

**ESPROPRIONLINE**

espropriazione per pubblica utilità

**SALVATORE ACCORDINO**

# **l'acquisizione coattiva di cui all'art. 42-*bis* d.P.R. 327/2001: la procedura**

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-6907-294-9

**ESPROPRIONLINE**

espropriazione per pubblica utilità

**SALVATORE ACCORDINO**

**l'acquisizione coattiva  
di cui all'art. 42-*bis*  
d.P.R. 327/2001:  
la procedura**

**EXEO** edizioni 

**ISBN: 978-88-6907-294-9**

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

*Lo scopo di queste pagine è di offrire una corretta guida dal taglio operativo, frutto sia di un'attenta disamina giurisprudenziale, sia di un'esperienza operativa guadagnata sul campo, che possa sostenere l'operatore pratico nella corretta applicazione dell'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001, porgendogli una "mano d'aiuto" nella costante fatica quotidiana per potersi districare nel "pantano" degli apparati burocratici in cui, attualmente, con enorme sacrificio, per chi vuol far bene il proprio lavoro, è costretto ad agire.*

**AVV. SALVATORE ACCORDINO**, Responsabile Servizio Espropri Provincia di Catanzaro.

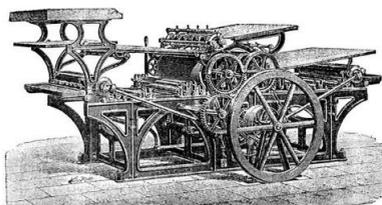


Fig. 5. Machine double.

© 2020 Exeo S.r.l.: tutti i diritti riservati

Sono consentiti la stampa e l'utilizzo della presente pubblicazione digitale in più dispositivi ad esclusivo uso 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 qual-

siasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata. È altresì vietato proteggere il prodotto e detenerlo sproteetto o con chiavi diverse dall'originale. Quanto alla riproduzione dei contenuti, è consentito l'utilizzo dei contenuti in virgolettato con obbligo di citazione della fonte per attività della pubblica amministrazione, professionale, di studio o personale, senza scopo commerciale. Ogni altro utilizzo dei contenuti deve essere autorizzato dall'editore. 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.

Edizione: 22 settembre 2020 | collana: ESPROPRIonline | Numero in collana: 19 | materia: espropriazione per pubblica utilità | tipologia: studio applicato | formato: digitale pdf | codice prodotto: PL34 | ISBN: 978-88-6907-294-9 | Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841 DUNS 339162698 SDI M5UXCR1 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova, info@exeo.it

professionisti

pubblica amministrazione

## Sommario

<b>Introduzione</b> .....	<b>7</b>
<b>Capitolo I - Esegesi delle Fonti giuridiche attraverso l'analisi del percorso giurisprudenziale</b> .....	<b>11</b>
Par. 1 Premessa.....	11
Par. 2 L'occupazione acquisitiva come panacea patologica.....	15
Par. 3 L'introduzione di un primo rimedio normativo: l'art. 43 del d.P.R. 327/2001.....	21
Par. 3.1 La storica sentenza n. 293/2010 della Consulta.....	25
Par. 4 L'epilogo a sezioni unite della Suprema Corte: la sentenza n. 735/2015.....	32
Par. 5 La legislazione speciale di cui agli artt. 32-32 bis della legge n. 10/91 della provincia di Bolzano.....	37
Par. 6: L'avvicendamento del nuovo istituto di cui all'art. 42 bis.....	42
Par. 6.1: Profili di illegittimità costituzionale: la pronuncia della Corte costituzionale n. 71/2015.....	48
Par. 7. L'Adunanza plenaria n. 5/2020.....	59
<b>Capitolo II - L'art. 42 bis del d.P.R. 327/2001</b> .....	<b>64</b>
Par. 1 I vizi formali del procedimento di espropriazione.....	64
Par. 2 Le possibili alternative alla "sanatoria".....	69
Par. 3 La discrezionalità.....	83
Par. 4 Ambito di applicazione dell'art. 42 bis.....	92
Par. 4.1 Il favor esteso alle particolari condizioni dei commi 2 e 8.....	101
Par. 4.2 Le diverse ipotesi di non applicazione.....	105
Par. 5 I limiti temporali dell'Istituto: la non retroattività.....	108

