

anno 10 numero 5 settembre ottobre 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 5
settembre ottobre 2016



email: info@exeo.it

La presente pubblicazione è composta da una selezione delle notizie più lette - derivanti dalla giurisprudenza in materia di espropriazione per pubblica utilità - pubblicate nel bimestre di riferimento dalla rivista telematica www.esproprioonline.it. Alle massime/sintesi sono associati i brani pertinenti originali delle sentenze a cui esse si riferiscono.

Copyright © 2016 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle stesse e il titolo della notizia costituiscono parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito senza l'autorizzazione di Exeo srl. Quanto alla riproduzione delle sintesi/massime, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dall'indicazione della fonte. Ogni altra riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo è vietata senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime/sintesi siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili, anche a causa dell'intrinseca complessità della materia e dell'incessante susseguirsi di svariati orientamenti giurisprudenziali di cui può essere dato conto solo parzialmente. Con riguardo a ciò, l'editore, il curatore e gli autori si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza, verificata in originale.

Periodico bimestrale registrato al Tribunale di Padova registro stampa 30 maggio 2007 n. 2087 | Numero finito di elaborare il 9 settembre 2016 | Materia: espropriazione per pubblica utilità | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | Codice ISSN 1971-999 X | EQL 55 | Collana Osservatorio di Giurisprudenza | nic 270 | Prezzi: abbonamento annuale (6 numeri) € 100 IVA inclusa per i non abbonati ad una rivista telematica del network Territorio.it – € 75 IVA inclusa per gli abbonati ad una rivista telematica del network Territorio.it. Il pagamento va effettuato a EXEO srl con bonifico all'IBAN IT 70 J 01030 63010 00000 1176533 specificando nella causale "abbonamento rivista EQL bimestrale". Non sono ammessi pagamenti decurtati di spese di tesoreria | Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c. s. i. v. € 10.000, 00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Buzzacarina 20 35020 Brugine (PD) | Luogo di elaborazione presso la sede operativa.



professionisti

pubblica amministrazione

www.esproprioonline.it - www.territorio.it - www.exeo.it

GIUDIZIO → IMPUGNAZIONE → TERMINE DECADENZIALE → DECORRENZA → PIANI URBANISTICI → PIANO REGOLATORE → VINCOLO ESPROPRIATIVO

Sintesi: Con riferimento all'ipotesi di c.d. variante puntuale, ossia destinata a incidere su uno specifico suolo o bene, si rende necessaria la notificazione al destinatario del provvedimento, ossia al proprietario del suolo o del bene inciso dalla variante impositiva del vincolo: e solo da tale notificazione può decorrere il termine per l'impugnazione.

Estratto: «Resiste in giudizio il Comune di Usseaux il quale, tra l'altro, ha eccepito la tardività dell'impugnazione della delibera consiliare che, nel 2006, aveva approvato il PEC proposto dalla società controinteressata. Quest'ultima eccezione non è fondata. È pur vero che – secondo un orientamento giurisprudenziale, ricordato dalla resistente – il termine per l'impugnazione, da parte di soggetti terzi, della delibera di approvazione di un piano di lottizzazione decorre formalmente dall'ultimo giorno di pubblicazione di essa sull'albo pretorio comunale (nella specie, la pubblicazione si è esaurita il 21 ottobre 2006, a fronte del ricorso introduttivo notificato nel 2010); ma è pur vero – come pure è stato affermato in giurisprudenza – che, con riferimento all'ipotesi di c.d. variante puntuale, ossia destinata a incidere su uno specifico suolo o bene, si rende necessaria la notificazione al destinatario del provvedimento, ossia al proprietario del suolo o del bene inciso dalla variante: e solo da tale notificazione può decorrere il termine per l'impugnazione (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 160 del 2016, ed ivi altri precedenti citati). Nel caso di specie, non è dubbio che si tratti proprio di una variante puntuale, in quanto con essa si reiterava un vincolo espropriativo sull'area di proprietà del ricorrente, al fine di realizzarvi un'opera pubblica (il parco giochi).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO → REITERAZIONE → MOTIVAZIONE

Sintesi: La giurisprudenza amministrativa – pur ribadendo la regola generale per cui le scelte di programmazione urbanistica non richiedono una specifica indicazione delle ragioni che le giustificano – ha tuttavia individuato talune ipotesi eccezionali in presenza delle quali il principio di affidamento impone che venga esplicitato il giudizio di comparazione degli interessi pubblici e di quelli privati, con conseguente sua sindacabilità da parte del giudice amministrativo. Tra queste ipotesi eccezionali ricorre anche la reiterazione di un vincolo espropriativo scaduto, situazione che va motivata mediante ancoraggio ad una serie di parametri oggettivi, a cominciare dalla persistenza di un interesse pubblico ed attuale, al fine di escludere un'inutile perpetuazione della situazione di compressione del diritto del privato.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO → REITERAZIONE → MOTIVAZIONE – > A DISTANZA DI TEMPO

Sintesi: In merito alla reiterazione del vincolo espropriativo, la giurisprudenza amministrativa ha rimarcato che il necessario contenuto motivazionale non sempre si atteggia in modo identico, ma anzi presenta significative differenziazioni a seconda delle modalità, anche temporali, con le quali è effettuata la reiterazione del vincolo già scaduto: e così, si è precisato, se può ritenersi giustificato il richiamo alle originarie valutazioni quando vi è una prima reiterazione, una maggiore motivazione va pretesa quando il vincolo rinnovato segue a distanza di tempo la prima apposizione.

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI →
 DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO → REITERAZIONE → MOTIVAZIONE –
 > IN CASO DI IMMEDIATA REALIZZAZIONE DELL'OPERA

Sintesi: Da parte della giurisprudenza amministrativa si è ritenuto che, quando il vincolo espropriativo si ricolleggi all'approvazione di un progetto preliminare, risulti già di per sé evidente che l'amministrazione intende in tal modo effettivamente eseguire l'intervento, per cui la motivazione in punto di reiterazione del vincolo può considerarsi sufficiente allorché il provvedimento dia conto dell'interesse all'esecuzione dell'opera.

