

anno 11 numero 4 luglio agosto 2017

ISSN 1971-999 X

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario bimestrale
di giurisprudenza

EXEO edizioni 

professionisti

pubblica amministrazione

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario giurisprudenziale

fondato e diretto da Paolo Loro

anno 11 numero 4
luglio agosto 2017



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 © 2017 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 5 settembre 2017 | Materia: espropriazione per pubblica utilità | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | Codice ISSN 1971-999 X | EQL59 | Collana Osservatorio di Giurisprudenza | nic 285 | 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

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ABDICAZIONE → INAMMISSIBILITÀ

Sintesi: Dal fatto che un'Amministrazione abbia occupato un'area privata al fine di utilizzarla per finalità di interesse pubblico, trasformandola irreversibilmente mediante la realizzazione dell'opera, deriva il perdurante obbligo dell'Amministrazione intimata di restituire al dominus il terreno illegittimamente appreso, adeguando la situazione di fatto a quella di diritto, non potendosi più concepire il vietato orientamento che predicava la perdita della proprietà mediante rinuncia abdicativa ovvero a seguito della irreversibile trasformazione del bene, a fronte del pagamento del risarcimento per equivalente.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → OBBLIGHI DELL'AMMINISTRAZIONE

Sintesi: Il bene illegittimamente occupato deve essere riconsegnato al legittimo proprietario libero da persone e/o cose nella sua piena disponibilità. L'Amministrazione occupante, in uno alla restituzione del bene, deve essere condannata a risarcire il danno da occupazione illegittima temporanea, da quantificarsi negli interessi legali compensativi decorrenti dall'inizio dell'occupazione illegittima e sino all'effettivo rilascio nella disponibilità della parte proprietaria.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ENTITÀ

Sintesi: Il risarcimento del danno da occupazione illegittima, e per la corrispondente perdita di utilizzo del bene, in mancanza di prova specifica da parte del danneggiato di diversa utilità perduta, può essere quantificato nella somma risultante dall'applicazione degli interessi legali compensativi (in quanto commisurazione equitativa dei c.d. frutti civili e presumibile indice di redditività dell'immobile) sul valore del bene calcolato al momento dello spossessamento, valore da aggiornarsi annualmente secondo gli indici periodici ISTAT. A tali importi devono aggiungersi poi gli interessi legali per il ritardo nell'erogazione delle somme, da computarsi anno per anno, partendo dal primo anno di scadenza dell'occupazione sino al soddisfo.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → RESTITUTIO IN INTEGRUM → LIMITI → ACQUISIZIONE SANANTE

Sintesi: Laddove la parte resistente voglia evitare la restituzione con contestuale ripristino dei luoghi, essa potrà optare, nell'ambito del suo potere discrezionale, alla regolarizzazione postuma della vicenda ablatoria de qua e pertanto perseguire la via della acquisizione sanante ex art. 42 bis T.U. Espropri, avendo cura di porre in essere tutti gli adempimenti previsti dal succitato articolo.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → INDENNIZZO/RISARCIMENTO → MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE

Sintesi: La stima del valore del bene (da assumere come base di calcolo), è da determinarsi con riferimento al momento dell'inizio dell'occupazione illegittima e dovrà avvenire a cura dell'Amministrazione in contraddittorio con la parte proprietaria, tramite valutazione affidata a perito terzo ed imparziale il quale opererà quale terzo arbitratore

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA DI AREE PRIVATE DA PARTE DELLA PA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → INDENNIZZO/RISARCIMENTO

Sintesi: Il TAR non può pronunciarsi sulla determinazione in concreto dell'indennizzo di cui all'art. 42 bis del T.U., trattandosi di questione, come è noto, devoluta alla giurisdizione del Giudice Ordinario.

Estratto: «3.1. Ribadito che perdura l'occupazione del terreno specificato in atti, malgrado siano divenuti inefficaci la dichiarazione di pubblica utilità e non sia stato emesso il decreto di esproprio definitivo, non possono che trarsi le conseguenze giuridiche come professate nell'ambito della costante giurisprudenza di questa Sezione (cfr., da ultimo, per l'ulteriore conferma di tale orientamento, anche a fronte della diversa soluzione sostenuta T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 708/17 - invero non direttamente rilevante nel caso di specie atteso il petitum dedotto - la recentissima sentenza n. 438 del 12 maggio 2017 di questo Tribunale).Risulta, infatti, che l'Amministrazione intimata ha occupato l'area per cui è causa al fine di utilizzarla per finalità di interesse pubblico, trasformandola irreversibilmente mediante la realizzazione dell'opera.Ne deriva il perdurante obbligo dell'Amministrazione intimata di restituire al dominus il terreno illegittimamente appreso.Essa ha, dunque, l'obbligo giuridico di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, non potendosi più concepire il vieto orientamento che predicava la perdita della proprietà mediante rinuncia abdicativa ovvero a seguito della irreversibile trasformazione del bene, a fronte del pagamento del risarcimento per equivalente.3.2. Alla luce delle superiori considerazioni, l'A.S.P. di Reggio Calabria, soggetto espropriante e titolare della disponibilità dell'area, deve essere condannato, in via principale, a restituire i terreni occupati nella piena disponibilità del legittimo proprietario, previo ripristino dei luoghi nello stato di fatto originario prima dell'intervento costruttivo.Il bene dovrà essere riconsegnato al legittimo proprietario libero da persone e/o cose nella sua piena disponibilità.L'Amministrazione resistente, in uno alla restituzione del bene, deve essere condannata a risarcire il danno da occupazione illegittima temporanea, da quantificarsi negli interessi legali compensativi decorrenti dall'inizio dell'occupazione illegittima e sino all'effettivo rilascio nella disponibilità della parte proprietaria.Come già ritenuto dalla Sezione (da ultimo, con la già citata recentissima sentenza del 12 maggio 2017 n. 438), tale danno può essere infatti quantificato nella somma risultante dall'applicazione degli interessi legali compensativi sul valore del bene calcolato al momento dello spossessamento, valore da aggiornarsi annualmente secondo gli indici periodici ISTAT. Più precisamente, in mancanza di prova specifica da parte del danneggiato, deve ritenersi che il risarcimento del danno per il mancato godimento di un immobile, debba calcolarsi assumendo a valore - base quello di mercato del bene e applicando ad esso il tasso di interesse legale, da ritenersi quale presumibile e normale indice di redditività dell'immobile. D'altra parte, il valore base del suolo deve essere attualizzato anno per anno, con utilizzo dell'indice ISTAT e solo sul relativo risultato deve essere computato il danno per la perdita della possibilità di utilizzo del bene, calcolato attraverso il tasso di interesse legale, che rappresenta la commisurazione equitativa dei c.d. frutti civili, in mancanza di una più puntuale dimostrazione dei frutti e di altra utilità perduti. A tali importi devono aggiungersi poi gli interessi legali per il ritardo nell'erogazione delle somme, da computarsi anno per anno, partendo dal primo anno di scadenza dell'occupazione sino al soddisfo. (T.A.R. Liguria, primo dicembre 2010, n. 10721; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 17 agosto 2010, n. 3403). La somma così risultante dovrà essere maggiorata degli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza sino alla restituzione effettiva. 3.2.1. Come anticipato al punto 3, si passa allo scrutinio dell'eccezione di prescrizione sollevata dalla resistente.Essa, infatti, va riferita al diritto al risarcimento del danno da occupazione illegittima, di cui al punto precedente.L'eccezione è infondata.L'occupazione è divenuta illegittima in data