Par. 6 Profili soggettivi: l'identificazione della competenza.....	112
Par. 6.1 Casi "molto" particolari.....	117
Par. 6.2 Il Commissario ad acta.....	122
Par. 6.3 Le disposizioni di cui al 5 <sup>o</sup> comma.....	127
Par. 6.4 Le disposizioni di cui al 6 <sup>o</sup> comma.....	132
Par. 7 Profili oggettivi: le condizioni afferenti al bene.....	139

### **Capitolo III - Le fasi che precedono l'emissione del provvedimento di acquisizione sanante..... 144**

Par. 1 L'attività di impulso.....	144
Par. 2 Valutazione degli interessi in conflitto: l'avviso di avvio del procedimento come momento partecipativo e conseguenze del mancato esperimento.....	151
Par. 3: La nomina del perito per la valutazione del bene: l'individuazione particellare attraverso i tipi di frazionamento.....	154
Par. 4: La determinazione dell'indennità di acquisizione.....	160
Par. 4.1: Altre tipologie indennitarie: il potere decisorio.....	178
Par. 5: Aspetti conclusivi: l'emissione del decreto.....	184

### **Capitolo IV - Il decreto di acquisizione sanante: contenuto ed effetti..... 187**

Par. 1 L'indicazione delle circostanze e la data di inizio dell'indebita occupazione.....	187
Par. 2 La motivazione bipolare nell'ottica della comparazione con gli interessi dei privati: a. le attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico; b. l'assenza di ragionevoli alternative.....	192
Par. 3 La condizione sospensiva del pagamento dell'indennità come effetto traslativo del diritto: il richiamo dell'art. 20, comma 14 del d.P.R. 327/2001.....	203
Par. 4 Gli adempimenti formali che seguono il decreto di acquisizione.....	211

### **Capitolo V - Profili giurisdizionali..... 218**

Par. 1 Autorità competente e natura del giudizio.....	218
Par. 2 L'opposizione alla determinazione dell'indennizzo: il rito davanti al Giudice ordinario. .....	231
Par. 3 La trasmissione alla Corte dei conti: rilievi di responsabilità contabile.....	235
Par. 4 L'impugnazione del silenzio nel rito previsto dagli artt. 31 e 117 del codice del processo amministrativo.....	239
<b>Diagramma di flusso .....</b>	<b>245</b>
<b>Appendice delle fonti bibliografiche e giurisprudenziali .....</b>	<b>246</b>
<b>Appendice di giurisprudenza.....</b>	<b>257</b>
GIUDIZIO.....	257
PROCEDURA.....	668
RESPONSABILITÀ .....	671

## Introduzione

La migliore definizione che viene in mente per qualificare correttamente l'istituto normativo in esame è quella fornita dal Giudice amministrativo di Reggio Calabria, che sintetizza la norma di cui all'art. 42 *bis* in modo significativo e completo in una singola frase: “*la regolazione legittima dei rapporti giuridici avviene pro futuro sulle ceneri di un illecito*”.<sup>1</sup>

Il paragone con il mito dell'araba fenice rappresenta concretamente l'operatività di uno strumento necessario, quanto sofferto nella sua affermazione, che, oggi, in via del tutto consolidata, è a disposizione dell'Amministrazione pubblica, in ogni suo comparto, per uscire dalle sabbie mobili di un passato che non le appartiene.

*Similia similibus* occorre esprimere il più ampio apprezzamento perché tra le varie alternative, oramai quasi tutte abbandonate dalle conformate pronunce giurisprudenziali, è l'unica ad essere stata “salvata” dal rigoroso veto della Consulta (Sent. n.71/2015), che la “premia” in quanto idonea ad armonizzare il pensiero del legislatore europeo con quello interno nel solco giurisprudenziale che aveva dipinto il quadro dell'occupazione illegittima sussumendolo nell'alveo indistinto dell'illecito permanente.