Estratto: «2. Nel merito, il ricorso introduttivo non è fondato. Anzitutto, non si apprezza la carenza di motivazione lamentata dal ricorrente. Nella delibera consiliare n. 25, del 17 agosto 2010, con la quale l'amministrazione ha approvato il progetto preliminare dell'opera pubblica ed ha adottato la variante allo strumento urbanistico generale, la reiterazione del vincolo espropriativo sull'area di proprietà del ricorrente è stata giustificata mediante richiamo alla convenzione edilizia stipulata nel 2006 per l'attuazione del PEC presentato dalla società controinteressata (nell'ambito del quale la realizzazione del parco giochi era prevista come opera a scomputo degli oneri di urbanizzazione) ed alla connessa circostanza dell'avvenuta decadenza del preesistente vincolo già imposto nel 2005. Il Collegio non ignora che, con orientamento costante, la giurisprudenza amministrativa – pur ribadendo la regola generale per cui le scelte di programmazione urbanistica non richiedono una specifica indicazione delle ragioni che le giustificano – ha tuttavia individuato talune ipotesi eccezionali in presenza delle quali il principio di affidamento impone che venga esplicitato il giudizio di comparazione degli interessi pubblici e di quelli privati, con conseguente sua sindacabilità da parte del giudice amministrativo. Tra queste ipotesi eccezionali ricorre anche la reiterazione di un vincolo espropriativo scaduto, situazione che va motivata mediante ancoraggio ad una serie di parametri oggettivi, a cominciare dalla persistenza di un interesse pubblico ed attuale, al fine di escludere un'inutile perpetuazione della situazione di compressione del diritto del privato (cfr., di recente, tra le tante, TAR Sicilia, Palermo, sez. III, sent. n. 212 del 2016; TAR Toscana, sez. I, sent. n. 892 del 2015; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4042 del 2014). La stessa giurisprudenza, tuttavia, ha anche rimarcato che tale necessario contenuto motivazionale non sempre si atteggia in modo identico, ma anzi presenta significative differenziazioni a seconda delle modalità, anche temporali, con le quali è effettuata la reiterazione del vincolo già scaduto: e così, si è precisato, se può ritenersi giustificato il richiamo alle originarie valutazioni quando vi è una prima reiterazione, una maggiore motivazione va pretesa quando il vincolo rinnovato segua a distanza di tempo la prima apposizione (Cons. Stato, sez. IV, dec. n. 4765 del 2008). Con riguardo ad una fattispecie analoga a quella oggetto del presente scrutinio, in particolare, si è ritenuto che, quando il vincolo espropriativo si ricolleggi all'approvazione di un progetto preliminare, risulti già di per sé evidente che l'amministrazione intende in tal modo effettivamente eseguire l'intervento, per cui la motivazione in punto di reiterazione del vincolo può considerarsi sufficiente allorché il provvedimento dia conto dell'interesse all'esecuzione dell'opera (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2418 del 2014).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI →
 DECADENZA, REITERAZIONE, INDENNIZZO → REITERAZIONE → MOTIVAZIONE –
 > NEL CASO DI NON IDENTITÀ DEL VINCOLO

Sintesi: A seguito della decadenza del vincolo espropriativo, l'area diviene zona bianca. Di conseguenza l'amministrazione, pur sempre nel rispetto della destinazione a servizi pubblici, e

nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in punto di scelte urbanistiche, legittimamente può optare per una modifica delle precedenti previsioni, adeguatamente motivando.

Estratto: «Né, sempre con riferimento all'art. 32 n.t.a., può dirsi che la reiterazione del precedente vincolo espropriativo potesse essere disposta solo al fine di realizzare sull'area un parcheggio e non un parco giochi. Come anche riconosce lo stesso ricorrente, invero, l'area a nord di Pourrieres - pur individuata dallo strumento urbanistico come destinata a parcheggio, nell'ambito delle destinazioni ad attrezzature pubbliche - era ormai diventata una zona bianca, per effetto dell'avvenuta scadenza del preesistente vincolo espropriativo. Di conseguenza l'amministrazione, pur sempre nel rispetto della destinazione a servizi pubblici, e nell'esercizio della sua ampia discrezionalità in punto di scelte urbanistiche, ha optato per una modifica delle precedenti previsioni, adeguatamente motivando (come già visto supra) in ordine all'opportunità di installare un parco giochi.»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → STANDARDS → SOVRADIMENSIONAMENTO

Sintesi: È pur vero che, secondo la giurisprudenza dominante, il superamento degli standards minimi di cui al d.m. n. 1444 del 1968 richiede uno specifico onere motivazionale (pur con l'avvertenza che tale ulteriore motivazione va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento), ma è anche vero che, per parte sua, ed in base agli ordinari principi processuali, il ricorrente deve previamente provare l'allegato superamento sulla base degli specifici parametri per mq/abitante indicati dalla normativa.

Estratto: «Riguardo poi al dedotto sovradimensionamento degli standards (ed alla connessa censura di difetto di motivazione) deve ribadirsi che la motivazione addotta nella delibera consiliare di adozione della variante urbanistica appare adeguata e sufficiente a sorreggere la scelta relativa all'installazione del parco giochi. È pur vero che, secondo la giurisprudenza dominante, il superamento degli standards minimi di cui al d.m. n. 1444 del 1968 richiede uno specifico onere motivazionale (pur con l'avvertenza che tale ulteriore motivazione va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento: cfr., tra le tante, TAR Campania, Napoli, sez. I, sent. n. 5706 del 2014; TAR Piemonte, questa sez. I, sent. n. 927 del 2013; Cons. Stato, sez. IV, dec. n. 1176 del 2010), ma è anche vero che, per parte sua, ed in base agli ordinari principi processuali, il ricorrente deve previamente provare l'allegato superamento sulla base degli specifici parametri per mq/abitante indicati dalla normativa (ad esempio, per la Regione Piemonte, con riferimento ai parametri indicati dall'art. 21 della legge regionale n. 56 del 1977). Nel caso di specie, invece, il ricorrente si è limitato ad allegare il supposto sovradimensionamento, genericamente riferendosi all'esistenza di un'altra area già attrezzata (senza peraltro specificare di quale attrezzatura si tratti) ed alla carenza di bambini in zona, ma senza giungere ad offrire al Collegio neanche meri indizi circa l'effettività e l'entità di tale situazione.»

ANCHE L'OCCUPAZIONE ACQUISITIVA È ILLECITO PERMANENTE CHE PUÒ CESSARE CON LA DOMANDA RISARCITORIA PER EQUIVALENTE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.17088 del
12/08/2016

Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Salvatore
Salvago

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA E
USURPATIVA → DISTINZIONE

Sintesi: L'istituto dell'occupazione appropriativa, istituto di genesi pretoria, è stato ritenuto non conforme con il principio enunciato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui l'espropriazione deve sempre avvenire in "buona e debita forma", e, pertanto, superando il pregresso indirizzo conservativo, è stato esattamente equiparato a quello della c.d. occupazione usurpativa, caratterizzata dalla mancanza di dichiarazione di pubblica utilità e costituente un illecito a carattere permanente.

PATOLOGIA → RESTITUTIO IN INTEGRUM → OCCUPAZIONE
ACQUISITIVA/USURPATIVA → IRRILEVANZA DISTINZIONE

Sintesi: Sia in ipotesi di occupazione acquisitiva che usurpativa resta esclusa l'acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, e va riconosciuto al proprietario - rimasto tale nonostante la manipolazione, illecita, del bene da parte dell'amministrazione - la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento (restituzione, riduzione in pristino stato dell'immobile, provvedimenti di urgenza per impedirne la trasformazione ecc.), oltre al consueto risarcimento del danno, ancorato ai parametri dell'art. 2043 c.c..

