari superiore a 50).

Estratto: «L'art. 22 bis, comma 2, del D.P.R. n. 327 del 2001 stabilisce che “il decreto di cui al comma 1 [ossia il decreto di occupazione di urgenza], può altresì essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità, nei seguenti casi:a) per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443;b) allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50”.Essendo pacifico che la procedura espropriativa in questione riguarda più di 50 soggetti, appare legittimo il comportamento dell'autorità espropriante.In tal senso si può richiamare la giurisprudenza di questa Sezione, che ritiene potersi prescindere dalla particolare urgenza in concreto, allorquando ricorrano le ipotesi di cui al comma 2 citato in precedenza (T.A.R. Lombardia, Milano, III, 4 aprile 2014, n. 894).»

\*\*\*

## LO STANDARD NON COSTITUISCE NECESSARIAMENTE VINCOLO ESPROPRIATIVO

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II MILANO n.343 del 17/02/2016  
Relatore: Giovanni Zucchini - Presidente: Mario Mosconi

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

Sintesi: L'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta per l'Amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle diverse scelte operate, anche quando queste siano nettamente peggiorative per i proprietari e per le loro aspettative, dovendosi in tali altri casi dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire.

Estratto: «Prima di esaminare in dettaglio le censure del gravame, preme richiamare il diffuso orientamento giurisprudenziale che riconosce alle Amministrazioni ampia discrezionalità in sede di pianificazione urbanistica (cfr. fra le tante, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 23.6.2015, n. 3142, per la quale: «...l'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta per l'Amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle diverse scelte operate, anche quando queste siano nettamente peggiorative per i proprietari e per le loro aspettative, dovendosi in tali altri casi dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire .... Più specificamente, la mera esistenza, nella pianificazione previgente, di una destinazione urbanistica più favorevole al proprietario non è circostanza sufficiente a fondare in capo a quest'ultimo quell'aspettativa qualificata la cui sussistenza, ad avviso della consolidata giurisprudenza, imporrebbe all'Amministrazione un obbligo di più puntuale e specifica motivazione rispetto a quella, di regola sufficiente, basata sul richiamo alle linee generali di impostazione del Piano»; oltre a Consiglio di Stato, sez. IV, 10.5.2012, n. 2710, richiamata e confermata dalla successiva sentenza della stessa Sezione IV, 28.11.2012, n. 6040; Consiglio di Stato, sez. IV, 28.12.2012, n. 6703 e 21.12.2012, n. 6656; fra le decisioni di primo grado si vedano TAR Toscana, sez. I, 20.11.2013, n. 1593; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 4.12.2013, n. 2696, 26.2.2013, n. 532 e 8.2.2012, n. 437; TAR Emilia Romagna, Parma, 29.1.2013, n. 26; TRGA Trentino Alto Adige, Bolzano, 17.7.2012, n. 255).»

## PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → OSSERVAZIONI E CONTRODEDUZIONI → CONTRODEDUZIONI → CONGRUITÀ

Sintesi: Noto è l'indirizzo giurisprudenziale che attribuisce alle osservazioni ai piani urbanistici il carattere di mero apporto collaborativo all'attività dell'Amministrazione, sicché le controdeduzioni alle stesse non richiedono specifica e particolare motivazione. Soltanto in particolari situazioni (esistenza di una precedente convenzione urbanistica, di un giudicato favorevole per il privato o di un fondo "intercluso"), le scelte di piano dell'Amministrazione richiedono una specifica motivazione, a fronte dell'aspettativa qualificata del privato.

Estratto: «Parimenti noto è l'indirizzo giurisprudenziale che attribuisce alle osservazioni ai piani urbanistici il carattere di mero apporto collaborativo all'attività dell'Amministrazione, sicché le controdeduzioni alle stesse non richiedono specifica e particolare motivazione. Soltanto in particolari situazioni (esistenza di una precedente convenzione urbanistica, di un giudicato favorevole per il privato o di un fondo "intercluso"), le scelte di piano dell'Amministrazione richiedono una specifica motivazione, a fronte dell'aspettativa qualificata del privato.»

## PEREQUAZIONE → VINCOLI → NATURA

Sintesi: Non sussiste vincolo espropriativo qualora il carattere conformativo della destinazione derivi direttamente da una norma di piano che attribuisca tale natura alle previsioni dello stesso Piano che attribuiscono al proprietario la facoltà di realizzare gli interventi e «comunque in tutti i casi dove è applicabile il meccanismo compensativo/perequativo».

Estratto: «Con riguardo poi al presunto carattere espropriativo del vincolo imposto – circostanza sulla quale si incentra sostanzialmente il ricorso – si rimarca che l'art. 2, comma 2, delle Norme di attuazione del Piano dei Servizi stabilisce che non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni dello stesso Piano che attribuiscono al proprietario la facoltà di realizzare gli interventi e «comunque in tutti i casi dove è applicabile il meccanismo compensativo/perequativo» (cfr. il doc. 4 del resistente). Come già sopra evidenziato, il Comune, per le aree di cui è causa ("Aree destinate a servizi pubblici di iniziativa pubblica e privata"), ha comunque previsto una "Capacità Edificatoria di Compensazione", pari a 0,20 mq per ogni metro quadrato di area ceduta, secondo un meccanismo compensativo e perequativo in applicazione dell'art. 11 della LR 12/2005 (cfr. l'art. 8, comma 5, delle Norme di attuazione del Piano dei Servizi, doc. 2 del resistente). Gli esponenti non hanno mosso alcuna censura contro l'art. 2, comma 2, succitato, per cui la loro doglianza sotto tale profilo appare infondata se non addirittura inammissibile, visto che il carattere conformativo della destinazione ivi contestata deriva direttamente da una norma di piano, fra l'altro non oggetto di alcuna specifica doglianza. Inoltre, non sussiste vincolo espropriativo laddove gli interventi sono consentiti all'operatore privato (l'art. 8 succitato parla di "iniziativa pubblica e privata"), come stabilito del resto espressamente dall'art. 9, comma 13, della legge regionale 12/2005.»

## VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → STANDARDS → NATURA

Sintesi: Lo "standard" non è incompatibile con il carattere conformativo del vincolo (quando manchi la contestuale localizzazione di un'opera pubblica specifica o quando sia attribuita ai privati la possibilità di realizzare l'intervento in alternativa all'ente pubblico).