È vero, si concorda con la voce dei più ostentati conservatori del principio assoluto (*erga omnes*) di tutela della proprietà fondiaria, che stigmatizza con forza il presunto pregio giuridico vantato dall'acquisizione sanante, ma non si può fare a meno di notare che

---

<sup>1</sup> Al riguardo vedi TAR Calabria, sez. di Reggio Calabria, n. 120 del 03/03/2014 in [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it).

l'art. 42 *bis* consente di esorcizzare lo spettro dell'occupazione illegittima, oramai appartenente al passato stante l'avvento del Testo unico, attraverso una disciplina tipica ed autoritaria, ma rispettosa dei diritti per troppo tempo lesi.

*A contrario*, il disposto normativo richiamato deve essere osservato anche dalla prospettiva pubblica che, se da un lato, è rea di un "ingiustificato arricchimento", dall'altro può essere "vittima" di ingiuste locupletazioni a favore di proprietari senza scrupoli per la trasformazione di un bene che all'epoca dei fatti si presentava "con quattro pietre avvolto da sterpaglie", ma che ora è visto come una miniera d'oro.<sup>2</sup>

In tal senso, anche se con qualche difficoltà, il diritto interno può "ripulirsi" dalla "melma" soffocante dell'opera illecita usata per scopi di interesse pubblico e, così facendo, "mantenerla" al servizio della collettività, a cui sin dall'origine è stata destinata.

D'altronde, quale sarebbe l'epilogo più equo per tutti, forse la *restitutio ad integrum* con l'obbligo risarcitorio, foriera soltanto di un ulteriore impoverimento del bene, che non porterebbe a nulla di buono se non ad un inutile sovraindebitamento dell'Apparato pubblico, il quale rischierebbe anche di mandare in fumo lo stesso "sacrosanto" pagamento dell'indennizzo dovuto al proprietario, sofferente già da molti anni e posto nell'impossibilità di qualsiasi

---

<sup>2</sup> Vedi Accordino S., *Le occupazioni acquisitive come mero illecito permanente: la pronuncia della Cassazione n. 923/2013*, in [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it)/dottrina del 15/04/2014: «La caratteristica dell'illecito da occupazione illegittima, come illecito permanente, conduce letteralmente a "riesumare veri e propri cadaveri" oramai in stato di decomposizione, ma non "prescrittibili". L'estrema difesa dei diritti di proprietà, rovinosamente compromessi dalla storia delle espropriazioni, rischia di trasformarsi in una sanguinosa "caccia alle streghe", che inevitabilmente percorre la strada del "debito fuori bilancio" come previsto dall'art. 194 del T.U.E.L. Tutto ciò crea un passaggio da un estremo all'altro che destabilizza le risorse già abbastanza compromesse delle pubbliche amministrazioni. Procedure espropriative iniziate più di cinquant'anni or sono su terreni agricoli, vengono trasformate in veri e propri atti di compravendita di terreni edificatori dall'azione di consulenti tecnici, che valutano sulla base di parametri normativi attuali in merito a procedimenti giudiziari di durata trentennale. La "macchina giudiziaria" messa in moto dalla "mancanza di prescrizione" comporta una valutazione anacronistica di un ambiente che cinquant'anni prima era rappresentato da "quattro sassi avvolti da sterpaglie", ma che ora è "ammantato" dalla "potenziale edificabilità"».

uso del proprio bene, magari acquisito con molti sacrifici?

Con questo non si vuol certo dare l'assoluzione a quegli amministratori che hanno tenuto un comportamento sbagliato, colpevolmente per un guadagno d'immagine cercato nella realizzazione dell'opera pubblica oppure incolpevolmente per la troppa fretta di non perdere il finanziamento, che pure la legislazione del passato (L. n. 2359/1865-L. 865/1971) disciplinava in una soddisfacente articolazione di leggi ben dettagliate nel loro "corpus" normativo, ma occorre anche non aggravare ulteriormente le già carenti finanze amministrative ed il tentativo di risposta che con queste si debbono dare alle esigenze della collettività.

Chi ha sbagliato dovrà "pagare" e su questo il legislatore del 2011 non ha "sgarrato", come quello del previgente art. 43 (giustamente abrogato), prevedendo la trasmissione alla Corte dei conti del fascicolo integrale da sottoporre al vaglio di competenza per l'emersione delle ipotesi di danno erariale.