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → PRESCRIZIONE → DIES A QUO → IN
CASO DI ABDICAZIONE

Sintesi: Sia l'occupazione acquisitiva che usurpativa costituiscono ipotesi d'illecito permanente; lo stesso viene a cessare, solo, per effetto della restituzione, di un accordo transattivo, della compiuta usucapione da parte dell'occupante che ha trasformato il bene, ovvero della rinuncia del proprietario al suo diritto, implicita nella richiesta di risarcimento dei danni per equivalente.

Estratto: «5. L'impugnata sentenza ha ritenuto prescritto il diritto al risarcimento del danno, qualificando, espressamente, il caso come un'occupazione appropriativa. Ma, tale istituto, di genesi pretoria, sorto a seguito della sentenza n. 1464 del 1983 delle Sezioni Unite di questa Corte, e successivamente variamente sviluppato e sempre applicato in giurisprudenza, è stato riconsiderato dalle Sezioni Unite di questa Corte che, con la sentenza n. 735 del 2015, hanno, invece, ritenuto il predetto istituto non conforme con il principio enunciato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui l'espropriazione deve sempre avvenire in "buona e debita forma", e, pertanto, superando il pregresso indirizzo conservativo, lo hanno esattamente equiparato a quello della c.d. occupazione usurpativa (Cass. n. 1814 del 2000), caratterizzata dalla

mancanza di dichiarazione di pubblica utilità e costituente un illecito a carattere permanente. In entrambi i casi, resta, dunque, esclusa l'acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, e va riconosciuto al proprietario - rimasto tale nonostante la manipolazione, illecita, del bene da parte dell'amministrazione - la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento (restituzione, riduzione in pristino stato dell'immobile, provvedimenti di urgenza per impedirne la trasformazione ecc.), oltre al consueto risarcimento del danno, ancorato ai parametri dell'art. 2043 c.c. Trattandosi, dunque, sempre, di un'ipotesi d'illecito permanente, lo stesso viene a cessare, solo, per effetto della restituzione, di un accordo transattivo, della compiuta usucapione da parte dell'occupante che lo ha trasformato, ovvero della rinuncia del proprietario al suo diritto, implicita nella richiesta di risarcimento dei danni per equivalente.⁶ Proprio tale richiesta è stata avanzata dal danneggiato sin dalla citazione introduttiva del giudizio, con la quale ha chiesto la tutela per equivalente; dovendo, appena, aggiungersi che il principio applicato nella sentenza impugnata era già stato superato da questa Corte (Cass. n. 8965 del 2014), che - cercando di elidere i punti di criticità della disciplina dell'istituto dell'occupazione acquisitiva rispetto all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione EDU - aveva affermato che il dies a quo del termine di prescrizione del danno inizia a decorrere non dalla data dell'irreversibile trasformazione (o se antecedente dalla scadenza del periodo dell'occupazione legittima), ma dal momento in cui l'azione dell'Amministrazione venga o possa essere percepita dal proprietario come danno ingiusto ed irreversibile, e che la prova del relativo dato incombe sull'Amministrazione stessa.»

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

Sintesi: Ove il Tribunale abbia disposto il risarcimento del danno da occupazione appropriativa e determinato l'indennità di occupazione legittima, siccome riguardo a quest'ultima è configurabile la competenza della Corte d'appello in unico grado, ben può, davanti a detto giudice, resistendo all'appello da altri proposto dall'occupante avverso la statuizione concernente l'indennità, per l'incompetenza del Tribunale, contestualmente riproporsi domanda per la determinazione dell'indennità, per la quale, non essendo richiesta la forma dell'appello incidentale, è sufficiente la richiesta di conferma della sentenza del primo giudice.

Estratto: «8. A tale stregua, ogni questione relativa alla contestata proposizione della domanda indennitaria, già in prime cure, appare superflua: la Corte d'appello avrebbe dovuto procedere al suo esame in unico grado, in conformità della giurisprudenza di questa Corte secondo cui "ove il Tribunale abbia disposto il risarcimento del danno da occupazione appropriativa e determinato l'indennità di occupazione legittima, siccome riguardo a quest'ultima è configurabile la competenza della Corte d'appello in unico grado, ben può, davanti a detto giudice, resistendo all'appello da altri proposto dall'occupante avverso la statuizione concernente l'indennità, per l'incompetenza del Tribunale, contestualmente riproporsi domanda per la determinazione dell'indennità, per la quale, non essendo richiesta la forma dell'appello incidentale, è sufficiente la richiesta di conferma della sentenza del primo giudice" (cfr. Cass. n. 14687 del 2007; n. 25966 del 2009).»

RISARCIMENTO DEL DANNO DA OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA: INTERESSI SUL VALORE DEL BENE

TAR CAMPANIA, SEZIONE I SALERNO n.1827 del 12/08/2016

Relatore: Giovanni Sabato - Presidente: Amedeo Urbano

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → DURATA

Sintesi: È dovuto il risarcimento del danno per il periodo in cui si è protratta l'occupazione illegittima e cioè dalla data di immissione in possesso alla restituzione per effetto dell'annullamento degli atti della procedura espropriativa.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → CRITERI DI CALCOLO

Sintesi: Il risarcimento del danno per il periodo in cui si è protratta l'occupazione illegittima, sulla base dei criteri elaborati dalla giurisprudenza, corrispondono agli interessi moratori sul valore del bene, assumendo quale capitale di riferimento il relativo valore di mercato in ciascun anno del periodo di occupazione considerato; le somme così calcolate vanno poi incrementate per interessi e rivalutazione monetaria dovuti dalla data di proposizione del ricorso di primo grado fino alla data di deposito della sentenza.