22 giugno 2001 e la prescrizione quinquennale ex art. 2947, I comma, c.c., dalla predetta data decorrente, è stata tempestivamente interrotta il 2 febbraio 2006, con la notifica dell'atto di citazione dinanzi al Tribunale di Palmi (all. n. 3 del fascicolo di parte ricorrente), che conserva i suoi effetti sostanziali per quanto supra osservato in punto di translatio iudicii.3.3. Laddove la parte resistente voglia evitare la restituzione con contestuale ripristino dei luoghi, essa potrà optare, nell'ambito del suo potere discrezionale, alla regolarizzazione postuma della vicenda ablatoria de qua e pertanto perseguire la via della acquisizione sanante ex art. 42 bis T.U. Espropri, avendo cura di porre in essere tutti gli adempimenti previsti dal succitato articolo. Qualora, infatti, l'A.S.P. deliberi di salvaguardare l'opera realizzata e le finanze pubbliche e di provvedere nel senso di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto mediante l'esercizio del potere previsto dall'art. 42 bis del D.P.R. 327 del 2001, l'indennizzo dovuto dovrà essere liquidato secondo gli indicatori fissati dalla predetta disposizione, salvo il potere del giudice civile di verificare se l'indennizzo è stato quantificato congruamente (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 marzo 2012, n. 1438). 3.4. In entrambi i casi sopracitati, il Collegio ha cura di precisare che la stima del valore del bene (da assumere come base di calcolo), è da determinarsi con riferimento al momento dell'inizio dell'occupazione illegittima e dovrà avvenire a cura dell'Amministrazione in contraddittorio con la parte proprietaria, tramite valutazione affidata a perito terzo ed imparziale il quale opererà quale terzo arbitratore, con costi a carico dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria; dovendosi risolvere ogni eventuale atteggiamento renitente dell'amministrazione in sede di eventuale ottemperanza. Il che consente di disattendere la richiesta di C.T.U. avanzata dalla parte ricorrente, in quanto allo stato non necessaria.3.5. Da ultimo va opportunamente evidenziato che il Collegio non può pronunciarsi sulla determinazione in concreto dell'indennizzo di cui all'art. 42 bis del T.U., trattandosi di questione, come è noto, devoluta alla giurisdizione del Giudice Ordinario (cfr., per tutte, Cass. Sez. Un. n. 15283/2016).3.6. Gli adempimenti fin qui esposti dovranno essere posti in essere entro il termine di giorni 120 (centoventi) decorrenti dalla notifica della presente sentenza a cura di parte ovvero dalla pubblicazione della stessa. Il Collegio dispone che il sopra fissato termine potrà essere prorogato o aumentato in caso di istanza di una delle parti ove sussistano giustificati motivi. Il Collegio si riserva altresì nella sede e con i poteri propri del giudizio di ottemperanza di valutare la condotta successivamente tenuta dalle parti ai fini dell'eventuale riconoscimento della risarcibilità dei nuovi danni cagionati dall'ulteriore protrarsi dell'illegittima occupazione e per la trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità contabile, qualora si giunga, nel caso di inerzia dell'Amministrazione convenuta, alla proposizione di un ricorso per ottemperanza. Il Collegio ritiene di fare applicazione dell'art. 34 comma 1 lettera e) del codice del processo amministrativo, per il quale il giudice nel caso di accoglimento del ricorso può disporre anche in sede di cognizione la nomina di un Commissario ad acta, con effetto dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza. A tal fine il Collegio sin da ora nomina, nella qualità di Commissario, il Prefetto di Reggio Calabria (con facoltà di sub delega a personale dell'Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria dal medesimo designato) e dispone che, a cura della segreteria del Tribunale, copia della presente sentenza sia trasmessa al predetto Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria, affinché il nominato organo commissariale verifichi se, entro il sopra fissato termine di 120 giorni, siano stati adempiuti gli obblighi di cui sopra e verifichi altresì se il procedimento ex art. 42 bis T.U. Espr. sia stato portato a compimento entro il termine di legge, con trasmissione degli atti alla Procura Regionale della Corte dei Conti nel caso in cui non sia intervenuta la conclusiva effusione provvedimentoale.»

OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA PER UNA STRADA APERTA NEL 1981: ILLECITO TUTTORA PENDENTE E RISARCIMENTO NON PRESCRITTO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13364 del 26/05/2017

Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Francesco Tirelli

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

Sintesi: L'istituto dell'occupazione acquisitiva non è 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, superando il pregresso indirizzo conservativo, hanno escluso la sua idoneità a comportare l'acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, e lo hanno considerato un illecito a carattere permanente, che non è prescrivibile e 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.

Estratto: «La Corte d'Appello di Ancona, con sentenza del 24/5/2012, in riforma delle sentenze non definitiva e definitiva del Tribunale di Camerino, rigettò la domanda proposta da M.M.G., nei confronti dell'ANAS volta al risarcimento del danno da espropriazione sostanziale, ritenendola prescritta, per esser decorso il termine quinquennale dalla data di realizzazione della strada, percorribile sin dal 1981. Per la cassazione della sentenza, ha proposto ricorso M.M.G., affidato a tre mezzi. L'ANAS non ha svolto difese. Motivi della decisione. Il terzo motivo, con cui la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 2943 c.c., va accolto per le seguenti considerazioni. Le Sezioni Unite di questa Corte, con la sentenza n. 735 del 2015, hanno affermato che l'istituto dell'occupazione acquisitiva non è 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, superando il pregresso indirizzo conservativo, hanno escluso la sua idoneità a comportare l'acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, e lo hanno considerato un illecito a carattere permanente, che non è prescrivibile e 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.»

RITENUTA DEL 20% ANCHE SUL RISARCIMENTO DA OCCUPAZIONE USURPATIVA

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE VI CIVILE, SOTTOSEZIONE 5

n.13420 del 26/05/2017

Relatore: Roberta Crucitti - Presidente: Marcello Iacobellis

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → IMPOSTE & TASSE → RITENUTA FISCALE

Sintesi: In base alla L. n. 413 del 1991, art. 11, la ritenuta del 20% a titolo di imposta non va effettuata soltanto sulla indennità di espropriazione, ma anche sul risarcimento del danno dovuto per la perdita del diritto dominicale conseguente alla irreversibile trasformazione del fondo con la realizzazione dell'opera pubblica. Non rileva che tale perdita sia avvenuta per occupazione appropriativa o usurpativa, attesa la rilevanza, invece, dell'unico profilo costituito dalla perdita della proprietà per avvenuta irreversibile trasformazione del fondo, alla base del riconoscimento di un danno risarcibile.

Sintesi: In tema di imposte sui redditi, è legittima la ritenuta del 20%, a titolo di IRPEF, effettuata dall'Amministrazione sulle somme da essa versate quale risarcimento del danno derivante da occupazione usurpativa, potendo rientrare anch'essa nell'ambito di operatività della L. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, commi 5, 6 e 7, alla cui stregua sono assoggettabili a tassazione le plusvalenze corrispondenti, tra l'altro, a somme comunque dovute per effetto di acquisizioni coattive conseguenti ad occupazioni prive di titolo, perchè carente ab origine o dichiarato illegittimo successivamente

Sintesi: In tema di imposte sui redditi, all'inclusione dei terreni in un piano per l'edilizia popolare consegue la diretta applicabilità della L. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, comma 5, il quale prevede l'applicazione del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, comma 1, lett. b), u.p. (previgente numerazione), alle plusvalenze realizzate mediante percezione della indennità a seguito di procedura di espropriazione per pubblica utilità o cessione di terreni fabbricabili, nonchè acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni di urgenza divenute illegittime relative a terreni destinati ad interventi di edilizia residenziale pubblica ed economica e popolare, di cui alla L. 18 aprile 1962, n. 167.