Il quadro odierno raffigura l'art. 42 *bis* ben consolidato nel *favor* giurisprudenziale, che incentiva la sua adozione non più prudentemente come prima, ma secondo il criterio dell'unica scelta tipizzata dal legislatore in alternativa alla restituzione, rilevato altresì che l'accordo negoziale, essendo basato sulla libera volontà delle parti, spesso viene vanificato dall'esosità delle richieste economiche del privato o, specularmente, dal ruolo predominante e vessatorio di quella pubblica.

Come si potrà osservare in seguito, abbastanza recentemente, il Consiglio di Stato<sup>3</sup> ha definitivamente suggellato l'applicazione dell'art. 42 *bis* in ogni situazione giuridica di componimento degli interessi delle parti contrapposte.

Ad ogni buon fine, lo scopo di queste pagine sarà quello di offrire una corretta guida dal taglio operativo, frutto sia di un'attenta disamina giurisprudenziale, sia di un'esperienza operativa guada-

---

<sup>3</sup> Vedi Adunanza plenaria n. 5/2020.

gnata sul campo, che possa sostenere l'operatore pratico nella corretta applicazione della norma, porgendogli una "mano d'aiuto" nella costante fatica quotidiana per potersi districare nel "pantano" degli apparati burocratici in cui, attualmente, con enorme sacrificio, per chi vuol far bene il proprio lavoro, è costretto ad agire.

In tal senso, i "primi passi" che si muoveranno saranno concentrati intorno ai capisaldi di giurisprudenza costruiti nel corso del tempo dal giudice di legittimità e da quello costituzionale, più che mai chiamato a pronunciarsi sulla fattispecie dell'indebita occupazione, per comprendere le "origini" della problematica affrontata.

Una seconda parte concernerà nello specifico le fasi procedurali necessarie a garantire sia la partecipazione diretta del proprietario, sia la valutazione degli interessi contrapposti in un contesto di bilanciamento con la realtà materiale dell'opera da sanare.

Infine, il documento osserverà un'attenta esplicazione degli strumenti giudiziari vigenti disponibili per la tutela del proprietario allo scopo di ottenere in tempi brevi e, soprattutto, corretti la cessazione dell'illecito in essere.

Da ultimo, preme rilevare che per la stesura dell'odierna monografia è stato considerato, si spera nella sua totalità, il più attento confronto con il vasto panorama giurisprudenziale raccolto e conservato in versione aggiornata secondo un'attenta tassonomia, diversificata in materia, da [Esproprioonline.it](http://Esproprioonline.it).

§§§

## Capitolo I

# ESEGESI DELLE FONTI GIURIDICHE ATTRAVERSO L'ANALISI DEL PERCORSO GIURISPRUDENZIALE

### PAR. 1 - PREMESSA

Il Testo Unico in materia di espropriazione riporta all'art. 1 l'oggetto di applicazione della disciplina in esso contenuta, indentificando la stessa in quella riguardante *“l'espropriazione, anche a favore di privati, dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità”*.

Invero, se volessimo inquadrare l'art. 42 *bis* non potremo esimerci dal considerare il suo presupposto fondamentale: l'occupazione illegittima di un bene privato protratta nel tempo senza titolo.

La fattispecie di cui sopra è intesa come la manifestazione di una condotta illecita dell'apparato pubblico per cui il potere tipico dell'espropriazione di pubblica utilità, tipico in quanto previsto in una norma di legge, non è stato correttamente esercitato o non lo è stato affatto.

Com'è noto, l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Carta Europea dei Diritti dell'Uomo specifica in merito alla proprietà privata, intesa come diritto di godimento del bene di appartenenza, la possibilità di una sua spoliazione soltanto per cause di pubblica utilità e secondo le forme di legge.

L'enunciato che precede è poi cristallizzato nel più grande teorema disposto negli articoli 42 e seguenti dei principi della nostra Carta costituzionale, che ripartisce la proprietà in pubblica e privata e sancisce l'obbligatorietà di ricorrere all'espropriazione per motivi di interesse generale e salvo indennizzo per il trasferimento dei diritti reali fondiari privati al patrimonio pubblico, per cui attualmente è vigente il d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 meglio noto come "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità".