Estratto: «I ricorrenti reputano che anche la pregressa destinazione di PRG (vale a dire zona G "standard comunale"), desse luogo ad un vincolo espropriativo, ma tale asserzione difensiva non

convince, in quanto lo “standard” non è incompatibile con il carattere conformativo del vincolo, come ammesso del resto dalla giurisprudenza (in tal senso, TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 8.7.2009, n. 1460: «...si potrebbero qualificare come soltanto conformative tutte le zonizzazioni relative a servizi che costituiscono standard urbanistico quando manchi la contestuale localizzazione di un’opera pubblica specifica o quando sia attribuita ai privati la possibilità di realizzare l’intervento in alternativa all’ente pubblico»). Non risulta – né i ricorrenti offrono prove sul punto – che in base al PRG sull’area fosse espressamente localizzata un’opera pubblica.»

\*\*\*

## NUMERO DEI DESTINATARI: SI COMPUTANO LE DITTE INTERESSATE E NON LE PARTICELLE

TAR LAZIO, SEZIONE II TER ROMA n.2144 del 18/02/2016  
Relatore: Giuseppe Rotondo - Presidente: Renzo Conti

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → SOGLIA 50 DESTINATARI → COMPUTO

Sintesi: Ai fini della comunicazione in forma collettiva ex art. 11 comma 2 DPR 327/2001, ciò che rileva è che, ancorché le partite catastali siano inferiori, le ditte interessate al procedimento ablatorio – nei cui confronti si impone, dunque, l’obbligo comunicativo/partecipativo – risultino superiori a 50 (nel caso di specie 69).

Estratto: «Parte ricorrente sostiene che la procedura semplificata di comunicazione dell’avvio di procedimento risulterebbe illegittima in quanto i suoi destinatari sarebbero 30, ovvero di numero inferiore alle 50 unità (art. 11, c. 2, DPR n. 327/2001). L’assunto non trova riscontro in atti. In primo luogo, le partite catastali complessivamente interessate al progetto di realizzazione dell’opera risultavano almeno 59 (v. decreti nn. 6 e 7 del 2012). Ad ogni modo, ciò che rileva è che, con riguardo specifico al decreto n. 6/2012, le partite catastali erano 30 (circostanza sulla quale si è soffermata la ricorrente) ma le ditte interessate al procedimento ablatorio – nei cui confronti si imponeva, dunque, l’obbligo comunicativo/partecipativo – risultavano almeno 69. La comunicazione in forma collettiva, seppure effettuata con modalità semplificate nella forma e nel numero, è stata dunque idonea a raggiungere lo scopo dell’effettiva conoscenza, di guisa che i proprietari incisi sono stati posti in grado di optare o non per la partecipazione procedimentale in chiave difensiva.»

OCCUPAZIONE → DECRETO MOTIVATO ART. 22 BIS DPR 327/2001 → CONDIZIONI -  
→ URGENZA → INTRINSECA

Sintesi: Il decreto di occupazione d’urgenza è un atto meramente attuativo rispetto al provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dei lavori. Pertanto, l’urgenza e l’indifferibilità delle opere sono qualità conseguenti all’approvazione del progetto definitivo (ed alla conseguente dichiarazione di pubblica utilità dell’opera) e non vengono meno nell’ipotesi in cui intercorra un elevato lasso di tempo fra l’approvazione del progetto e l’emanazione del decreto di occupazione d’urgenza.



OCCUPAZIONE → DECRETO MOTIVATO ART. 22 BIS DPR 327/2001 → CONDIZIONI -  
 → URGENZA → MOTIVAZIONE

Sintesi: Il decreto di occupazione d'urgenza è un atto meramente attuativo rispetto al provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dei lavori. Pertanto, l'urgenza e l'indifferibilità delle opere sono qualità conseguenti all'approvazione del progetto definitivo; sotto questo profilo, neppure sussiste un obbligo di particolare motivazione in ordine ai presupposti dell'urgenza che non siano le ragioni stesse sottese all'approvazione del progetto e ricavabili anche per relationem dalle risultanze dell'istruttoria procedimentale.

OCCUPAZIONE → DECRETO MOTIVATO ART. 22 BIS DPR 327/2001 → CONDIZIONI -  
 → URGENZA → RETE FOGNARIA E IMPIANTI DEPURAZIONE

Sintesi: L'urgenza e l'indifferibilità delle opere sono qualità conseguenti all'approvazione del progetto definitivo; se questo è stato approvato allo specifico scopo di eliminare una fonte di inquinamento in atto, costituita dagli scarichi fognanti non depurati, mediante la realizzazione di un sistema di collettamento liquami, l'urgenza è qualificata e non può essere revocata in dubbio dalla tempistica procedimentale, tenuto conto anche della complessità del procedimento medesimo che abbia dovuto scontare anche il coinvolgimento di altre amministrazioni.

Estratto: «Il decreto di occupazione d'urgenza è un atto meramente attuativo rispetto al provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dei lavori. Pertanto, l'urgenza e l'indifferibilità delle opere sono qualità conseguenti all'approvazione del progetto definitivo (ed alla conseguente dichiarazione di pubblica utilità dell'opera) e non vengono meno nell'ipotesi in cui intercorra un elevato lasso di tempo fra l'approvazione del progetto e l'emanazione del decreto di occupazione d'urgenza. Sotto questo profilo, neppure sussiste un obbligo di particolare motivazione in ordine ai presupposti dell'urgenza che non siano le ragioni stesse sottese all'approvazione del progetto e ricavabili anche per relationem dalle risultanze dell'istruttoria procedimentale. Nella fattispecie, risulta dall'esame degli atti che il progetto è stato approvato allo specifico scopo di eliminare una fonte di inquinamento in atto, costituita dagli scarichi fognanti non depurati, mediante la realizzazione di un sistema di collettamento liquami. Si tratta di una urgenza qualificata che non può essere revocata in dubbio dalla tempistica procedimentale, tenuto conto anche della complessità del procedimento medesimo che ha dovuto scontare anche il coinvolgimento di altre amministrazioni (id est. regione Lazio).»

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → TERMINI → ART. 13 DPR 327/2001

Sintesi: Ai sensi dell'art. 13, c. 5 del D.P.R. n. 327 del 2001, il provvedimento oblatorio può essere emanato entro il termine di cinque anni decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera.