Estratto: «3. Le censure, da esaminarsi congiuntamente siccome connesse, sono entrambe fondate. Preliminarmente appare opportuno riepilogare gli estremi in fatto della presente controversia, quali risultano pacifici alla luce della concorde ricostruzione operata dalle parti nei loro scritti difensivi. In particolare, per quello che qui rileva, è incontestato che l'area, della quale la contribuente era proprietaria di una quota pari ad un quarto, classificata quale zona S nello strumento urbanistico del Comune di Cagliari, a seguito di decreto del competente Assessore regionale, venne inserita nel Piano di zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP) e qualificata come zona C. Venne, quindi, effettuata l'occupazione d'urgenza, in vista dell'espropriazione definitiva, ma la procedura espropriativa non venne completata con il relativo decreto perchè, nelle more, il piano di zona, impugnato dinnanzi al TAR, venne annullato con sentenza confermata dal Consiglio di Stato. Nelle more del giudizio amministrativo l'area, però, venne trasformata in modo irreversibile con la realizzazione delle opere onde il Tribunale di Cagliari prima e la Corte di Appello poi, riconosciuta l'illiceità del comportamento della pubblica amministrazione e la natura usurpativa dell'occupazione in questione, condannarono il Comune di Cagliari al conseguente risarcimento dei danni in favore dei comproprietari tra cui l'odierna controricorrente. Sulla somma riconosciuta dall'Autorità giudiziaria civile il Comune di Cagliari ha operato la ritenuta oggetto dell'odierno contenzioso. Così ricostruiti i termini fattuali della vicenda processuale, l'errore in diritto in cui è incorso il Giudice di merito è evidente alla luce dei principi già fissati da questa Corte, in fattispecie analoga alla presente, con la sentenza n. 24689 del 23/11/2011. Ed invero, in quel caso - anch'esso relativo ad area inserita in un peep successivamente annullato dall'Autorità giudiziaria amministrativa ma sulla quale erano state realizzate le opere con conseguente irreversibile trasformazione - la Corte ha avuto modo di rilevare che "in base alla L. n. 413 del 1991, art. 11, la ritenuta del 20% a titolo di imposta non va effettuata soltanto sulla indennità di espropriazione, ma anche sul risarcimento del danno

dovuto per la perdita del diritto dominicale conseguente alla irreversibile trasformazione del fondo con la realizzazione dell'opera pubblica. Non rileva che tale perdita sia avvenuta per occupazione appropriativa o usurpativa, come qui sostenuto dal ricorrente in conseguenza dell'annullamento degli atti del procedimento espropriativo e in particolare del p.e.e.p., siccome modellato sul piano regolatore particolareggiato (L. n. 167 del 1962, art. 9 e successive modificazioni) e dunque equivalente a dichiarazione di pubblica utilità quale presupposto di procedimenti ablatori, attesa la rilevanza, invece, dell'unico profilo costituito dalla perdita della proprietà per avvenuta irreversibile trasformazione del fondo, alla base del riconoscimento di un danno risarcibile (v. per tutte, sugli evocati concetti, Cass. n. 13023/2010, nonché sez. un. n. 20158/2010). Il menzionato art. 11, difatti, qualifica plusvalenze, che costituiscono reddito imponibile e che pertanto concorrono alla formazione dei redditi diversi di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81 T.U.I.R. (nel testo rilevante pro tempore), non solo le indennità di espropriazione, ma anche le "somme comunque dovute per effetto di acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni di urgenza divenute illegittime relativamente a terreni destinati ad opere pubbliche" (art. 11, comma 5). E dunque prevede (al comma 7) che gli enti eroganti devono operare una ritenuta a titolo di imposta del 20% all'atto della corresponsione delle somme "per risarcimento danni da occupazione acquisitiva". Con ciò chiaramente riferendo l'operatività della tassazione alle plusvalenze consequenziali a tutte le vicende rientranti nel perimetro del corrispondente concetto, in coerenza con la ricostruita ratio dell'istituto, presupponente l'equivalenza degli indici di ricchezza comunque correlati al dato oggettivo del valore dei suoli non derivante da un'attività produttiva del proprietario. In questo senso è corretto affermare che la ritenuta del 20% a titolo di imposta non può ritenersi illegittima soltanto perchè alla indennità di espropriazione si è sostituito il risarcimento del danno per l'avvenuta occupazione (acquisitiva) del fondo (v. sez. un. 15232/2009)". Principi questi ribaditi da questa Corte con sentenza n. 11647 del 15/05/2013: "in tema di imposte sui redditi, all'inclusione dei terreni in un piano per l'edilizia popolare (nella specie, approvato con decreto assessoriale regionale) consegue la diretta applicabilità della L. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, comma 5, il quale prevede l'applicazione del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 81, comma 1, lett. b), u.p. (previgente numerazione), alle plusvalenze realizzate mediante percezione della indennità a seguito di procedura di espropriazione per pubblica utilità o cessione di terreni fabbricabili, nonché acquisizione coattiva conseguente ad occupazioni di urgenza divenute illegittime relative a terreni destinati ad interventi di edilizia residenziale pubblica ed economica e popolare, di cui alla L. 18 aprile 1962, n. 167" e da Cass. n. 12533 del 22/05/2013 secondo cui "in tema di imposte sui redditi, è legittima la ritenuta del 20%, a titolo di IRPEF, effettuata dall'Amministrazione sulle somme da essa versate quale risarcimento del danno derivante da occupazione usurpativa, potendo rientrare anch'essa nell'ambito di operatività della L. 30 dicembre 1991, n. 413, art. 11, commi 5, 6 e 7, alla cui stregua sono assoggettabili a tassazione le plusvalenze corrispondenti, tra l'altro, a somme comunque dovute per effetto di acquisizioni coattive conseguenti ad occupazioni prive di titolo, perchè carente ab origine o dichiarato illegittimo successivamente".»