Ciò permette di capire *prima facie* che la mancata osservanza delle procedure di ablazione e la corretta definizione delle stesse attraverso l'emissione di un atto definitivo, che venga eseguito mediante una materiale immissione in possesso, comporta una condotta illecita di natura permanente definita come "indebito arricchimento" e sanzionata con una tutela risarcitoria.

Generalmente, si possono assumere tre diverse macroaree di situazioni in cui questo può accadere a seconda se l'azione amministrativa è stata incompleta, cioè priva del provvedimento definitivo, totalmente assente dal punto di vista procedurale o, infine, sia stata oggetto di censura secondo quello giurisdizionale, in quest'ultimo caso la pronuncia che dichiara nullo il provvedimento contenitore della pubblica utilità, il decreto di occupazione temporanea oppure quello definitivo.

L'indicazione di termini iniziali e finali di cui all'art. 13 della legge "Pisanelli" (L. 2359/1865) costituivano condizione di legittimità della dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, rappresentavano i confini dell'alveo della legalità oltre i quali il potere espropriativo non poteva sorgere e la condotta dell'Apparato pubblico assumeva i connotati dell'usurpazione.<sup>4</sup>

Il provvedimento di ablazione emesso in palese decorso dei termini finali comportava in radice la sua irregolarità *ex lege* e, come

---

<sup>4</sup> Vedi Accordino S., *Le occupazioni acquisitive come mero illecito permanente: la pronuncia della Cassazione n. 923/2013*, op. cit. p. 2.

tale, improduttivo degli effetti previsti.

Ad ogni buon fine, tutte la fattispecie inquadrate permettevano di identificare negativamente casistiche in cui lo spossessamento, pur se clandestinamente, avveniva lo stesso, ma senza l'ordinaria osservanza del precetto di legge, per cui veniva ad esistenza il danno da illecito di natura aquiliana suscettibile di ristoro mediante una somma la cui qualificazione cambiava titolo, non più indennità legale ma mero indennizzo, con la fondamentale differenza che la prima comportava un'obbligazione di valuta, la seconda invece era annoverabile come obbligazione di valore.

L'assunto dedotto prevedeva la trasformazione del valore posto a base del debito, cioè il valore del fondo occupato illegittimamente, in una somma risarcitoria con rivalutazione della stessa dal momento dell'insorgenza del fatto illecito a quello della cessazione/liquidazione, nonché l'aggiunta degli interessi legali dalla liquidazione all'effettivo pagamento.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 7 nota 6: «una serie di provvedimenti legislativi ha cercato di prorogare i termini del possesso legittimo nelle occupazioni d'urgenza: L. 22 ottobre 1971 n. 865, art. 20: «2- l'occupazione può essere protratta fino a cinque anni dalla data di immissione nel possesso»; L. 29 luglio 1980 n. 385, art. 5: «I termini di cui al II comma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, e successive modificazioni, che siano in corso alla data dell'entrata in vigore della presente legge, sono prorogati di un anno»; L. 1 marzo 1985 n. 42 di conversione del D.L. 22 dicembre 1984 n. 901, art. 1: «5 bis-Per le occupazioni d'urgenza in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la scadenza dei termini di cui al secondo comma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, è prorogata di un anno»; D.L. 29 dicembre 1987 n. 534 convertito in legge 29 febbraio 1988 n. 47, art. 14: «2-Per le occupazioni d'urgenza in corso, la scadenza del termine, di cui al secondo comma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, già prorogato dall'art. 5 bis del decreto legge 22 dicembre 1984, n. 901, convertito, con modificazioni, dalla legge 1 marzo 1985, n. 42, concernente precedente proroga delle occupazioni d'urgenza, è ulteriormente prorogata di due anni»; L. 20 agosto 1991 n. 158, art. 22: «1-Per le occupazioni d'urgenza in corso, la scadenza del termine, di cui al secondo comma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, da ultimo prorogata dall'art. 14, comma 2, del decreto legge 29 dicembre 1987, n. 534, convertito, con modificazioni dalla legge 29 febbraio 1988, n. 47, è ulteriormente prorogata di due anni»; D.L. 30 aprile 1992 n. 274, non convertito, art. 1: «1- Per le occupazioni d'urgenza in corso, la scadenza del termine, di cui al secondo comma dell'art. 20 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, da ultimo prorogata dall'art. 22 della legge 20 maggio 1991, n. 158, è ulteriormente prorogata di due anni».