Estratto: «Ad ogni modo e comunque, il Collegio osserva che ai sensi dell'art. 13, c. 5 del D.P.R. n. 327 del 2001, il provvedimento oblatorio può essere emanato entro il termine di cinque anni decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera. Nella fattispecie, il progetto definitivo dell'opera è stato approvato con deliberazione n. 41 del 2008 e dichiarato efficace con delibera di C.C. n. 5 del 26/1/2011. Il decreto impugnato è stato adottato il 20 giugno 2012. Ne consegue, che alla data di emissione del decreto di occupazione la dichiarazione di pubblica utilità era in corso di validità ed efficacia.»

\*\*\*

## FASCIA DI RISPETTO STRADALE: IL VINCOLO È CONFORMATIVO E NON DECADE

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.340 del 19/02/2016

Relatore: Emiliano Raganella - Presidente: Guido Salemi

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI →  
DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO → DURATA E DECADENZA → QUALI  
VINCOLI DECADONO

Sintesi: Secondo una consolidata giurisprudenza i vincoli espropriativi, soggetti alla decadenza quinquennale di cui all'art. 9, comma 2, d.P.R. n. 327 del 2001 (e già prima dall'art. 2 l. n. 1187 del 1968 di analogo contenuto), sono quelli che concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → FASCE DI RISPETTO E DISTANZE  
LEGALI → FASCE DI RISPETTO → STRADALE/AUTOSTRADALE

Sintesi: La destinazione di area a fascia di rispetto della sede viaria integra un vincolo di natura conformativa costituente un limite all'edificabilità dell'area che l'amministrazione può imporre nell'esercizio dei suoi poteri ampiamente discrezionali in tema di pianificazione del territorio e che trova la sua giustificazione nell'esigenza di tutela del superiore interesse pubblico alla sicurezza della circolazione stradale; pertanto, alla natura conformativa del vincolo consegue che lo stesso non soggiace a decadenza quinquennale.

Estratto: «Decisive ed assorbenti sono le considerazioni svolte dal CTU riguardo la sussistenza di vincoli conformativi sulle particelle di terreno di proprietà dei ricorrenti. Secondo una consolidata giurisprudenza "i vincoli espropriativi, soggetti alla decadenza quinquennale di cui all'art. 9, comma 2, d.P.R. n. 327 del 2001 (e già prima dall'art. 2 l. n. 1187 del 1968 di analogo contenuto), sono quelli che concernono beni determinati, in funzione della localizzazione puntuale di un'opera pubblica, la cui realizzazione non può quindi coesistere con la proprietà privata, Conferma T.A.R. Puglia, Lecce, n. 5417 del 2004". Al riguardo ci si limita a richiamare il consolidato - e qui condiviso - indirizzo secondo cui in materia urbanistica costituiscono vincoli soggetti a decadenza solo quelli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificazione, e che dunque svuotino il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio. Tali non sono, tra gli altri, le previsioni di un piano regolatore che destinano un'area a verde pubblico attrezzato, trattandosi di vincoli conformativi della proprietà, in quanto inquadrabili nella zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, che incidono su una generalità di beni, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui questi ricadono laddove deve riconoscersi natura conformativa alle prescrizioni che regolano la proprietà privata per il perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali il vincolo di inedificabilità (cd. "di rispetto") a tutela di una strada esistente, il vincolo a parco e quello a zona agricola di pregio od a verde ecologico (nel caso in esame il Consiglio di Stato ha ravvisato la natura conformativa di un vincolo a "verde ecologico", valorizzando la circostanza

che esso riguardasse un'ampia fascia territoriale e fosse, dunque, espressione del potere pianificatorio di razionale sistemazione del territorio in zone omogenee). (in tal senso Consiglio di Stato, sez. VI, 05/06/2015, n. 2769 Vedi sentenza Parti:R., R., R., D'A. e V. R. & F. s.n.c. C. Comune di Pagani - ex multis -: Cons. Stato, IV, 6 maggio 2013, n. 2432; id., IV, 23 aprile 2013, n. 2254; id., IV, 29 novembre 2012, n. 6094). La destinazione dell'area a fascia di rispetto della sede viaria integra un vincolo di natura conformativa costituente un limite all'edificabilità dell'area che l'amministrazione può imporre nell'esercizio dei suoi poteri ampiamente discrezionali in tema di pianificazione del territorio e che trova la sua giustificazione nell'esigenza di tutela del superiore interesse pubblico alla sicurezza della circolazione stradale; pertanto, alla natura conformativa del vincolo consegue che lo stesso non soggiace a decadenza quinquennale.»

\*\*\*

## CESSIONE VOLONTARIA: NECESSARIA LA FORMA SCRITTA

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.351 del 19/02/2016

Relatore: Germana Lo Sapio - Presidente: Guido Salemi

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

Sintesi: È proponibile l'azione avverso il "silenzio-inadempimento", a fronte di istanza avente ad oggetto l'acquisizione del bene oggetto della procedura espropriativa ex art. 42 bis DPR 327/2001, nell'ipotesi di mancata conclusione della procedura stessa secondo il suo andamento fisiologico.

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

Sintesi: A fronte d'istanza avente ad oggetto l'acquisizione del bene oggetto della procedura espropriativa ex art. 42 bis DPR 327/2001, nell'ipotesi di mancata conclusione della procedura stessa secondo il suo andamento fisiologico, se è il provvedimento di acquisizione l'unico atto idoneo a porre fine all'inerzia dell'amministrazione, nessun rilievo ha in tal senso la comunicazione avente natura di un atto interlocutorio, come tale inefficace ai fini della conclusione della occupazione "sine titulo" del bene di proprietà privata.

Estratto: «4. Va preliminarmente osservato che entrambe le domande (sintetizzate supra 1.2 lett. sub a e b) formulate da parte ricorrente vanno qualificate ex art. 32 c.p.a. quali azioni di accertamento della illegittimità del silenzio, per quanto la prima sia stata irritualmente indicata come "annullamento" del silenzio per "eccesso di potere" (essendo riservata al Tribunale la qualificazione dell'azione ex art. 32 c.p.a., principio come noto affermato anche prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo: cfr. Cons. di Stato, sez. IV, n. 1919/2002). Con l'azione oggetto di cognizione, la ricorrente si prefigge lo scopo di ottenere un provvedimento esplicito sull'istanza dalla stessa formulata avente ad oggetto l'acquisizione del bene oggetto della procedura espropriativa ex art. 42 bis DPR 327/2001, al fine di eliminare lo stato di inerzia coincidente con la permanente situazione di illegittima occupazione di un bene, ancora formalmente nella titolarità della medesima ricorrente.5. Può procedersi ad esaminare le eccezioni di rito formulate da parte resistente.5.1 Ritiene il Collegio che debba, in primo luogo, risolversi la questione della ammissibilità dell'azione, contestata dalla controparte, sia quanto alla astratta

proponibilità della stessa in relazione all'obbligo di provvedere ex art. 42 bis DPR 327/2001, sia in relazione alla mancanza, nel caso specifico, dell'inerzia. L'eccezione è infondata sotto entrambi i profili.