Estratto: «2. È incontrovertibile che i ricorrenti, a seguito del provvedimento (decreto n. 442/2001) di occupazione in via temporanea ed urgente, hanno perduto la disponibilità materiale dei suoli, con immissione in possesso in data 13 marzo 2001 e successiva restituzione degli stessi, a seguito dell'annullamento giurisdizionale degli atti relativi a tale procedura espropriativa, intervenuta il 3 luglio 2002. Tanto ha dato luogo alla lamentata occupazione illegittima dell'area, per il periodo intercorrente tra le date anzidette, secondo la piattaforma di criteri conosciuta dalla giurisprudenza valorizzata in ricorso, secondo cui "Ai fini della determinazione del danno conseguente dall'occupazione illegittima (mancata utilizzazione dell'immobile per il periodo di illegittimo spossessamento), i danni da risarcire corrispondono agli interessi moratori sul valore del bene, assumendo quale capitale di riferimento il relativo valore di mercato in ciascun anno del periodo di occupazione considerato; le somme così calcolate vanno poi incrementate per interessi e rivalutazione monetaria dovuti dalla data di proposizione del ricorso di primo grado fino alla data di deposito della sentenza". 3. Giova quindi dar conto delle risultanze istruttorie acquisite a mezzo CTU disposta dal Collegio, avendo il consulente espletato gli accertamenti necessari al fine di esattamente quantificare il danno patito dai ricorrenti per la perdita della disponibilità delle aree, "dal 13 marzo 2001 (data di immissione in possesso e di redazione dello stato di consistenza) al 3 luglio 2002 (data di restituzione), e dei frutti sulle stesse insistenti". Il consulente Ing. Fiore, dopo aver fornito ampia descrizione dei luoghi, specificandone la valenza storico-archeologica, ha determinato il valore venale del fondo in € 47.000,00 all'epoca di riferimento (anno 2002), così calcolando in € 2.091 l'indennità di occupazione a titolo di risarcimento dei danni per l'occupazione del fondo nella predetta fascia temporale, somma alla quale, secondo i predetti criteri, sono da aggiungere € 769,09 a titolo di rivalutazione ed interessi per l'importo complessivo di € 2.860,92.»

ANCHE PRECEDENTI CONSULENZE TECNICHE POSSONO ESSERE UTILIZZATE IN SEDE DI APPLICAZIONE DEL CRITERIO SINTETICO - COMPARATIVO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.17147 del
17/08/2016

Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Salvatore
Salvago

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → EDIFICABILITÀ → FUNZIONALE AGLI
SCOPI PUBBLICI → CASISTICA → EDILIZIA SCOLASTICA

Sintesi: La destinazione di aree ad edilizia scolastica configura un tipico vincolo conformativo, che determina il carattere di non edificabilità delle relative aree in quanto riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato.

Estratto: «5. La censura avverso la ritenuta natura non edificatoria del suolo destinato - come si legge nell'impugnata sentenza - ad attrezzature scolastiche "zona omogenea F 4" è totalmente generica (oltre che non supportata dall'indicazione delle norme, in tesi, violate) e, peraltro, non tiene conto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (Cass. n. 15616 del 2007; 12862 del 2010; n. 8231 del 2012; n. 14347 del 2012; n. 5247 del 2016), la destinazione di aree ad edilizia scolastica configura un tipico vincolo conformativo, che determina il carattere di non edificabilità delle relative aree in quanto riconducibile ad un servizio strettamente pubblicistico, connesso al perseguimento di un fine proprio ed istituzionale dello Stato, su cui non interferisce la parità assicurata all'insegnamento privato.»

GIUDIZIO → CONSULENZE TECNICHE

Sintesi: Il giudice di merito non è tenuto, neppure a fronte di una esplicita richiesta di parte, a disporre una nuova consulenza d'ufficio, atteso che il rinnovo dell'indagine tecnica rientra tra i poteri discrezionali di detto giudice, sicché non è neppure necessaria una espressa pronunzia sul punto.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI
ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERIO SINTETICO-COMPARATIVO →
FONTI

Sintesi: Il c.d. criterio sintetico-comparativo è correttamente applicato anche quando si fondi su elementi ricavati da precedenti consulenze tecniche, atteso che il probabile valore di mercato del bene da stimare non va necessariamente desunto dai contratti di compravendita o da decisioni giudiziali, essendo invece necessario il preventivo motivato riscontro della rappresentatività dei dati utilizzati per la comparazione, e cioè l'accertamento che essi riguardino immobili con

caratteristiche analoghe, tanto con riferimento alla loro obiettiva natura ed ubicazione, quanto in relazione alla disciplina urbanistica cui sono soggetti.

Estratto: «6. Il profilo relativo all'ipotizzata violazione dell'obbligo della Corte di procedere al rinnovo della consulenza (o al richiamo a chiarimenti) è infondato, dovendo darsi seguito al principio secondo cui il giudice di merito non è tenuto, neppure a fronte di una esplicita richiesta di parte, a disporre una nuova consulenza d'ufficio, atteso che il rinnovo dell'indagine tecnica rientra tra i poteri discrezionali di detto giudice, sicché non è neppure necessaria una espressa pronuncia sul punto.7. Del resto, secondo la giurisprudenza di questa Corte (Cass. n. 3175 del 2008; 5515 del 2016), il c.d. criterio sintetico-comparativo (utilizzato nella specie) è correttamente applicato anche quando si fondi su elementi ricavati da precedenti consulenze tecniche, atteso che il probabile valore di mercato del bene da stimare non va necessariamente desunto dai contratti di compravendita o da decisioni giudiziali, essendo invece necessario il preventivo motivato riscontro della rappresentatività dei dati utilizzati per la comparazione, e cioè l'accertamento che essi riguardino immobili con caratteristiche analoghe, tanto con riferimento alla loro obiettiva natura ed ubicazione, quanto in relazione alla disciplina urbanistica cui sono soggetti. 8. A fronte delle affermazioni in tal senso svolte in seno alla decisione impugnata, che, con argomenti del tutto congrui, ha affermato la valutazione esser relativa ad un terreno limitrofo, il diverso assunto dei ricorrenti è del tutto generico, vizio che appare esiziale, tanto più ove raffrontato alle difese della parte controricorrente, che ha affermato che il terreno in comparazione era stato interessato dalla medesima procedura espropriativa.»

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

Sintesi: La circostanza che sulla questione del passaggio di proprietà alla mano pubblica del bene per effetto dell'occupazione e della sua manipolazione, sia intervenuto il giudicato, preclude che spieghi rilievo, nella specie, il diverso principio, affermato dalle SU di questa Corte con la sentenza n. 735 del 2015, secondo cui tale istituto non costituisce titolo di acquisto della proprietà in capo all'Amministrazione, ma un illecito permanente di diritto comune.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → PRESCRIZIONE → DIES A QUO → IN CASO DI ABDICAZIONE

Sintesi: L'occupazione e la manipolazione del bene costituisce un illecito permanente di diritto comune, che cessa, comunque, con la proposizione della domanda risarcitoria per equivalente, implicante la rinuncia del proprietario al suo diritto.

Estratto: «11. Va premesso che sulla questione del passaggio di proprietà alla mano pubblica del bene per effetto dell'occupazione e della sua manipolazione sussiste il giudicato interno in quanto le Corti del merito hanno accolto la domanda risarcitoria per equivalente, ab initio proposta; considerazione che preclude che spieghi rilievo, nella specie, il diverso principio, affermato dalle SU di questa Corte con la sentenza n. 735 del 2015, secondo cui tale istituto non costituisce titolo di acquisto della proprietà in capo all'Amministrazione, ma un illecito permanente di diritto comune (che, secondo la menzionata giurisprudenza, cessa, comunque, con la proposizione della domanda risarcitoria per equivalente, implicante la rinuncia del proprietario al suo diritto).»