ILLEGITTIMO L'ESPROPRIO NEI CONFRONTI DI UN EX INTESTATARIO CATASTALE SULLA BASE DI DATI NON AGGIORNATI

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.742 del 29/05/2017
Relatore: Pierpaolo Grauso - Presidente: Armando Pozzi

SOGGETTI → SOGGETTI PASSIVI → PROPRIETARIO CATASTALE

Sintesi: È illegittimo il decreto di esproprio emanato nei confronti di un ex intestatario catastale, sulla base di un elenco ditte non aggiornato alla data della dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «2. Il ricorso è fondato. Come risulta dalla documentazione in atti, con la convenzione del 5 marzo 2013 Autostrade per l'Italia ha trasferito al Comune di Firenze le aree necessarie alla realizzazione della nuova viabilità dell'abitato di Cascine del Riccio, da essa acquisite sin dal 17 giugno 2008 in forza del decreto di esproprio oggetto della presente impugnazione. La dichiarazione di pubblica utilità delle opere viarie da realizzarsi sui fondi espropriati risale al provvedimento di approvazione del progetto esecutivo dei lavori, adottato dall'A.N.A.S. il 18 giugno 2003. Come correttamente eccepito dalla società Autostrade, ai sensi della disposizione transitoria dettata dall'art. 57 del d.P.R. n. 327/2001, la procedura espropriativa rimane pertanto assoggettata alla disciplina legislativa vigente al momento della dichiarazione di p.u., vale a dire alla legge fondamentale n. 2359/1865, trattandosi di espropriazione di competenza statale. La legge fondamentale, com'è noto, prevedeva che la dichiarazione di pubblica utilità fosse seguita dalla designazione dei beni da espropriarsi attraverso la redazione del "piano particolareggiato di esecuzione, descrittivo di ciascuno dei terreni od edifici di cui l'espropriazione si stima necessaria indicandone i confini, la natura, la quantità, l'allibramento, possibilmente il numero di mappa ed il nome ed il cognome dei proprietari iscritti nei registri catastali, ed in difetto nei ruoli dell'imposta fondiaria" (così l'art. 16 della legge). La dichiarazione rappresentava, dunque, il discrimine temporale a partire dal quale assumeva rilievo la situazione catastale dei beni assoggettati all'esproprio, ai fini dell'individuazione dei proprietari interessati. Nella specie, l'esproprio ricade su di una porzione del terreno identificato come particella 76 del foglio di mappa 127, subalterno 4 qualificato come "ente urbano", mentre i subalterni 1, 2 e 3 identificano i tre fabbricati insistenti sulla particella. In quanto tale, l'ente urbano risulta privo di autonoma intestazione e segue quella degli immobili che vi insistono, come mostrano di aver sempre ritenuto la stessa Autostrade per l'Italia e la Prefettura di Firenze: nell'elenco ditte allegato al decreto di occupazione di urgenza e al decreto di esproprio la proprietà dell'ente urbano è, infatti, pacificamente riferita a Moresi Moreno, dante causa dell'odierna ricorrente. Nondimeno, il vizio della procedura risiede nel fatto che quell'elenco ditte non era aggiornato. Le visure catastali prodotte dalla ricorrente dimostrano che l'intestazione catastale (della particella 76, subalterni 1, 2 e 3, e, conseguentemente) del terreno in questione in capo alla Moresi S.a.s. risale al 12 maggio 2003, anteriormente alla dichiarazione di pubblica utilità del progetto. D'altro canto, anche a voler ritenere applicabile l'art. 10 della legge n. 865/1971, che ha riunito nella fase della dichiarazione di pubblica utilità anche l'individuazione dei beni espropriandi, non potrebbe accedersi alla tesi di Autostrade per l'Italia, che fa retrocedere all'approvazione del progetto definitivo (nel 1999) il momento al quale connettere la situazione proprietaria di quei beni. Invero, anche nell'impostazione della c.d. legge-casa, è pur sempre alla data della dichiarazione di pubblica utilità che debbono collegarsi tutti gli adempimenti strumentali all'occupazione ed espropriazione dei fondi, ivi compresa l'individuazione e comunicazione a quanti risultassero, a

quella data, proprietari catastali degli stessi (cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 luglio 2000, n. 3850). Ne discende che tanto l'occupazione d'urgenza, quanto il decreto di esproprio, risultano adottati e notificati nei confronti di soggetto diverso da quello che avrebbe dovuto esserne il destinatario. Non solo. In occasione della notifica del decreto di occupazione d'urgenza, nel settembre 2003, Autostrade per l'Italia ha appreso dell'intervenuto decesso del signor Moreno Moresi, cui l'atto era stato indirizzato. La notizia della morte di colui che si riteneva - pur erroneamente - essere l'intestatario catastale del bene, acquisita formalmente all'interno del procedimento espropriativo, avrebbe dovuto indurre i soggetti procedenti a verificare prima dell'adozione del decreto di esproprio l'eventuale esistenza di una voltura catastale della proprietà, e questo a maggior ragione se si tiene conto del lungo tempo trascorso dall'occupazione d'urgenza. L'adempimento sarebbe stato comunque doveroso ai fini del rispetto del principio secondo cui la procedura espropriativa si svolge nei confronti dei proprietari iscritti in catasto; e avrebbe consentito di avvedersi dell'errore commesso, e di far sì che il procedimento si concludesse nei confronti del proprietario catastale effettivo. Solo per inciso, a conferma della negligenza con cui è stata condotta la procedura espropriativa, vi è la circostanza che nel giugno 2006 il Comune di Firenze ha correttamente comunicato alla Moresi S.a.s., sulla base delle risultanze catastali, l'avvio del procedimento di variante urbanistica strumentale alla realizzazione delle opere pubbliche in questione. 3. In forza delle considerazioni esposte, l'impugnato decreto di esproprio del 17 giugno 2008 deve essere annullato. Del decreto di occupazione d'urgenza dell'8 settembre 2003, i cui effetti sono oramai esauriti, non può essere invece pronunciato l'annullamento, ferma restando la declaratoria di illegittimità ai sensi e per gli effetti dell'art. 34 co. 3 c.p.a.. Conseguentemente, il fondo occupato dovrà essere restituito alla società ricorrente, previa, se del caso, la riconduzione al pristino stato, e salve le diverse, eventuali iniziative che l'amministrazione ritenga di assumere, ove ne sussistano i presupposti (cfr. Cons. Stato, A.P., 9 febbraio 2016, n. 2).»

IL 42-BIS È INIBITO DAL GIUDICATO RESTITUTORIO O RISARCITORIO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13532 del 30/05/2017
Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Francesco Tirelli

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

Sintesi: L'istituto dell'occupazione appropriativa è stato riconsiderato dalle Sezioni Unite di questa Corte che, con la sentenza n. 735 del 2015, lo hanno 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 dell'istituto, lo hanno ritenuto un illecito a carattere permanente.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → POTERI E TUTELA DEI PROPRIETARI

Sintesi: Va riconosciuta al proprietario di un bene illegittimamente occupato per scopi di pubblica utilità - 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 → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → CONSEGUENZE E RIMEDI

Sintesi: Essendo l'occupazione illegittima di terreni privati da parte della pubblica amministrazione 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.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → RAPPORTO CON IL GIUDICATO

Sintesi: L'emanazione di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis TUEs determina l'improcedibilità delle domande di restituzione e di risarcimento del danno eventualmente proposte dal proprietario, lasciando salva la formazione del giudicato non solo sul diritto del privato alla restituzione del bene, ma anche sulla illiceità del comportamento della P.A. e sul conseguente diritto del primo al risarcimento del danno.