In argomento la giurisprudenza, dopo decenni di pronunce generatrici di filoni avvicendatisi nel tempo, si è oramai cristallizzata in maniera univoca, oltre che completamente armonizzata, con il pensiero del giudice europeo attraverso la statuizione n. 735 del 19 gennaio 2015 avvenuta a Sezioni Unite.

A prescindere dalla qualificazione del tipo di spossessamento intervenuto, sia esso usurpativo o acquisitivo, trascende secondo gli insegnamenti della Corte europea l'impossibilità che la proprietà possa essere generata da fatto illecito e, quindi, traslata secondo una condotta atipica ed illegale della pubblica amministrazione.

Ne consegue che l'unica soluzione per la cessazione della clandestinità sia quella della restituzione del fondo, il ripristino delle condizioni *quo ante* l'occupazione ed il risarcimento del danno per il mancato godimento del bene per tutto il periodo in cui se n'è perduto il possesso.<sup>6</sup>

Si consolida l'ipotesi del provvedimento che *ex lege* possa definire o sanare l'occupazione illegittima, secondo il giudice amministrativo, tanto nel rito ordinario quanto nei casi di occupazione temporanea d'urgenza disciplinata dall'art. 13 della vecchia legge "Pisanelli", ripresa con le opportune diversità dall'art. 22 *bis* dell'attuale T.U.Es., se non sia più possibile emettere il decreto definitivo o atto equipollente (negozio giuridico di cessione) per decadenza dei termini, occorre acquisire l'area sussumendo la fattispecie nell'alveo della legalità secondo lo strumento di cui all'art. 42 *bis*, significando in caso contrario la permanenza dell'illecito che cessa soltanto con la restituzione del bene al legittimo proprietario.<sup>7</sup>

Oggi giorno, il quadro dipinto dalla "mano" del giudice della Corte di Giustizia europea e rifinito da quello italiano comporta in ossequio alla legislazione sistemica interna che la ripetizione del

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. I civ., n. 14657 del 29/05/2019, in [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it).

<sup>7</sup> *Ex multis* Tar Campania, sez. V Napoli, n. 5426 del 07/09/2018; Tar Campania, sez. V Napoli, n. 3368 del 23/05/2018 in [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it).

quadro regolatorio dell'assetto dei contrapposti interessi in gioco, la disciplina dettata è inserita in un più ampio contesto ordinamentale che prevede per il proprietario strumenti adeguati di reazione all'inerzia della P.A., esercitabili davanti al giudice amministrativo, sia attraverso il c.d. "rito silenzio" (artt. 34 e 117 del codice del processo amministrativo) sia in sede di ordinario giudizio di legittimità avente ad oggetto il procedimento ablatorio sospettato di illegittimità (o altro giudizio avente ad oggetto la tutela reipersecutoria), secondo le coordinate esegetiche esplicitamente stabilite dalla sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 30 aprile.»

TAR ABRUZZO, SEZIONE PESCARA n.27 del 29/01/2018 - Relatore: Renata Emma Ianigro - Presidente: Alberto Tramaglino

**Sintesi:** L'ordinamento, prevedendo una facoltà di valutazione da parte dell'Amministrazione per l'eventuale acquisizione sanante della proprietà di aree precedentemente occupate contra ius, fonda in capo ai proprietari una posizione di interesse legittimo - ulteriore e distinta rispetto a quella di diritto soggettivo consistente nel diritto di proprietà - all'esercizio di un potere amministrativo discrezionale, onde indurre l'amministrazione ad esplicitare, con un provvedimento espresso e motivato, nella comparazione di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento, se intenda o meno avvalersi del rimedio predisposto dall'ordinamento a sanatoria della situazione di illegalità perpetrata per effetto del mancato perfezionamento della procedura espropriativa.