5.2 Quanto alla questione della generica ammissibilità dell'azione avverso il "silenzio-inadempimento", nell'ipotesi di mancata conclusione della procedura espropriativa secondo il suo andamento fisiologico, ritiene il Collegio che, come sostenuto dalla maggioritaria giurisprudenza, essa debba risolversi in senso positivo. Per le esigenze di sintesi imposte dalla natura semplificata della presente decisione ex artt. 74 e 117 co. 2 c.p.a., è sufficiente, sul punto di diritto, il richiamo ai precedenti giurisprudenziali di seguito indicati: Cons. St. sez. IV, 26 agosto 2015 n. 4000; Cons. St., sez. IV, 27 aprile 2015 n. 2126 (quest'ultima, con particolare riferimento al termine di adozione del provvedimento di acquisizione); Cons. St., sez. IV, 4 settembre 2013, n.4445, Cons. St., sez. IV, 2 settembre 2011, n.4970; Cons. St., sez. IV, 29 agosto 2011, n.4833. Pare opportuno solo evidenziare che, se è il provvedimento di acquisizione l'unico atto idoneo a porre fine all'inerzia dell'amministrazione - come prefigurato nell'orientamento giurisprudenziale sopra riportato - nessun rilievo ha in tal senso la comunicazione del Comune del 29 giugno 2015. Sotto questo profilo, deve dichiararsi infondata l'eccezione di "inammissibilità" del ricorso (cfr. controricorso pag. 5 lett. a) sollevata da parte resistente sul presupposto che "l'Ente ha provveduto in merito alla risposta alla lettera della ricorrente inoltrata in data 18.12.2014 (Consiglio di Stato sez. V, 9 settembre 2013, n.4473; id. sez. V 3 giugno 2013, n.3028), trattandosi di un atto interlocutorio inefficace ai fini della conclusione della occupazione "sine titulo" del bene di proprietà privata.»

#### TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI -> TITOLO -> CESSIONE VOLONTARIA -> FORMA

Sintesi: Secondo l'accreditata ricostruzione dell'istituto, la cessione volontaria, regolata originariamente dall'art. 12 della L. 22 ottobre 1971 n. 865 e, nel regime vigente, dall'art. 20 DPR 327/2001, è un contratto pubblicistico, siccome originato da un procedimento espropriativo - la cui conclusione provvedimento mira proprio a prevenire - e si perfeziona con l'incontro delle volontà delle parti, con oggetto il trasferimento del bene; tale negozio si deve ritenere soggetto all'osservanza di tutti gli adempimenti richiesti dall'evidenza pubblica per le P.A., primo fra tutti il requisito della forma scritta a pena di nullità.

Estratto: «5.3 Il Collegio ritiene infondata anche l'eccezione di inammissibilità - relativa alla fattispecie concreta - dedotta sul presupposto che, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, l'occupazione "illegittima" del terreno da parte del Comune avrebbe avuto già fine, in ragione della avvenuta conclusione tra le parti di un contratto di cessione bonaria dell'area. L'inadempimento all'obbligo di concludere il procedimento espropriativo del bene illegittimamente occupato - cui corrisponde la forma di tutela ex art. 31 e 117 c.p.a. in capo al privato - dovrebbe escludersi solo nell'ipotesi in cui fosse in concreto rinvenibile un titolo con efficacia traslativa (cfr. art. 1376 c.c.) del diritto reale di proprietà. 5.4 Risulta dirimente pertanto, al fine della corretta risoluzione della questione in esame, accertare se possa dirsi effettivamente avvenuta la fattispecie della "bonaria cessione" del bene occupato, produttiva di immediato effetto traslativo della proprietà a favore del Comune. Secondo la accreditata ricostruzione dell'istituto (ex multis Cass. civ. Sez. Unite, 13-02-2007, n. 3040) la cessione volontaria, regolata originariamente dall'art. 12 della L. 22 ottobre 1971 n. 865 e, nel regime vigente, dall'art. 20 DPR 327/2001, è un contratto pubblicistico, siccome originato da un procedimento espropriativo - la cui conclusione provvedimento mira proprio a prevenire - e si perfeziona con l'incontro delle volontà delle parti, con oggetto il trasferimento del bene. Sul punto, è opportuno richiamare (ex art. 74 c.p.a.) quanto specificato in relazione alle modalità di perfezionamento di tale "atto" ad efficacia traslativa da Cass. Civ. Sez. I, Sentenza n. 9390 del 27-04-2011: "in tema di espropriazione

forzata per pubblico interesse -o pubblica utilità- il negozio di cessione volontaria posto in essere da un'amministrazione comunale si deve ritenere soggetto all'osservanza di tutti gli adempimenti richiesti dall'evidenza pubblica per le P.A., primo fra tutti il requisito della forma scritta a pena di nullità, che può ritenersi osservato solo in presenza di un documento che contenga in modo diretto la volontà negoziale, essendo stato redatto al fine specifico di manifestare la stessa, e dal quale si deve, pertanto, poter desumere la concreta instaurazione del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alle prestazioni da svolgersi da ciascuna delle parti (cfr. anche Tar Puglia Sez. III Bari n.2023 del 17 agosto 2009; Corte di Cass. Sez. I Civ. n.17686 del 29 luglio 2009).»

Sintesi: Richiamata la necessaria forma scritta ad substantiam (e in un unico atto) dell'atto traslativo in cui consiste la cessione bonaria, non può essere attribuita tale natura alla delibera del Comune che costituisca mero atto di indirizzo, volto a verificare (nel caso specifico), l'opportunità di transigere il contenzioso in atto e che come tale non integra i requisiti formali di cui all'art. 1350 c.c.