Estratto: «8. L'istituto dell'occupazione appropriativa è stato riconsiderato dalle Sezioni Unite di questa Corte che, con la sentenza n. 735 del 2015, lo hanno 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 dell'istituto, lo hanno ritenuto un illecito a carattere permanente. Resta, dunque, esclusa, per tale via, 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 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.8. Proprio tale richiesta è stata avanzata dalla ricorrente in seno alla citazione introduttiva del giudizio notificata il 3-4/4/1984 (cfr. punto b conclusioni, riportate a pag. 5 del ricorso) con la quale ha chiesto la condanna al risarcimento del danno. E' bensì vero poi che la ricorrente afferma di aver proposto in via subordinata e/o alternativa la domanda restitutoria, ma in parte qua il ricorso non solo è inammissibilmente censurato sotto il profilo motivazionale (attenendo la questione alla qualificazione giuridica dei fatti esposti a sostegno della domanda alternativa), ma è generico, in quanto la domanda reipersecutoria è riportata quale punto b) della comparsa conclusionale del 15.3.2005 (pag. 8 primo periodo ed 11 terzo periodo del ricorso), mentre non vengono trascritte le conclusioni formulate il 15.10.2001, che l'anzidetta difesa doveva limitarsi ad illustrare. 9. Il riferimento all'asserita necessità di un provvedimento di acquisizione sanante del D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 42 bis, è erroneo. Questa Corte ha, già, chiarito che la relativa emanazione (qui non intervenuta) determina l'improcedibilità delle domande di restituzione e di risarcimento del danno proposte, lasciando salva la formazione del giudicato non solo sul diritto del privato alla restituzione del bene, ma anche sulla illiceità del comportamento della P.A. e sul conseguente diritto del primo al risarcimento del danno (cfr. Cass. 31/5/2016 n. 11258).»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERI ANALITICO-RICOSTRUTTIVO/SINTETICO COMPARATIVO → TERRENO EDIFICABILE

Sintesi: La determinazione del valore del fondo per le aree edificabili può essere effettuata tanto con metodo sintetico-comparativo, volto ad individuare il prezzo di mercato dell'immobile attraverso il confronto con quelli di beni aventi caratteristiche omogenee, quanto con metodo analitico-ricostruttivo, fondato sull'accertamento del costo di trasformazione del fondo, non potendosi stabilire tra i due criteri un rapporto di regola ad eccezione, e restando pertanto rimessa al giudice di merito la scelta di un metodo di stima improntato, per quanto possibile, a canoni di effettività.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERIO ANALITICO-RICOSTRUTTIVO

Sintesi: L'adozione del metodo analitico-ricostruttivo comporta che l'accertamento dei volumi realizzabili sull'area non possa basarsi sull'indice fondiario di edificabilità, utilizzabile soltanto per definire il volume massimo consentito su di un'area, bensì su quello che individua la densità territoriale della zona. La valutazione mediante il predetto metodo deve tener conto, tra gli altri costi (es. spese tecniche e generali, oneri di acquisizione delle aree, utile d'impresa in rapporto alla redditività dei capitali investiti e ad un tasso d'attualizzazione per il tempo occorrente a realizzare le costruzioni), anche, delle spese di urbanizzazione relative alle opere che, poste in essere dall'amministrazione, assicurano l'immediata utilizzazione edificatoria dell'area, detti oneri sono stabiliti dalla normativa urbanistica, e la loro incidenza sul prezzo degli immobili in regime di libero mercato non necessita di dimostrazione, dovendo il giudice di merito tenerne conto anche d'ufficio.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → MOMENTO RICOGNIZIONE VALORE DEL BENE

Sintesi: La valutazione dei beni, oggetto della tutela per equivalente, va effettuata al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo, in cui l'illecito è da considerare consumato e non al momento dello spossessamento, giacché, pur nella illiceità della condotta consistente nella manipolazione della proprietà altrui, è solo al momento in cui il bene assume una diversa consistenza, tale da poter essere definito come diversa res, che gli effetti della condotta assumono consistenza definitiva, cui soltanto può commisurarsi la connotazione del danno da risarcire.

Estratto: «a) la determinazione del valore del fondo per le aree edificabili può essere effettuata tanto con metodo sintetico-comparativo, volto ad individuare il prezzo di mercato dell'immobile attraverso il confronto con quelli di beni aventi caratteristiche omogenee, quanto con metodo analitico-ricostruttivo, fondato sull'accertamento del costo di trasformazione del fondo, non potendosi stabilire tra i due criteri un rapporto di regola ad eccezione, e restando pertanto rimessa al giudice di merito la scelta di un metodo di stima improntato, per quanto possibile, a canoni di effettività (Cass. 31/03/2016 n. 6243);b) l'adozione del metodo analitico-ricostruttivo comporta che l'accertamento dei volumi realizzabili sull'area non possa basarsi sull'indice fondiario di edificabilità, utilizzabile soltanto per definire il volume massimo consentito su di un'area, bensì su quello che individua la densità territoriale della zona (Cass. n. 18254/2004; n. 16710/2003; Cons. St. 4, 443/1998; cfr. anche: Cass. n. 1043/2007; n. 19501/2005);c) la valutazione mediante il predetto metodo deve tener conto, tra gli altri costi (es. spese tecniche e generali, oneri di acquisizione delle aree, utile d'impresa in rapporto alla redditività dei capitali

investiti e ad un tasso d'attualizzazione per il tempo occorrente a realizzare le costruzioni), anche, delle spese di urbanizzazione relative alle opere che, poste in essere dall'amministrazione, assicurano l'immediata utilizzazione edificatoria dell'area, detti oneri sono stabiliti dalla normativa urbanistica, e la loro incidenza sul prezzo degli immobili in regime di libero mercato non necessita di dimostrazione, dovendo il giudice di merito tenerne conto anche d'ufficio (Cass. 14187 del 2016; 9891/2007; 21011/2006; 11477/2006; 7518/2001);d) la valutazione dei beni, oggetto della tutela per equivalente, va effettuata al momento dell'irreversibile trasformazione del fondo, in cui l'illecito è da considerare consumato e non al momento dello spossessamento, giacché, pur nella illiceità della condotta consistente nella manipolazione della proprietà altrui, è solo al momento in cui il bene assume una diversa consistenza, tale da poter essere definito come diversa res, che gli effetti della condotta assumono consistenza definitiva, cui soltanto può commisurarsi la connotazione del danno da risarcire (Cass. n. 13585 del 2006; n. 11041 del 2015);e) la circostanza secondo cui dovrebbe trovare nella specie piena applicazione l'indice fondiario per essere l'area da valutare collocata in comprensorio già totalmente urbanizzato, non trova riscontro dai dati fattuali ed è smentita dalla circostanza della previsione in seno al piano regolatore generale di uno strumento attuativo (l'indice di fabbricabilità avrebbe potuto essere elevato a 3 mc/mq. a seguito di lottizzazione) nè la previsione della realizzazione della strada e di una scuola elementare si pone in contrasto logico con tale assunto, tenuto conto che, a norma della L. 29 settembre 1964, n. 847, art. 4, tali manufatti costituiscono, rispettivamente, opere di urbanizzazione primaria e secondaria;»

INTERESSI E RIVALUTAZIONE NELL'ESPROPRIAZIONE → RIVALUTAZIONE E INTERESSI → RISARCIMENTO DEL DANNO

Sintesi: In sede di risarcimento del danno da occupazione illegittima, è corretto il riconoscimento degli interessi dovuti sul valore accertato al momento della trasformazione, fatti decorrere dal momento dello spossessamento; la pretesa del relativo computo in base al rendimento dei BOT e dei depositi a risparmio non tiene conto che il danno da ritardo per il mancato godimento della somma di denaro equivalente al bene perduto può ben essere liquidato col criterio degli interessi (non necessariamente al tasso legale), salva la prova del maggior danno a carico del creditore.

Estratto: «1. Il quinto motivo è infondato: la Corte territoriale ha liquidato gli interessi dovuti sul valore, correttamente, accertato al momento della trasformazione, e li ha fatti decorrere dal momento dello spossessamento; la pretesa del relativo computo in base al rendimento dei BOT e dei depositi a risparmio non tiene conto che il danno da ritardo per il mancato godimento della somma di denaro equivalente al bene perduto può ben essere liquidato col criterio degli interessi (non necessariamente al tasso legale), salva la prova del maggior danno, qui neppure allegato, a carico del creditore.»