SOGGETTI → SOGGETTI ATTIVI → DELEGA → TITOLARE OBBLIGAZIONE → RISARCIMENTO

Sintesi: Colui che ha proceduto alla materiale apprensione del bene, al compimento delle attività anche giuridiche necessarie a tal fine, nonché all'esecuzione dell'opera pubblica - sia delegato ovvero concessionario o semplice appaltatore ex art. 324, L. n. 2248 del 1848, All. F - riveste la titolarità passiva del rapporto obbligatorio collegato all'illecito dalla stessa provocata, dato il carattere personale delle relativa responsabilità che riverbera i suoi effetti su tutti coloro agiscono per realizzare tale risultato: ad essi non è dunque consentito invocare la non imputabilità in ordine alla mancata o ritardata pronuncia del decreto suddetto, anche quando sia dipesa da omissione o inerzia di altra amministrazione.

SOGGETTI → SOGGETTI ATTIVI → DELEGA → TITOLARE OBBLIGAZIONE → INDENNITÀ

Sintesi: La legittimazione relativa all'obbligo del pagamento dell'indennità di occupazione temporanea (e laddove ritualmente emesso il relativo provvedimento anche quella di espropriazione), va riconosciuta in capo al soggetto a cui favore ed a beneficio del quale il provvedimento risulta adottato, anche quando gli atti legati alla stessa attuazione dell'occupazione (e quelli necessari a conseguire il provvedimento espropriativo) siano stati delegati, in nome e per conto del delegante, posto che, in tal caso, l'attività dei delegati, esaurendosi nei limiti sopra indicati, resta pur sempre riferibile al medesimo delegante.

Estratto: «Deve, quindi, osservarsi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, colui che ha proceduto alla materiale apprensione del bene, al compimento delle attività anche giuridiche necessarie a tal fine, nonché all'esecuzione dell'opera pubblica - sia delegato ovvero concessionario o semplice appaltatore ex art. 324, L. n. 2248 del 1848, All. F - riveste la titolarità passiva del rapporto obbligatorio collegato all'illecito dalla stessa provocata, dato il carattere personale delle relativa responsabilità che riverbera i suoi effetti su tutti coloro agiscono per realizzare tale risultato: ad essi non è dunque consentito invocare la non imputabilità in ordine alla mancata o ritardata pronuncia del decreto suddetto, anche quando sia dipesa da omissione o inerzia di altra amministrazione, in quanto nel comportamento di chi, pur essendo a conoscenza della prospettata illegittimità dell'occupazione, conserva l'occupazione dell'immobile senza titolo - proprio come la Provincia che lo ha utilizzato -, possono individuarsi tutti gli elementi della responsabilità aquiliana: la condotta attiva od omissiva, l'elemento psicologico della colpa, il danno, il nesso di causalità tra condotta e pregiudizio (Cass. sez. un. 24397/2007; 6769/2009; n. 5630 del 2012).¹² Secondo la giurisprudenza di questa Corte, inoltre, la legittimazione relativa all'obbligo del pagamento dell'indennità di occupazione temporanea (e laddove ritualmente emesso il relativo provvedimento anche quella di espropriazione) va riconosciuta in capo al soggetto a cui favore ed a beneficio del quale il provvedimento risulta adottato, anche quando gli atti legati alla stessa attuazione dell'occupazione (e quelli necessari a conseguire il provvedimento espropriativo) siano stati delegati, come nella specie, in nome e per conto del delegante, posto che, in tal caso, l'attività dei delegati, esaurendosi nei limiti sopra indicati, resta pur sempre riferibile al medesimo delegante. Nè può ravvisarsi la dedotta responsabilità riferita all'incremento dell'indennità dovuta, in quanto la stessa spetta, soltanto, per il periodo di occupazione legittima, non anche per il periodo successivo in cui la stessa si sia, eventualmente, protratta, atteso che, decorso il tempo autorizzato col provvedimento, in carenza del decreto di esproprio, essa prosegue come occupazione illecita (cfr. Cass. n. 15259 del 2014).»

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE

Sintesi: In base alla ricostruzione dogmatica dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, il credito vantato dal proprietario trova la sua fonte in un fatto illecito (a carattere istantaneo) ed il risarcimento deve tradursi nel ripristino della perdita patrimoniale prodottasi alla data del suo verificarsi, con conseguente estinzione del diritto dominicale e acquisizione del bene a titolo originario in capo all'ente costruttore, esprimendolo poi in termini monetari che tengano conto del fenomeno inflattivo fino alla data della decisione.

Estratto: «14. Il secondo motivo, col quale si deduce la violazione di norme di diritto e vizio di motivazione, per avere la Corte territoriale rivalutato l'ammontare dovuto per la perdita della proprietà è in parte infondato ed in parte inammissibile. In base alla ricostruzione dogmatica dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, qui applicato con statuizione ormai irrevocabile, il credito vantato dal proprietario trova la sua fonte in un fatto illecito (a carattere istantaneo) ed il risarcimento deve tradursi nel ripristino della perdita patrimoniale prodottasi alla data del suo verificarsi, con conseguente estinzione del diritto dominicale e acquisizione del bene a titolo originario in capo all'ente costruttore, esprimendolo poi in termini monetari che tengano conto del fenomeno inflattivo fino alla data della decisione (Cass. n. 3189 del 2008).»

ART. 42 BIS TU: NON MERA FACOLTÀ

TAR SICILIA, SEZIONE II CATANIA n.2135 del 18/08/2016
Relatore: Francesco Elefante - Presidente: Francesco Brugaletta

GIUDIZIO → SILENZIO RIFIUTO → AMMISSIBILITÀ RICORSO

Sintesi: Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, l'impugnazione del (presunto) silenzio-rifiuto dell'Amministrazione è inammissibile quando la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo, atteso che in questo caso la tutela dell'interessato deve essere fatta valere mediante l'apposita azione di accertamento, sebbene in alcune pronunce sia stato precisato che l'inammissibilità dell'impugnazione avverso il (presunto) silenzio-rifiuto sussiste nei soli casi in cui la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo sulle quali il giudice amministrativo non disponga di giurisdizione esclusiva.