Estratto: «5.6 Ritiene il Collegio che, alla luce dei fatti sopra indicati - peraltro non oggetto di contestazione in giudizio tra le parti - non possa essere condivisa l'eccezione del Comune di "avvenuta acquisizione" dell'area occupata per effetto della "cessione bonaria" intercorsa tra le parti. In particolare, richiamata la necessaria forma scritta ad substantiam (e in un unico atto) dell'atto traslativo in cui consiste la cessione bonaria (cfr. supra punto 5.3):- non può essere attribuita tale natura alla delibera del Comune, sopra richiamata, che - come emerge dalla sua plana motivazione - costituisce un mero "atto di indirizzo" volto a verificare nel caso specifico l'opportunità di transigere il contenzioso in atto tra il Comune e l'odierna ricorrente e non integra pertanto i requisiti formali di cui all'art. 1350 c.c.»

\*\*\*

## **PIANO DI RECUPERO: LA P.U. PUÒ INTERVENIRE NELL'ARCO DI EFFICACIA DECENNALE**

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE  
SICILIANA n.48 del 19/02/2016

Relatore: Silvia La Guardia - Presidente: Marco Lipari

PIANIFICAZIONE -> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI -> PIANO DI RECUPERO -> FUNZIONE

Sintesi: Il piano di recupero ex art. 28 L. n. 457/1978 è uno strumento equivalente, sotto il profilo dell'efficacia giuridica, al piano particolareggiato, dal quale si differenzia perché finalizzato, piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi volti alla conservazione, risanamento, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso.

PIANIFICAZIONE -> PIANI URBANISTICI ATTUATIVI -> PIANO DI RECUPERO -> DURATA, DECADENZA, REITERAZIONE

Sintesi: In considerazione della comune natura di strumenti urbanistici attuativi, ai piani di recupero vanno applicate, in ragione dell'espressa previsione contenuta nella L. 5 agosto 1978, n. 457, art. 28, comma 4, le disposizioni dettate per i piani particolareggiati, tra cui quella (L. 17 agosto 1942, n. 1150, ex art. 16) che ne fissa in dieci anni il termine di efficacia. Il citato art. 16 non può ritenersi abrogato per effetto dell'art. 58 d.P.R. n. 327/2001 in relazione alla durata decennale dei piani particolareggiati poiché l'abrogazione riferita agli articoli da 13 a 23 della l. n. 1150/1942 è limitata alle norme riguardanti l'espropriazione e tale non può ritenersi la disposizione che definisce un termine per l'attuazione di un piano particolareggiato, strumento attuativo del piano regolatore di per sé non destinato all'esercizio del potere espropriativo.

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → TERMINI → PIANI URBANISTICI → PIANO DI RECUPERO

Sintesi: Ai piani di recupero vanno applicate, in ragione dell'espressa previsione contenuta nella L. 5 agosto 1978, n. 457, art. 28, comma 4, le disposizioni dettate per i piani particolareggiati, tra cui quella (L. 17 agosto 1942, n. 1150, ex art. 16), che ne fissa in dieci anni il termine di efficacia. Legittima pertanto l'approvazione del progetto definitivo, con la connessa dichiarazione di pubblica utilità, intervenuta entro suddetto termine.

Estratto: «Giustamente il Tar ha considerato che, nella fattispecie, il vincolo espropriativo non discende da uno strumento urbanistico generale (o da una sua variante) cui espressamente si riferisce l'art. 9 d.P.R. n. 327/2001, ma da uno strumento urbanistico attuativo per il quale è prevista una diversa e specifica validità decennale. Il piano di recupero ex art. 28 l. 5.08.1978, n. 457 è uno strumento equivalente, sotto il profilo dell'efficacia giuridica, al piano particolareggiato, dal quale si differenzia perché finalizzato, piuttosto che alla complessiva trasformazione del territorio, al recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente con interventi volti alla conservazione, risanamento, ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Il comma 4 dell'art. 28 opera un espresso rinvio alle disposizioni previste per i piani particolareggiati; tra queste v'è la previsione che fissa in dieci anni il relativo termine di efficacia (art. 16 l. 17.8.1942, n. 1150). Il citato art. 16 non può ritenersi abrogato per effetto dell'art. 58 d.P.R. n. 327/2001 in relazione alla durata decennale dei piani particolareggiati poiché l'abrogazione riferita agli articoli da 13 a 23 della l. n. 1150/1942 è limitata alle norme riguardanti l'espropriazione e tale non può ritenersi la disposizione che definisce un termine per l'attuazione di un piano particolareggiato, strumento attuativo del piano regolatore di per sé non destinato all'esercizio del potere espropriativo. La determinazione n. 368/2012 di approvazione del progetto definitivo, con la connessa dichiarazione di pubblica utilità, è quindi intervenuta tempestivamente.»

PIANIFICAZIONE → PIANI URBANISTICI ATTUATIVI → PIANO DI RECUPERO → FUNZIONE

Sintesi: L'art. 27 l. n. 457/1978 finalizza gli interventi di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione ed alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso, nozioni nelle quali rientra sicuramente il ripristino funzionale. Esigenze di risanamento igienico-sanitario non appaiono esulare dalle dette finalità.

Estratto: «Anche relativamente alla reiezione del secondo motivo, la sentenza merita conferma. L'art. 27 l. n. 457/1978 finalizza gli interventi di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso ed in tale ambito di interventi rientra anche il ripristino

funzionale degli edifici. Nella specie, la relazione tecnica illustrativa del progetto approvato, pur dando atto dell'insussistenza di problemi di dissesto e della non necessità di interventi di tipo strutturale, evidenzia lo stato di abbandono ed il degrado consistente nella mancanza di intonaco esterno, diversi ammanchi di intonaco interno, avanzato degrado degli infissi in legno, copertura mancante di strato impermeabile e di un sistema di convogliamento delle acque, con la conseguenza che la struttura era oggetto di aggressione dalle acque meteoriche, con sviluppo di muschi e licheni. Si condivide, dunque, l'avviso del Tar che la relazione, pure invocata da parte del ricorrente, conferma la sussistenza di condizioni di degrado, sebbene non strutturale, che ne giustificano l'inserimento nella attività di recupero. Parimenti emerge dalla relazione che non è prevista la demolizione dell'edificio, bensì il suo recupero e risanamento igienico-sanitario, rientrando appunto tra le finalità delineate dall'art. 27 l. n. 457/1978; viene infatti previsto il risanamento, laddove necessario, delle strutture esistenti, con limitati interventi sulle murature esterne ed eliminazione delle superfetazioni estranee all'originaria struttura, l'isolamento della copertura ed il convogliamento in gronde delle acque meteoriche, il rifacimento degli impianti, anche per adeguarli ai requisiti di sicurezza di cui alla legge 37/08.»