LA DOMANDA RISARCITORIA PER OCCUPAZIONE ACQUISITIVA PUÒ ESSERE RIQUALIFICATA IN OCCUPAZIONE USURPATIVA

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13553 del 30/05/2017

Relatore: Antonio Pietro Lamorgese - Presidente: Francesco Tirelli

GIUDIZIO -> RISARCIMENTO DEL DANNO

Sintesi: Nel giudizio di risarcimento del danno derivante dalla occupazione e trasformazione irreversibile di un fondo senza titolo, la qualificazione in primo grado della domanda risarcitoria come di accessione invertita (o occupazione cd. acquisitiva) non esclude l'ammissibilità di una riqualificazione della stessa come occupazione usurpativa da parte dell'attore in sede di appello, atteso che la presenza o meno della dichiarazione di pubblica utilità non è in grado di differenziare le due forme di illecito, entrambe a carattere permanente ed improduttivo di effetti giuridici, poiché non incide sulla causa petendi giuridicamente significativa, rappresentata in entrambi i casi dalla occupazione illegittima.

PATOLOGIA -> DISAPPLICAZIONE ATTI ILLEGITTIMI P.A.

Sintesi: Il giudice ordinario, over abbia ratione temporis giurisdizione in materia di risarcimento da occupazione illegittima, ben può disapplicare gli atti (compreso il decreto di esproprio) eventualmente adottati dalla P.A. in carenza di potere.

Estratto: «Con il primo motivo i ricorrenti principali hanno denunciato la violazione dei principi in tema di mutatio libelli, per avere la Corte di merito ritenuto che essi avessero proposto in appello una inammissibile domanda nuova, fondata sull'occupazione usurpativa, mentre sin dall'atto introduttivo del giudizio in primo grado essi avevano dedotto l'illegittimità del comportamento del Comune per avere emesso il decreto di esproprio in carenza di potere, essendo scaduto il termine quinquennale di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, ed avevano chiesto il risarcimento del danno per equivalente, rinunciando alla tutela restitutoria. Il motivo è fondato, avendo la sentenza impugnata deciso in senso difforme dal principio di diritto secondo cui, nel giudizio di risarcimento del danno derivante dalla occupazione e trasformazione irreversibile di un fondo senza titolo, la qualificazione in primo grado della domanda risarcitoria come di accessione invertita (o occupazione cd. acquisitiva) non esclude l'ammissibilità di una riqualificazione della stessa come occupazione usurpativa da parte dell'attore in sede di appello, atteso che la presenza o meno della dichiarazione di pubblica utilità non è in grado di differenziare le due forme di illecito, entrambe a carattere permanente ed improduttivo di effetti giuridici, poiché non incide sulla causa petendi giuridicamente significativa, rappresentata in entrambi i casi dalla occupazione illegittima (Cass. n. 7137/2015, n. 16750/2010). Il giudice ordinario, avendo ratione temporis piena giurisdizione in materia (trattandosi di controversia introdotta con atto di citazione notificato nel febbraio 1997), ben potrebbe disapplicare gli atti (compreso il decreto di esproprio) eventualmente adottati dalla P.A. in carenza di potere (v. Cass., sez. un., n. 3569/2011), qualora tale carenza fosse accertata in sede di rinvio.»

42 BIS: LA P.A. RISPARMIA L'INDENNITÀ AGGIUNTIVA

*TAR SICILIA, SEZIONE III PALERMO n.1446 del 30/05/2017**Relatore: Sebastiano Zafarana - Presidente: Solveig Cogliani*

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA DI AREE PRIVATE DA PARTE DELLA PA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → INDENNIZZO/RISARCIMENTO

Sintesi: Ogni questione afferente alla quantificazione dell'indennizzo da acquisizione sanante sfugge alla giurisdizione del giudice amministrativo. appartenendo alla giurisdizione del giudice ordinario non solo la controversia relativa alla determinazione e corresponsione dell'indennizzo previsto in relazione alla fattispecie di "acquisizione sanante" ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, ma anche quella avente ad oggetto l'interesse del cinque per cento del valore venale del bene, dovuto, ai sensi del comma 3, ultima parte, di detto articolo.

Estratto: «Per quanto precede ne consegue che le sentenze di questo Tar n.168/07 e n.1188/09 sono state ottemperate, con conseguente infondatezza del ricorso proposto per la loro ottemperanza, mentre ogni questione afferente alla quantificazione dell'indennizzo sfugge alla giurisdizione di questo giudice ed è già stata fatta valere dinanzi alla Corte di Appello di Palermo, rimanendo coperta dal giudicato della sentenza n.396/2016 del 29/02/2016.2.2. Quanto alla domanda con cui parte ricorrente ha chiesto condannarsi il Comune di Agrigento al pagamento dell'indennità di occupazione illegittima nella misura del 5% ex lege sul valore venale del bene stabilito dalla Corte di Appello in € 121.300,00, deve preliminarmente rilevarsi che con il citato decreto di acquisizione n.1/2011 il Comune di Agrigento aveva liquidato in favore di parte ricorrente l'importo di € 47.395,62 a titolo di indennità di occupazione illegittima (pari all'interesse del 5% annuo sul valore venale del bene dal 22/02/1990 al 14/11/2011), somma evidentemente ritenuta inadeguata rispetto all'attuale pretesa di parte ricorrente (€ 350.074,73). Pertanto, anche con riferimento a tale voce di danno, il Collegio rileva che le sentenze di questo Tar n.168/07 e n.1188/09 sono state ottemperate. Invece, in punto di quantificazione, deve dichiararsi il difetto di giurisdizione di questo giudice. Ed infatti con la citata sentenza n.396/2016, la Corte di Appello non ha affatto declinato la giurisdizione sul risarcimento dovuto a titolo di occupazione illegittima in favore del giudice amministrativo - come erroneamente ritenuto da parte ricorrente - ma ha soltanto dichiarato la propria "incompetenza quale giudice in unico grado" ritenendo spettare la competenza al Tribunale Civile (secondo il principio che la relativa domanda debba essere soggetta alla disciplina ordinaria, che prevede la competenza del tribunale e il doppio grado di giurisdizione di merito). Infatti "In materia di espropriazione per pubblica utilità, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario non solo la controversia relativa alla determinazione e corresponsione dell'indennizzo previsto in relazione alla fattispecie di "acquisizione sanante" ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, ma anche quella avente ad oggetto l'interesse del cinque per cento del valore venale del bene, dovuto, ai sensi del comma 3, ultima parte, di detto articolo, "a titolo di risarcimento del danno", giacché esso, ad onta del tenore letterale della norma, costituisce solo una voce del complessivo "indennizzo per il pregiudizio patrimoniale" di cui al precedente comma 1, secondo un'interpretazione imposta dalla necessità di salvaguardare il principio costituzionale di concentrazione della tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti ablatori" (cfr. Cassazione civile sez. un. 25 luglio 2016 n. 15283). Essendo indiscussa la giurisdizione del giudice ordinario, sul punto può soltanto registrarsi - con la precisazione che il rilievo è del tutto inconferente rispetto alla definizione del presente giudizio - che con la citata sentenza (intervenuta successivamente alla sentenza della