Estratto: «Il ricorso è fondato, dovendo ribadirsi quanto di recente affermato da questa stessa Sezione in relazione a fattispecie analoga con la sentenza n. 1985/2012 (ma sul punto, cfr. anche Tar Catania, Sez. II, n. 1871/2008 e Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., n. 73/2010). Ciò premesso, deve osservarsi che, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa, l'impugnazione del (presunto) silenzio-rifiuto dell'Amministrazione è inammissibile quando la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo, atteso che in questo caso la tutela dell'interessato deve essere fatta valere mediante l'apposita azione di accertamento (sul punto, cfr. fra le tante, Cons. St., Sez. V, n. 210/2011; Cons. St., Sez. V, n. 6947/2010; Cons. Stato Sez. V, n. 3487/2010, Cons. St., Sez. V, n. 444/2010, Cons. St., Sez. IV, n. 7057/2009; Cons. Stato, Sez. VI n. 700/2008; Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II, n. 12003/2009; Tar Lazio, sede di Roma, Sez. II-ter, n. 10447/2008), sebbene - ma la questione, per quanto si dirà, non rileva in questa sede - in alcune pronunce (cfr., ad esempio, Cons. St., Sez. V, n. 6497/2010 e Cons. St., Sez. V, n. 1146/2010) sia stato precisato che l'inammissibilità dell'impugnazione avverso il (presunto) silenzio-rifiuto sussiste nei soli casi in cui la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo

sulle quali il giudice amministrativo non disponga di giurisdizione esclusiva. L'affermazione in ordine all'inammissibilità dell'impugnazione del (presunto) silenzio-rifiuto allorché la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo si fonda sull'ineccepibile rilievo che, nell'ipotesi di rapporto di natura paritetica che riceva integrale disciplina ad opera del diritto comune, non si rende mai necessaria, ai fini dell'esperimento della tutela giurisdizionale, l'intermediazione di un provvedimento dell'Amministrazione e l'eventuale comportamento omissivo di quest'ultima non assume mai i connotati del silenzio-rifiuto (quanto, piuttosto, quelli dell'inadempimento civilistico), con la conseguenza che l'interessato è legittimato a chiedere immediata tutela in sede giurisdizionale per il pregiudizio cagionato alla propria situazione soggettiva dall'inerzia dell'Amministrazione.»

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

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

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

Sintesi: La restituzione dell'immobile e la corresponsione di quanto dovuto a titolo risarcitorio secondo la disciplina civilistica, può intervenire solo qualora l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, abbia ritenuto che l'esercizio della potestà autoritativa di acquisizione dell'immobile ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, non costituisca uno strumento di migliore soddisfazione dell'interesse pubblico nella sua doverosa composizione, con gli ulteriori interessi concorrenti.

Sintesi: Nei casi di cui all'art. 42-bis, primo e secondo comma, DPR 327/2001, il primo dovere che incombe sull'Amministrazione non è quello "civilistico" relativo alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, ma quello "amministrativo" relativo alla valutazione degli interessi in conflitto (valutazione dalla quale dipende il concreto esercizio della potestà di acquisizione del bene, ovvero la concreta restituzione dell'immobile ai sensi della disciplina di diritto comune).

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → MOTIVAZIONE → VALUTAZIONE INTERESSI

Sintesi: La valutazione degli interessi in conflitto di cui all'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, è necessariamente prodromica rispetto alla concreta opzione fra acquisizione autoritativa e restituzione "civilistica" e deve essere obbligatoriamente compiuta dall'Amministrazione in tutti i casi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dal primo e dal secondo comma della disposizione indicata.

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

Sintesi: L'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dall'art. 42-bis DPR 327/2001, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico.

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

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

Estratto: «Nel caso in esame, tuttavia, i ricorrenti, come sopra indicato, hanno rappresentato al Collegio che l'amministrazione resistente ha attivato un iter espropriativo e conseguentemente occupato il fondo di loro proprietà, immettendosi nel relativo possesso, senza tuttavia adottare nei termini il decreto di esproprio. Ne consegue, quindi - come funditus a breve - che nel caso di specie non si ricade nell'ipotesi ostativa precedentemente esposta. Ed infatti il Collegio rileva che, nei casi contemplati dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzazione per scopi di interesse pubblico di un bene immobile modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto successivamente annullato in sede giurisdizionale che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), in base all'attuale quadro normativo l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione "sine titulo" e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà: trasferimento che può dipendere, infatti, solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o congegni (sul punto, cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 4833/2009 e Cons. St., Sez. IV, n. 676/2011, nonché numerose pronunce di questa stessa Sezione, fra cui la n. 1652/2012, la n. 1498/2012 e la n. 1273/2012). Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata e trasformata, la proprietà della stessa rimane, difatti, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, con riferimento anche al caso di specie, sussisterebbero i presupposti civilistici - qualora i ricorrenti avanzassero apposita domanda in sede giurisdizionale - per ordinare la restituzione del bene in loro favore, previa riduzione in pristino stato, oltre la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima. Tali considerazioni potrebbero, quindi, deporre per l'inammissibilità dell'odierno

ricorso, atteso che, alla stregua delle affermazioni giurisprudenziali sopra richiamate, la tutela giurisdizionale prevista per l'ipotesi di silenzio-rifiuto dell'Amministrazione non può esperirsi nel caso in cui la posizione controversa risulti disciplinata dal diritto comune e debba, quindi, qualificarsi in termini di diritto soggettivo. Senonché l'affermazione secondo cui, nelle ipotesi contemplate dal menzionato art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001, l'Amministrazione abbia semplicemente l'obbligo "civilistico" di procedere alla restituzione dell'immobile in favore del proprietario, previa riduzione in pristino, non tiene conto della più complessa situazione normativa che disciplina tali fattispecie e, in primo luogo, delle previsioni contenute nel medesimo art. 42-bis. Se è vero, infatti, che l'Amministrazione ha l'obbligo, in base al diritto civile, di procedere alla restituzione del bene e di risarcire il danno, è anche vero che la stessa, ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, dispone del potere, in base al diritto amministrativo, di procedere all'acquisizione del bene immobile utilizzato per scopi di interesse pubblico, previa valutazione degli interessi in conflitto. In buona sostanza, nei casi come quello in esame, si pone per l'Amministrazione un'alternativa fra l'adempimento di un obbligo restitutorio e risarcitorio disciplinato dal diritto civile e l'esercizio di una potestà autoritativa di acquisizione del bene di cui la stessa dispone in forza del regime speciale ad essa assicurato dal diritto amministrativo. La scelta che l'Amministrazione deve compiere non è, però, libera, come accade invece nel caso - che appare analogo da un punto di vista meramente descrittivo e funzionale - delle obbligazioni alternative, in cui il debitore può effettuare la cosiddetta concentrazione individuando, a sua insindacabile ed arbitraria scelta, la prestazione che egli preferisce eseguire. Come è ovvio, infatti, l'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, nell'affermare che l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, "può" disporre che il bene sia acquisito al suo patrimonio indisponibile, non attribuisce all'autorità una semplice facoltà (il cui esercizio è per definizione libero), ma le conferisce una potestà, cioè l'esercizio obbligatorio di un potere funzionalizzato alla cura dell'interesse pubblico. Ne consegue che l'Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all'esito della valutazione sugli interessi in conflitto, risulti meglio corrispondere all'interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell'immobile. La valutazione discrezionale sugli interessi in conflitto risulta, quindi, sempre necessaria nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, perché, qualora essa deponga nel senso che l'interesse pubblico, nella sua composizione con gli altri interessi confliggenti, risulti meglio soddisfatto attraverso l'acquisizione del bene, all'Amministrazione non resta alcuna facoltà di optare per la restituzione dell'immobile, atteso che tale soluzione pregiudicherebbe il corretto perseguimento dell'interesse che l'autorità è deputata a soddisfare. Ciò, si ripete, dipende dal fatto che le potestà (e in primo luogo la potestà amministrativa), a differenza delle facoltà, non costituiscono un mero potere, ma si sostanziano in un potere-dovere, nel senso, cioè, che il loro titolare ha l'obbligo di esercitare il potere che l'ordinamento gli attribuisce ogniqualvolta tale esercizio risulti idoneo a soddisfare l'interesse per il quale il potere stesso è stato attribuito. Se, quindi, la restituzione dell'immobile e la corresponsione di quanto dovuto a titolo risarcitorio secondo la disciplina civilistica può intervenire, nei casi come quello in esame, solo qualora l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, abbia ritenuto che l'esercizio della potestà autoritativa di acquisizione dell'immobile ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001 non costituisca uno strumento di migliore soddisfazione dell'interesse pubblico nella sua doverosa composizione con gli ulteriori interessi concorrenti, ciò significa che, nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, il primo dovere che incombe sull'Amministrazione non è quello "civilistico" relativo alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, ma innanzitutto quello "amministrativo" relativo alla valutazione degli interessi in conflitto (valutazione dalla quale dipende il concreto esercizio della potestà di acquisizione del bene, ovvero la concreta restituzione dell'immobile ai sensi della disciplina di diritto comune). In altri termini, l'Amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamata a decidere in