\*\*\*

## **ART. 12.3 TU: LA MANCATA MENZIONE DELLA SUCCESSIVA VARIANTE NON È CAUSA INVALIDANTE LA PU**

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.679 del 19/02/2016

Relatore: Dante D'Alessio - Presidente: Giuseppe Severini

PUBBLICA UTILITÀ → RAPPORTO CON I VINCOLI URBANISTICI → ART. 12 COMMA  
3 DPR 327/2001 → EFFETTO SANANTE

Sintesi: L'art. 12, comma 3, DPR 327/2001 disciplina il caso in cui la dichiarazione di pubblica utilità è intervenuta prima della formale apposizione del vincolo a carattere espropriativo, in violazione della ordinaria scansione procedimentale degli atti del procedimento finalizzato ad una espropriazione. In tal modo la legge esclude l'illegittimità di una anticipata dichiarazione di pubblica utilità disponendo tuttavia che la sua efficacia è posticipata alla successiva apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, che ha una funzione (in sostanza) sanante dell'inversione procedimentale verificatasi.

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → CONTENUTO → ART. 12.3 DPR  
327/2001:INDICAZIONE DEL VINCOLO

Sintesi: Ai sensi dell'art. 12 comma 3 DPR 327/2001, l'eventuale già emessa dichiarazione di pubblica utilità acquista efficacia al momento dell'adozione del provvedimento di vincolo, ai sensi dell'art. 9 (vincoli derivanti da piani urbanistici) e dell'art. 10 (vincoli derivanti da atti diversi dai piani) del T.U.; deve ritenersi ininfluenza sulla legittimità della procedura la circostanza che nella deliberazione che ha approvato il progetto definitivo dell'opera, non sia stato indicato che il vincolo sarebbe insorto per effetto delle future varianti urbanistiche, qualora poi effettivamente intervenute. Nemmeno può avere rilievo l'erroneo riferimento, nella indicata dichiarazione di pubblica utilità, all'esistenza di un vincolo espropriativo che invece non si è ancora perfezionato.

Estratto: «Né, secondo l'appellante, vi erano i presupposti per l'applicazione dell'art. 12, comma 3, del ricordato T.U. sulle espropriazioni non avendo l'Amministrazione indicato, al momento della dichiarazione di pubblica utilità, che il vincolo sarebbe sorto successivamente. Secondo il signor Scaldaferrì, quindi, in assenza del vincolo, ai sensi dell'art. 8 del T.U., la dichiarazione di pubblica utilità era illegittima, in quanto emanata in assenza di un essenziale presupposto di legge e tale vizio non poteva essere sanato facendo applicazione della disposizione contenuta nell'art. 12, comma 3, del T.U., non potendosi «prendere un pezzo di procedura da una parte, un pezzo dall'altra e poi tentare di incollarli insieme», con un «completo pasticcio procedimentale». 5.1.- Il motivo, come ha già ritenuto il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio non è fondato. Al riguardo, si deve ricordare che l'art. 12 L (Gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità), comma 1, del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità- Testo A), prevede che la dichiarazione di pubblica utilità si intende (implicitamente) disposta «quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona», e in tutti gli altri casi di approvazione di uno strumento urbanistico di settore o attuativo. 5.2.- Lo stesso art. 12, comma 3, , come modificato dall'articolo 1 d.lgs. 27 dicembre 2002, n. 302, ha poi previsto che «qualora non sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio la dichiarazione di pubblica utilità diventa efficace al momento di tale apposizione a norma degli articoli 9 e 10». 5.3.- La modifica dell'art. 12, comma 3, disciplina il caso in cui la dichiarazione di pubblica utilità è intervenuta prima della formale apposizione del vincolo a carattere espropriativo, in violazione della ordinaria scansione procedimentale degli atti del procedimento finalizzato ad una espropriazione. In tal modo la legge esclude l'illegittimità di una anticipata dichiarazione di pubblica utilità disponendo tuttavia che la sua efficacia è posticipata alla successiva apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, che ha una funzione (in sostanza) sanante dell'inversione procedimentale verificatasi (in termini Cons. Stato, IV, 10 dicembre 2009, n. 7755). La (eventuale già emessa) dichiarazione di pubblica utilità acquista quindi efficacia al momento dell'adozione del provvedimento di vincolo, ai sensi dell'art. 9 (vincoli derivanti da piani urbanistici) e dell'art. 10 (vincoli derivanti da atti diversi dai piani) del T.U. 5.4.- Poiché, nella fattispecie, come ha rilevato il Tribunale amministrativo, «la preventiva determinazione di dichiarare la pubblica utilità dell'opera è stata seguita dalla (necessaria) modifica della destinazione urbanistica delle aree interessate dall'intervento operata dalle competenti autorità di pianificazione (comuni di Guidonia e Tivoli e Regione Lazio) » (modifica intervenuta nel corso del 2010), deve ritenersi ininfluenza sulla legittimità della procedura la circostanza che nella deliberazione con la quale l'apposita conferenza di servizi, in data 19 luglio 2006, aveva approvato il progetto definitivo dell'opera, non fosse stata prevista (anche) l'apposizione del vincolo espropriativo. 5.5.- Non si può giungere a conclusioni diverse per il fatto che nella dichiarazione di pubblica utilità del 18 giugno 2009 non era stato indicato che il vincolo sarebbe insorto per effetto delle future varianti urbanistiche. Nemmeno può avere rilievo l'erroneo riferimento, nella indicata dichiarazione di pubblica utilità, all'esistenza di un vincolo espropriativo che invece non si era ancora perfezionato.»

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → EFFETTIVITÀ → OSSERVAZIONI  
COMUNQUE EFFETTUATE

Sintesi: Non può essere eccepita la carenza di comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'interessato, abbia potuto comunque partecipare al procedimento espropriativo, nelle sue diverse fasi, e presentare anche sue osservazioni sulla procedura in corso (puntualmente controdedotte).



## PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → EFFETTIVITÀ → ASSENZA DI ALTERNATIVE

Sintesi: Non può essere eccepita la carenza di comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'interessato non abbia evidenziato, nemmeno in giudizio, elementi sulla base dei quali il suo apporto partecipativo avrebbe potuto condurre a diverse determinazioni delle amministrazioni procedenti sulla realizzazione e sulla dislocazione delle opere e l'autorità espropriante abbia chiarito che i lavori non potevano che essere effettuati sulle aree ove tale linea già insiste.