Corte di Appello di Palermo 396/2016 del 29/02/2016) le Sezioni Unite hanno anche statuito sulla controversa questione della competenza sulla indennità da occupazione illegittima, affermando che “... quella della competenza della corte d'appello in unico grado è in realtà la regola generale prevista dall'ordinamento di settore per la determinazione giudiziale delle indennità dovute, nell'ambito di un procedimento espropriativo, a fronte della privazione o compressione del diritto dominicale dell'espropriato. L'applicazione della medesima regola anche alla determinazione dell'indennità per la c.d. occupazione sanante, di cui all'art. 42 bis, cit., consegue, dunque, alla interpretazione estensiva del D.Lgs. n. 150 del 2011, art. 29, il quale non avrebbe potuto fare espresso riferimento a un istituto introdotto nell'ordinamento solo in epoca successiva” (cfr. Cassazione civile sez. un. 25 luglio 2016 n. 15283). In ogni caso ne consegue, per quanto qui di interesse, che il ricorso è in parte qua inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, appartenendo la controversia alla giurisdizione del giudice ordinario, come peraltro mai messo in discussione dalla citata sentenza n.396/2016 della Corte di Appello di Palermo.»

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → INDENNIZZO/RISARCIMENTO → MAGGIORAZIONI/INDENNITÀ AGGIUNTIVE → PROPRIETARIO COLTIVATORE DIRETTO

Sintesi: In caso di adozione del provvedimento acquisitivo ex art.42 bis D.p.r. 327/01 Nessuna ulteriore indennità è dovuta al proprietario coltivatore diretto: il valore venale del terreno, infatti, è onnicomprensivo e idoneo a costituire un adeguato ristoro a prescindere dalla specifica utilizzazione del terreno.

Estratto: «3.3. Deve infine essere esaminata la domanda con cui parte ricorrente chiede condannarsi il Comune di Agrigento al risarcimento del danno da ritardo nell'esecuzione delle suddette sentenze da quantificarsi, quantomeno, in misura pari alla indennità aggiuntiva per coltivatori diretti che sarebbe spettata alla loro dante causa (Curto Giuseppina) e quantificata in € 19.650,00 come da CTU disposta nel giudizio svoltosi dinanzi alla Corte di Appello di Palermo. Sostiene infatti parte ricorrente che se il Comune di Agrigento avesse concluso il procedimento amministrativo di acquisizione in tempi ragionevoli e, comunque, se avesse dato tempestiva esecuzione alle sentenze del Tar n.168/07 e 1188/09, ossia quando la signora Curto Giuseppina (dante causa dei ricorrenti) era ancora in vita, sarebbe stato tenuto a pagare anche l'indennità aggiuntiva in favore dei coltivatori diretti ex artt.40 e 42 del D.p.r. 327/2001. Di qui la richiesta di risarcimento del danno da ritardo, commisurato in misura quantomeno pari alla indennità aggiuntiva per coltivatori diretti. Rileva il Collegio che la domanda, oltre che essere inammissibile poiché funzionale a reintrodurre surrettiziamente una questione già delibata e coperta dal giudicato della sentenza n.396/2016 del 29/02/2016 della Corte di Appello di Palermo, sarebbe comunque infondata. Infatti in caso di adozione del provvedimento acquisitivo ex art.42 bis D.p.r. 327/01 “Nessuna ulteriore indennità sarà dovuta al ricorrente in quanto coltivatore diretto: il valore venale del terreno, infatti, è onnicomprensivo e idoneo a costituire un adeguato ristoro a prescindere dalla specifica utilizzazione del terreno. L'indennità correlata alla qualità di coltivatore diretto, infatti, era stata prevista dal legislatore al solo fine di compensare il coltivatore per la perdita del proprio “strumento di lavoro”, ma essa non ha più ragion d'essere laddove al proprietario venga corrisposto, anziché un valore agricolo medio del terreno, il corrispondente valore di mercato, che viene determinato proprio tendendo conto della specifica utilizzazione ai fini agricoli dello stesso” (Tar Brescia 832/2015). Va peraltro detto che il ritardo nella definizione della procedura (quella di acquisizione ex art.42 bis) trova comunque adeguato ristoro nella circostanza che l'indennità per l'occupazione illegittima è calcolata ex art.42 bis coprendo l'intero

arco temporale dal verificarsi dell'occupazione fino alla data del decreto di acquisizione del bene, sicché nessun'altra voce di danno può essere riconosciuta al riguardo in favore di parte ricorrente, salvo determinare in suo favore un'indebita locupletazione.»

IN ASSENZA DI ACQUISIZIONE SANANTE, INEVITABILE LA RESTITUTIO IN INTEGRUM, ANCHE SE IL BENE È IRREVERSIBILMENTE TRASFORMATO

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE IV n.2568 del 30/05/2017

Relatore: Daniela Di Carlo - Presidente: Filippo Patroni Griffi

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → CONSEGUENZE E RIMEDI

Sintesi: La condotta illecita dell'amministrazione, quale che sia stata la sua forma di manifestazione, non può comportare l'acquisizione del bene medesimo giacché essa configura un illecito permanente ex art. 2043 c.c., che può cessare solo in conseguenza: a) della restituzione del fondo; b) di un accordo transattivo; c) della rinuncia abdicativa da parte del proprietario implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo; d) di una compiuta usucapione, ma solo nei ristretti limiti individuati dal Consiglio di Stato; e) di un provvedimento emanato ex art. 42 bis t.u.es..

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → RESTITUTIO IN INTEGRUM → OBBLIGO

Sintesi: In assenza di accordo transattivo, di usucapione, di domanda risarcitoria per equivalente, e in presenza di domanda restitutoria, ove l'ente - che occupa illegittimamente il bene privato per scopi di pubblici - non effettui l'acquisizione sanante, non rimane che la restitutio in integrum, la quale rappresenta la forma prioritaria (e, in questo caso, l'unica possibile) di soddisfazione del pregiudizio patito dal proprietario, rimanendo irrilevante, ai fini dell'adempimento dell'obbligo civilistico restitutorio, quale mera conseguenza legale della decisione di non acquisire l'immobile, l'irreversibile trasformazione del bene.

Estratto: «8.1. La domanda spiegata dai ricorrenti volta alla restituzione del bene occupato merita integrale accoglimento.8.1.1. Giova ricordare, per inquadrare esattamente i termini della questione, il fondamentale arresto cui è pervenuto questo Supremo Consesso in sede di Adunanza Plenaria n. 2 del 2016, ricostruendo in termini chiarissimi il quadro dei principi che, successivamente all'ordinanza di rimessione di questa Sezione, sono stati elaborati dalla Corte costituzionale (sentenza n. 71 del 2015), dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (decisioni n. 735 del 19 gennaio 2015 e n. 22096 del 29 ottobre 2015) e dal Consiglio di Stato (sentenze Sez. IV, n. 4777 del 19 ottobre 2015; n. 4403 del 21 settembre 2015; n. 3988 del 26 agosto 2015; n. 2126 del 27 aprile 2015; n. 3346 del 3 luglio 2014), all'interno della consolidata cornice di tutele delineata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (ex plurimis e da ultimo, con riferimento all'ordinamento italiano, Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, 3 giugno 2014, Rossi e Variale; Sez. II, 14 gennaio 2014, Pascucci; Sez. II, 5 giugno 2012, Immobiliare Cerro; Grande Camera, 22 dicembre 2009, Guiso; Sez. II, 6 marzo 2007, Scordino; Sez. III, 12 gennaio 2006, Sciarrotta; Sez. II, 17 maggio 2005, Scordino; Sez. II, 30 maggio 2000, Soc. Belvedere alberghiera;