via preliminare se esercitare o non esercitare la potestà amministrativa di acquisizione che l'ordinamento le attribuisce e, solo nel caso in cui tale decisione abbia avuto esito negativo, essa è tenuta, come qualsiasi soggetto di diritto comune, alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno. La valutazione degli interessi in conflitto di cui all'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001 è, perciò, necessariamente prodromica rispetto alla concreta opzione fra acquisizione autoritativa e restituzione "civilistica" e deve essere obbligatoriamente compiuta dall'Amministrazione in tutti i casi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dal primo e dal secondo comma della disposizione indicata. Tale valutazione amministrativa - che potrebbe anche non essere formalizzata in uno specifico provvedimento nel caso in cui la stessa abbia esito negativo e risulti implicitamente dalla restituzione dell'immobile e dalla liquidazione del danno - deve tuttavia pur sempre intervenire, proprio in quanto l'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dal citato art. 42-bis, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico. A fronte di una situazione quale quella in esame, l'Amministrazione è, quindi, tenuta in primo luogo a valutare gli interessi in conflitto, esercitando il potere amministrativo discrezionale che l'ordinamento le riconosce (esercizio che ben può concretizzarsi nella decisione di non acquisire l'immobile in via autoritativa), e solo in seconda battuta, qualora cioè l'esito di tale valutazione discrezionale si traduca nella decisione di non acquisire il bene, essa dovrà considerarsi effettivamente tenuta alla restituzione dell'immobile secondo gli ordinari canoni civilistici. Sulla scorta di tali considerazioni deve, perciò, ritenersi che in tutti i casi in cui si verifichi la situazione contemplata dall'art. 42-bis, primo e secondo comma, d.p.r. n. 327/2001 (utilizzo di un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, ovvero in forza di atto da cui da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero di atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera, ovvero di decreto di esproprio successivamente annullato in sede giurisdizionale, ovvero nel caso di ritiro di uno di tali atti da parte dell'Amministrazione durante la pendenza di un giudizio per il loro annullamento), l'autorità abbia l'obbligo di attivare e concludere il procedimento relativo alla valutazione degli interessi in conflitto al fine di stabilire se procedere all'acquisizione autoritativa dell'immobile, ovvero alla sua restituzione secondo la disciplina civilistica. Nel caso in esame sussiste, quindi, l'obbligo di provvedere che la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato quale presupposto per l'esperimento dell'azione avverso il silenzio dell'Amministrazione, in quanto l'amministrazione resistente, ai sensi dell'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001, è effettivamente tenuta ad effettuare la valutazione amministrativa discrezionale che parte ricorrente ha sollecitato con le istanze di cui in epigrafe e che consiste nella scelta fra l'acquisizione autoritativa dell'immobile secondo la disciplina di cui alla norma indicata, da una parte, e l'opzione in favore della soluzione restitutoria e risarcitoria regolata dal diritto comune, dall'altra.»

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

Sintesi: Il procedimento che l'Amministrazione è tenuta a concludere e la volontà provvedimentale che la stessa è tenuta ad esprimere nell'ipotesi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dai primi due commi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, non concerne invero l'alternativa fra l'acquisizione autoritativa e la concreta restituzione del bene, ma quella fra la sua acquisizione e la non acquisizione; a fronte di istanza restitutoria del privato i cui beni siano occupati, la p.a. è tenuta quindi a provvedere, procedendo all'acquisizione dell'immobile ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001, ovvero manifestando il proprio intento di non

procedere a tale acquisizione, restando così soggetto agli obblighi restitutori e risarcitori disciplinati dal diritto comune.

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

PIP: IL TERMINE DI EFFICACIA DELLA P.U. È QUELLO LEGALE DECENNALE

TAR VENETO, SEZIONE I n.967 del 18/08/2016

Relatore: Nicola Fenicia - Presidente: Maurizio Nicolosi

PUBBLICA UTILITÀ -> DICHIARAZIONE DI P.U. -> FONTE

Sintesi: L'art. 12 del D.P.R. 327/2001, nell'elencare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, prevede l'approvazione del "piano delle aree da destinare agli insediamenti produttivi" (comma 1, lett.a), o comunque di uno strumento urbanistico anche di settore o attuativo, oppure l'approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica, e non già la costituzione di una S.T.U. ai sensi dell'art. 120 D.lvo n.267/2000, che non è neppure assimilabile ai predetti atti.

Estratto: «D'altro canto, aggiunge questo Collegio, l'art. 12 del D.P.R. 327/2001, nell'elencare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, prevede, appunto, l'approvazione del

“piano delle aree da destinare agli insediamenti produttivi” (comma 1, lett.a), o comunque di uno strumento urbanistico anche di settore o attuativo, oppure l’approvazione del progetto definitivo dell’opera pubblica, e non già la costituzione di una S.T.U. ai sensi dell’art. 120 D.lvo n.267/2000, che non è neppure assimilabile ai predetti atti. Ne discende che correttamente l’Amministrazione ha proceduto a sollecitare la partecipazione procedimentale dei proprietari interessati in occasione della successiva delibera nr. 548/2003, di adozione del P.I.P., atteso che solo con questa sono stati individuati gli immobili da assoggettare agli interventi, determinando l’avvio dell’iter espropriativo.»