Estratto: «6.- Il signor Scaldaferrì ha poi insistito, anche in appello, nel sostenere che erano state omesse nei suoi confronti le necessarie garanzie partecipative. In particolare per non essere stata effettuata l'informativa sulla avvenuta approvazione del progetto definitivo, prevista dall'art. 17, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001, e per l'omissione della comunicazione dell'avvio del procedimento di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990, nonché per la mancata informazione sull'avvio del procedimento di variante urbanistica.6.1.- Anche tale motivo, come ha già ritenuto il Tribunale amministrativo, è infondato in quanto l'interessato, come emerge dagli atti di causa, ha potuto comunque partecipare al procedimento espropriativo, nelle sue diverse fasi, e presentare anche sue osservazioni sulla procedura in corso (puntualmente controdedotte).6.2.- Peraltro il signor Scaldaferrì non ha evidenziato, nemmeno in giudizio, elementi sulla base dei quali il suo apporto partecipativo avrebbe potuto condurre a diverse determinazioni delle amministrazioni procedenti sulla realizzazione e sulla dislocazione delle opere in questione. Mentre, come bene ha ricordato il Tribunale amministrativo, l'autorità espropriante ha chiarito che i lavori, consistenti nel raddoppio di una preesistente linea ferroviaria, non potevano che essere effettuati sulle aree ove tale linea già insiste.6.3.- Risulta poi che le deliberazioni del comune di Guidonia Montecelio di adozione (n. 76/2010) e di presa d'atto dell'approvazione (tacita) della variante (n. 97/2010), che interessano l'appellante, sono state comunque sottoposte alle ordinarie forme di pubblicità.»

OCCUPAZIONE → DECRETO MOTIVATO ART. 22 BIS DPR 327/2001 → CONDIZIONI -  
→ URGENZA → RITARDI AMMINISTRATIVI

Sintesi: Non può ostare al ricorso all'occupazione d'urgenza la circostanza dell'eccessiva durata della procedura (che semmai giustifica una sua accelerazione).

Estratto: «8.5.- Manifestamente infondato è, infine, il motivo con il quale il signor Scaldaferrì ha sostenuto che, nella fattispecie, mancavano i presupposti per avviare una procedura d'urgenza. Evidenti sono, infatti, le ragioni di interesse pubblico che dovevano essere perseguite con la realizzazione delle opere che hanno determinato il procedimento di espropriazione in esame, e non ha rilievo in contrario la circostanza, evidenziata dall'appellante, dell'eccessiva durata della procedura (che semmai giustificava una sua accelerazione).»

\*\*\*

## RISARCIMENTO DEL DANNO: PRESUPPONE L'ACQUISTO DEL BENE OCCUPATO SINE TITULO

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.947 del 20/02/2016  
Relatore: Gabriella Caprini - Presidente: Luigi Domenico Nappi

SOGGETTI → SOGGETTI ATTIVI → DELEGA → EDILIZIA RESIDENZIALE

Sintesi: L'ente espropriante (nella specie, il Comune) resta sempre dominus della procedura anche nelle ipotesi in cui ricorra all'istituto della delega, ex art. 60, l. n. 865/1971, e, come tale, responsabile per l'operato del delegato, conservando ogni potere di controllo e di stimolo, il cui mancato esercizio è fonte di responsabilità, senza che assuma rilievo la natura del negozio intercorso tra delegante e delegato.

Estratto: «VII.1. Quanto alla legittimazione passiva degli enti intimati:a) deve confermarsi la legittimazione passiva del Comune che, nell'esercizio dei poteri autoritativi conferiti per legge, ha adottato i decreti di occupazione d'urgenza delle aree (sia pure in favore delle cooperative) senza poi concludere legittimamente la procedura. D'altro canto, la competenza sulla pianificazione urbanistica è di esclusiva spettanza del Consiglio comunale (Cons. di Stato, sez. IV, 26.11.2013, n. 5627). L'ente espropriante (nella specie, il Comune) resta sempre dominus della procedura anche nelle ipotesi in cui ricorra all'istituto della delega, ex art. 60, l. n. 865/1971, e, come tale, responsabile per l'operato del delegato, conservando ogni potere di controllo e di stimolo, il cui mancato esercizio è fonte di responsabilità, senza che assuma rilievo la natura del negozio intercorso tra delegante e delegato (Cass. civ., sez. I, 31.10.2011, n. 22624; TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 28.05.2014, n. 570);b) deve, invece, escludersi la legittimazione passiva della cooperativa costituita. In disparte la considerazione che la Sud Cooper S.r.l. sostiene, senza essere contraddetta sul punto, che i suoli interessati dal decreto di occupazione d'urgenza n. 973/1992, pur adottato anche in proprio favore, non solo non rientrerebbero tra quelli oggetto di assegnazione (delibera C.C. n. 123/1991), ma non sarebbero neppure entrati nella sua materiale disponibilità tanto che la medesima non avrebbe ivi realizzato alcuna opera, ritiene il Collegio che, nel caso specifico, l'invocate clausole di manleva quanto all'assunzione degli oneri economici delle operazioni relative all'esproprio, eventualmente derivanti dalla stipulata convenzione, possano essere fatte valere esclusivamente nell'ambito dei rapporti inter partes, garantiti, nel caso specifico, da apposita fideiussione, liberata, con esclusione di ogni validità nei confronti di terzi. In altri termini, risponde, comunque, il Comune dell'operato del delegato, tenuto, al più, alla mera predisposizione degli atti propedeutici all'adozione del provvedimento ablatorio, pena la risoluzione della convenzione medesima.»

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → TERMINI → PIANI URBANISTICI –  
> PEEP → ART. 13 L. 2359/1865

Sintesi: Secondo condiviso arresto giurisprudenziale, “poiché l'art. 9 l. n. 167 del 1962 (nel testo modificato dall'art. 51 l. n. 457 del 1978), con disposizione speciale e derogatoria, stabilisce in diciotto anni il termine di efficacia dei piani per l'edilizia economica e popolare, deve ritenersi che l'art. 13 l. 25 giugno 1865 n. 2359 in materia di apposizione di termini per l'inizio e completamento dei lavori nonché per l'espletamento della procedura espropriativa non è

applicabile alle espropriazioni concernenti l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare.