Sez. II, 30 maggio 2000, Carbonara e Ventura). 8.1.2. La Plenaria, in particolare, dopo avere ricordato che la condotta illecita dell'amministrazione, quale che sia stata la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), non può comportare l'acquisizione del bene medesimo giacché essa configura un illecito permanente ex art. 2043 c.c., ha precisato che la suddetta condizione di illiceità può cessare solo in conseguenza: a) della restituzione del fondo; b) di un accordo transattivo; c) della rinuncia abdicativa da parte del proprietario implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo; d) di una compiuta usucapione, ma solo nei ristretti limiti individuati dal Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 3988 del 2015 e n. 3346 del 2014); e) di un provvedimento emanato ex art. 42 bis t.u. espropriazioni, impropriamente definito "acquisizione sanante". 8.1.3. Nel caso di specie può essere pacificamente esclusa la ricorrenza delle ipotesi delineate sub b), c), d) ed e). Come riferito dal Commissario ad acta e confermato dalle parti anche all'udienza, infatti, l'accordo transattivo e traslativo della proprietà tra i signori Dongo ed il MEF non è stato raggiunto avendo, i primi, trovato insoddisfacente la proposta economica offerta dal secondo; né i signori Dongo hanno optato per ottenere il risarcimento meramente monetario e per equivalente, così significando di non volere abdicare alla proprietà, ma anzi tenacemente insistendo per la restituzione del bene; parimenti, è stata esclusa l'adozione, da parte dell'unico soggetto ad oggi legittimato (il Comune di Genova) del decreto di cd acquisizione sanante, ritenendosi tale ente già legittimo proprietario del bene per averlo acquistato dal MEF e, nel frattempo, maturato altresì l'acquisto a titolo originario per usucapione, il cui giudizio di accertamento risulta essere ancora pendente. 8.1.4. L'unica soluzione, pertanto, ammessa dall'ordinamento rimane quella sub a) della restituzione del bene, soluzione che - secondo le coordinate esegetiche esplicitamente stabilite dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 71 del 2015 - 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". La scelta, infatti, come chiarisce in modo cristallino la Plenaria, "non concerne l'alternativa fra l'acquisizione autoritativa e la concreta restituzione del bene, ma quella fra la sua acquisizione e la non acquisizione" (Consiglio di Stato, Ad. Pl. n. 2/2016). 8.1.5. La restituzione dell'immobile, pertanto, rappresenta la forma prioritaria (e, in questo caso, l'unica possibile) di soddisfazione del pregiudizio patito, rimanendo irrilevanti, ai fini dell'adempimento dell'obbligo civilistico restitutorio, quale mera conseguenza legale della decisione di non acquisire l'immobile assunta dal Comune di Genova, tutte le doglianze manifestate dalla società Porto Antico di Genova (attuale detentrica del bene) e tutte le considerazioni prospettate dal Commissario ad acta in ordine alla radicale trasformazione subita dal bene; al suo inserimento in un nuovo contesto edilizio-urbanistico volto al recupero del porto antico della città di Genova; all'entità delle somme - rilevanti - spese per la sua ristrutturazione; al mutamento della destinazione urbanistica; ai costi irragionevoli che occorrerebbe sostenere per la riduzione in pristino e la restituzione ai privati. Tali evenienze, ove effettivamente esistenti, avrebbero potuto (e dovuto) essere valutate nella sede propria del 42 bis cit., sede per l'appunto pensata dal Legislatore proprio al fine di dare una soluzione secondo "buona e debita forma" a quelle fattispecie caratterizzate dalla ricorrenza di irreversibile e/o radicale trasformazione del bene; di sussistenza dell'interesse pubblico specifico all'acquisizione del bene; di assenza della praticabilità di soluzioni alternative che non importino sacrificio del diritto dei privati. Il bene, pertanto, per le considerazioni che precedono, va inevitabilmente restituito ai legittimi proprietari.»

IL VALORE DI TRASFORMAZIONE DEVE TENERE CONTO DEGLI STANDARDS E DELLE SPESE DI URBANIZZAZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.13747 del 31/05/2017

Relatore: Maria Giovanna Concetta Sambito - Presidente: Francesco Tirelli

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → EDIFICABILITÀ → PIANI E STRUMENTI URBANISTICI → PEEP

Sintesi: L'approvazione di un PEEP o di un PIP ha natura conformativa, e conferisce al terreno che sia in esso compreso il carattere dell'edificabilità legale, classificazione che ne rappresenta anche il limite, in quanto gli immobili possono essere destinati soltanto agli insediamenti espressamente previsti dal piano stesso.

Estratto: «3. I motivi, da valutarsi congiuntamente, sono fondati nei seguenti termini. La giurisprudenza di questa Corte, elaborata in riferimento all'approvazione di un P.E.E.P. (Cass. SU 18/11/1997 n. 11433 e successive conformi) e poi estesa, per evidente analogia dei presupposti, al piano per gli insediamenti produttivi, ha affermato il principio secondo cui l'approvazione del Piano ha natura conformativa (cfr., ex multis, Cass. 10/2/2017 n. 3610; 29/9/2016 n. 18841; 24/4/2007 n. 9891, 6/9/2006, n. 19128; 24/3/2004, n. 5874), e conferisce al terreno che sia in esso compreso il carattere dell'edificabilità legale, classificazione che ne rappresenta anche il limite, in quanto gli immobili possono essere destinati soltanto agli insediamenti espressamente previsti dal piano stesso.»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERI ANALITICO-RICOSTRUTTIVO/SINTETICO COMPARATIVO → EQUIVALENZA

Sintesi: La determinazione del valore di un'area edificabile può essere effettuata tanto con metodo sintetico-comparativo, quanto con metodo analitico-ricostruttivo, non potendosi stabilire tra i due criteri un rapporto di regola ad eccezione, e la cui scelta resta, pertanto rimessa al giudice del merito. Va, in conseguenza, rilevato, da una parte, che l'adozione di uno di detti metodi rende superflua l'analisi degli elementi su cui si fonda l'altro.

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → CRITERI ESTIMATIVI → CRITERIO ANALITICO-RICOSTRUTTIVO

Sintesi: Ove venga prescelto il criterio analitico ricostruttivo, diretto ad accertare il valore di trasformazione del suolo edificabile, si dovrà considerare anzitutto la densità volumetrica esprimibile in base agli indici di fabbricabilità della zona omogenea in cui è incluso, al netto degli spazi assegnabili a standards, nonché delle spese di urbanizzazione relative alle opere che assicurano l'immediata utilizzazione edificatoria dell'area.

Estratto: «4. Se contrariamente a quanto opina la ricorrente, la determinazione del valore di un'area edificabile può essere effettuata tanto con metodo sintetico-comparativo, quanto con metodo analitico-ricostruttivo, non potendosi stabilire tra i due criteri un rapporto di regola ad eccezione, e la cui scelta resta, pertanto rimessa al giudice del merito (cfr. Cass. 31/3/2016 n. 6243; 22/3/2013, n. 7288; 18 maggio 2007, n. 11643; 15 febbraio 2005, n. 3034), va, in conseguenza, rilevato, da una parte, che l'adozione di uno di detti metodi rende superflua l'analisi