PIANIFICAZIONE → PIANI URBANISTICI ATTUATIVI → PIP → MODALITÀ DI ATTUAZIONE → TRAMITE STU

Sintesi: L’evenienza che alla società di trasformazione urbana venga affidata attività di pianificazione, anziché meramente esecutiva di strumenti urbanistici esistenti non è preclusa dall’art. 120 D.lgs. 267/2000, il quale - con formula ampia e generica - ammette che le società de quibus siano costituite per “progettare e realizzare” gli interventi di trasformazione urbana, salva poi l’approvazione da parte dell’amministrazione dell’atto pianificatorio.

Estratto: «1.1.6. Quanto ai motivi A.4, A.5 e A.6, essi risultano infondati specie alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dai giudici di appello nella decisione citata n. 4348 con riferimento ad identica censura, e con le quali si è negato che la nozione di trasformazione urbana impiegata dal legislatore, di per sé ampia e generica, autorizzi a escludere dall’ambito di applicazione della disposizione gli interventi consistenti nella progettazione e realizzazione di interi insediamenti urbani su aree inedificate, anche di notevoli dimensioni (purché, ovviamente, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti). Ed inoltre, si è parimenti escluso che l’operazione così posta in essere possa dirsi illegittima per il fatto che alla società di trasformazione urbana venga affidata attività di pianificazione, anziché meramente esecutiva di strumenti urbanistici esistenti: tale evenienza, invero, non è preclusa dall’art. 120 D.lgs. 267/2000, il quale - ancora una volta con formula ampia e generica - ammette che le società de quibus siano costituite per “progettare e realizzare” gli interventi di trasformazione urbana, salva poi l’approvazione da parte dell’amministrazione dell’atto pianificatorio, come avvenuto nel caso di specie, in primis con la ricordata delibera nr. 548/2003.»

PATOLOGIA → OMISSIONI → OMESSA MENZIONE PARERI

Sintesi: Costituisce ius receptum il principio di ordine generale secondo il quale l’eventuale assenza dei pareri di regolarità amministrativa e contabile configura una mera irregolarità non viziante del provvedimento.

Estratto: «1.1.7. Con il motivo A.7 si deduce che le delibere n. 33 e n. 87 del 2002 non recano il parere in ordine alla regolarità contabile, nonostante esse, avendo ad oggetto la costituzione della S.T.U., comportino riflessi diretti e indiretti sulla situazione economica del Comune. Detto motivo è infondato, costituendo ius receptum il principio di ordine generale secondo il quale l’eventuale assenza dei pareri di regolarità amministrativa e contabile configura una mera irregolarità non viziante (Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2013, n. 3236; T.a.r. Campobasso, 13 maggio 2010, n. 210; Cons. Stato, Sez. V, 21 agosto 2009, n. 5012).»

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → TERMINI → PIANI URBANISTICI → PIP → TERMINI EX LEGE

Sintesi: L'art. 13, comma 4 del D.P.R. 327/2001, stabilisce il termine generale di cinque anni (dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera) entro cui deve essere emanato il decreto di esproprio, tuttavia il successivo comma 7 fa salvi i termini maggiori rispetto a quello quinquennale previsti dalla legislazione vigente per l'esecuzione di "piani territoriali o urbanistici, anche di settore o attuativi". Ora, l'art. 27, terzo comma, della L. n. 867/1971, in tema di piani per gli insediamenti produttivi, stabilisce in dieci anni il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità contenuta nel P.I.P.

Estratto: «2.3.1. Quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti, con il quale si è impugnato il secondo decreto di esproprio n. 26/2010 unitamente alla precedente deliberazione di G.C. n. 101/2009 di rettifica del termine di dichiarazione di pubblica utilità, si osserva quanto segue.2.3.2. Occorre innanzitutto ricordare che, se pure l'art. 13, comma 4 del D.P.R. 327/2001, stabilisce il termine generale di cinque anni (dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera) entro cui deve essere emanato il decreto di esproprio, tuttavia il successivo comma 7 fa salvi i termini maggiori rispetto a quello quinquennale previsti dalla legislazione vigente per l'esecuzione di "piani territoriali o urbanistici, anche di settore o attuativi".Ora, l'art. 27, terzo comma, della L. n. 867/1971, in tema di piani per gli insediamenti produttivi, stabilisce che: "Il piano approvato ai sensi del presente articolo ha efficacia per dieci anni dalla data del decreto di approvazione ed ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni".In ambito regionale, poi, l'art. 20, comma 12, della L.R. n. 11/2004, riprendendo analoga disposizione contenuta nella L.R. n. 61/1985, stabilisce in dieci anni il termine di efficacia dei piani attuativi.In conformità a tale dettato legislativo, le delibere di adozione e di approvazione del P.I.P. (quest'ultima del 7 aprile 2004), dichiarative della pubblica utilità delle opere previste dal piano, stabilivano espressamente in dieci anni il termine di attuazione del piano in questione (7 aprile 2014).Solo con la delibera di Giunta n. 114 del 2008, di approvazione del progetto definitivo, è stato erroneamente precisato che il termine quinquennale per l'emanazione del decreto di esproprio scadeva il 7 aprile 2009.Di qui la correzione di tale errore materiale effettuata con delibera di Giunta n. 101/2009, impugnata con i secondi motivi aggiunti.2.3.3. Alla luce di tali premesse, appare evidente l'infondatezza dei secondi motivi aggiunti, essendosi trattato nella specie della correzione di un mero errore materiale contenuto in una delibera di Giunta (la n. 114/2008) avente ad oggetto l'approvazione del progetto definitivo e che non aveva alcuno scopo innovativo in ordine alla durata dell'efficacia della dichiarazione della pubblica utilità. In ogni caso, tale delibera in alcun modo avrebbe potuto incidere sull'efficacia della d.p.u., essendo quest'ultima chiaramente regolata dalla legislazione statale e regionale sopra richiamata, ed infine dalle delibere del consiglio comunale di approvazione del P.I.P., fonti tutte sovraordinate rispetto alla delibera di Giunta n.114/2008, ed alle quali unicamente occorre riferirsi al fine di individuare il termine per l'esproprio. Per cui, anche in assenza della modifica contestata, il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità contenuta nel P.I.P. sarebbe rimasto quello legale, decennale, con scadenza il 7 aprile 2014.2.3.4. Per tali assorbenti ragioni, il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.»