Estratto: «VII.2. Ora, non avendo l'ente intimato concluso il procedimento ablativo nel termine di validità della dichiarazione di pubblica utilità e dell'occupazione d'urgenza con l'adozione del decreto di esproprio o altro atto equiparato, l'attuale occupazione delle aree è sine titulo e, dunque, illegittima. Quanto allo spirare del termine di efficacia di occupazione legittima, occorre precisare, aderendo all'eccezione dell'Amministrazione resistente, che, secondo condiviso arresto giurisprudenziale, "poiché l'art. 9 l. n. 167 del 1962 (nel testo modificato dall'art. 51 l. n. 457 del 1978), con disposizione speciale e derogatoria, stabilisce in diciotto anni il termine di efficacia dei piani per l'edilizia economica e popolare, precisando sia che l'approvazione dei piani equivale anche a dichiarazione d'indifferibilità e urgenza di tutte le opere, impianti ed edifici in essi previsti sia che le aree comprese nel piano rimangono soggette ad espropriazione durante il periodo di efficacia dello stesso, deve ritenersi che l'art. 13 l. 25 giugno 1865 n. 2359 in materia di apposizione di termini per l'inizio e completamento dei lavori nonché per l'espletamento della procedura espropriativa non è applicabile alle espropriazioni concernenti l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare e che, conseguentemente, il decreto di esproprio emanato entro il termine di efficacia del peep è da considerarsi legittimo" (Cons. di St., sez. IV, 5 settembre 2013 n. 4463). Ne consegue che, nella fattispecie all'esame, essendo il Piano di zona stato approvato con delibera C.C. n. 123 del 20.12.1991, l'occupazione deve considerarsi legittima per il periodo complessivo di 18 anni, ovvero sino al 20.12.2009 e solo dal giorno successivo può ritenersi che la stessa sia divenuta illegittima.»

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E USURPATIVA → OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA → NON ESISTE

Sintesi: È da ritenersi definitivamente espunto dall'ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva, di origine giurisprudenziale, che, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione d'indifferibilità e urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione dell'area e dell'irreversibile trasformazione del fondo, nonché della scadenza del termine di occupazione legittima ma senza adozione di un decreto di esproprio, ipotizza un acquisto a titolo originario della proprietà del fondo in capo all'Amministrazione occupante, legittimando il privato proprietario ad agire esclusivamente per il risarcimento del danno.

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

Sintesi: La C.E.D.U., già nel 2000, ha affermato che l'acquisto della proprietà per effetto di attività illecita viola l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. L'ordinamento giuridico non consente, pertanto, che un'Amministrazione pubblica, mediante un atto illecito o 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 d'interesse pubblico.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → PRESCRIZIONE → DIES A QUO

Sintesi: Anche se l'opera risulti ultimata, finché dura l'illegittima occupazione del bene senza che vi sia un eventuale titolo idoneo a determinare il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione medesima, non decorre alcun termine di prescrizione ai fini dell'eventuale azione risarcitoria, data la palese natura permanente dell'illecito dell'Amministrazione.

Estratto: «VII.3. Tanto precisato, il Collegio rinviene nel comportamento tenuto dall'Amministrazione comunale e dalla società intimata tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana per danno ingiusto, ravvisando sia il compimento di un atto illecito, derivante da un'occupazione sine titulo dei terreni in proprietà della parte ricorrente, sia l'elemento psicologico della colpa, per la negligenza dimostrata nella mancata conclusione della procedura espropriativa, sia il nesso causale tra l'azione appropriativa e il danno patito per effetto della sottrazione del bene e la trasformazione dei luoghi.VII.3.1. Con specifico riferimento al fatto illecito, costituiscono, infatti, principi acquisiti dalla giurisprudenza quelli secondo i quali:a) è da ritenersi definitivamente espunto dall'ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva, di origine giurisprudenziale, che -in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione d'indifferibilità e urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione dell'area e dell'irreversibile trasformazione del fondo, nonché della scadenza del termine di occupazione legittima ma senza adozione di un decreto di esproprio-, ipotizza un acquisto a titolo originario della proprietà del fondo in capo all'Amministrazione occupante, legittimando il privato proprietario ad agire esclusivamente per il risarcimento del danno. La C.E.D.U., già nel 2000, ha, infatti, affermato che l'acquisto della proprietà per effetto di attività illecita viola l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. L'ordinamento giuridico non consente, pertanto, che un'Amministrazione pubblica, mediante un atto illecito o 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 d'interesse pubblico;b) ciò comporta che, anche se l'opera risulti ultimata, finché dura l'illegittima occupazione del bene senza che vi sia un eventuale titolo idoneo a determinare il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione medesima, non decorre alcun termine di prescrizione ai fini dell'eventuale azione risarcitoria, data la palese natura permanente dell'illecito dell'Amministrazione (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 3.07.2013, n. 757);»

GIUDIZIO → DOMANDA → RISARCITORIA → RIPARAZIONE PER EQUIVALENTE O IN FORMA SPECIFICA → CONDIZIONI

Sintesi: I privati i cui beni siano stati illegittimamente occupati dall'Amministrazione non possono chiedere il risarcimento del danno collegato alla perdita della titolarità del bene, giacché tale perdita, sotto il profilo dominicale, non vi è stata, permanendo la proprietà degli stessi in capo ai privati medesimi; ne discende l'inammissibilità della eventuale domanda giudiziale mirante a ottenere il risarcimento dei danni subiti per la perdita dei beni, pari al valore venale degli stessi, sia pure per equivalente; diversamente opinando, si darebbe luogo a un'indebita locupletazione.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → DURATA

Sintesi: In caso di occupazione illegittima di suolo privato il risarcimento del danno deve coprire il solo valore d'uso del bene, dal momento della sua illegittima occupazione fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, cioè al momento in cui la Pubblica Amministrazione acquisterà legittimamente la proprietà dell'area, vuoi con il consenso della controparte mediante contratto, vuoi mediante l'adozione del provvedimento autoritativo di acquisizione sanante ex art. 42- bis, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327.

Estratto: «c) ciò posto, i privati i cui beni siano stati illegittimamente occupati dall'Amministrazione non possono chiedere il risarcimento del danno collegato alla perdita della titolarità del bene, giacché tale perdita, sotto il profilo dominicale, non vi è stata, permanendo