Estratto: «3. Per quanto rileva nel presente giudizio, la Corte, tra le altre, ha affrontato la questione di legittimità costituzionale posta sul rilievo dell'assenza di termini certi di avvio e conclusione del procedimento, e, nel ritenere infondata, ha osservato che, seppure l'art. 42 bis non preveda alcun termine per l'esercizio del potere riconosciuto alla pubblica amministrazione, i rimettenti non hanno preso in considerazione le molteplici soluzioni, elaborate dalla giurisprudenza amministrativa, per reagire all'inerzia della pubblica amministrazione autrice dell'illecito: a seconda degli orientamenti, infatti, talvolta è stato posto a carico del proprietario l'onere di esperire il procedimento di messa in mora, per poi impugnare l'eventuale silenzio-rifiuto dell'amministrazione; in altri casi, è stato riconosciuto al giudice amministrativo anche il potere di assegnare all'amministrazione un termine per scegliere tra l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-bis e la restituzione dell'immobile. L'esperibilità del rimedio del silenzio è stata al più ribadita e confermata dalla citata decisione e del Consiglio di Stato Adunanza Plenaria n. 2 del 9.02.2016 laddove ha chiarito come sia possibile, che il giudice amministrativo adito in sede di cognizione ordinaria, oppure nell'ambito del c.d. rito del silenzio, a chiusura del sistema, imponga all'amministrazione, nell'ovvio rispetto delle garanzie sostanziali e procedurali esistenti, di decidere, ad esito libero, se intraprendere o meno la via dell'acquisizione sanante ex art. 42 bis cit. Ivi si è altresì precisato che non esiste la possibilità che il giudice condanni direttamente in sede di cognizione l'amministrazione ad emanare tout court il provvedimento in questione: vi si oppongono, da un lato, il principio fondamentale della separazione dei poteri e della riserva di amministrazione su cui si è costruito il sistema costituzionale della Giustizia Amministrativa, dall'altro, uno dei suoi più importanti corollari processuali consistente nella tassatività ed eccezionalità dei casi di giurisdizione estesa al merito (cfr A.P. n. 5 del 27.04.2015). 4. Dalle menzionate acquisizioni giurisprudenziali, deriva innanzitutto che l'ordinamento, prevedendo una facoltà di valutazione della fattispecie da parte dell'Amministrazione per l'eventuale acquisizione sanante della proprietà di aree precedentemente occupate contra ius, fonda in capo ai proprietari una posizione di interesse legittimo ulteriore e distinta rispetto a quella di diritto soggettivo consistente nel diritto di proprietà. Una posizione di interesse legittimo all'esercizio di un potere amministrativo discrezionale, onde indurre l'amministrazione ad esplicitare, con un provvedimento espresso e motivato, nella comparazione di tutti gli interessi coinvolti nel procedimento, se intenda o meno avvalersi del rimedio predisposto dall'ordinamento a sanatoria della situazione di illegalità perpetrata per effetto del mancato perfezionamento della procedura espropriativa. Dal che resta escluso ogni dubbio sull'esperibilità del rimedio del silenzio di cui all'art. 31 c.p.a. pacificamente escluso per i casi in cui la controversia attenga a posizioni di diritto soggettivo, ben potendo l'interessato avvalersi dell'apposita azione di accertamento presso il giudice ordinario. Peraltro, a fronte di un'azione volta sollecitare l'esercizio di un potere di natura espropriativa, la controversia resta acclusa nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di cui all'art. 133 comma 1 lett. g) che riguarda le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi ed i comportamenti, riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità.»

TAR PIEMONTE, SEZIONE II n.31 del 04/01/2018 - Relatore: Savio Picone - Presidente: Carlo Testori

**Sintesi:** Il proprietario spogliato del bene può sollecitare l'Amministrazione ad avviare il procedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis DPR 327/2001, che può portare alternativamente alla restituzione del bene illegittimamente detenuto o all'acquisizione del medesimo, con conseguente obbligo per la stessa Amministrazione di provvedere espressamente al riguardo, essendo l'eventuale inerzia configurabile quale silenzio inadempimento impugnabile di fronte al giudice amministrativo,

Estratto: «Stando alla concorde ricostruzione dei fatti ed alla documentazione prodotta dalle parti, il Comune di Ciriè detiene senza titolo le aree di proprietà dei ricorrenti, non essendo mai stato adottato il decreto di esproprio e non avendo le parti mai convenuto la cessione delle aree. A fronte della diffida, il Comune avrebbe dovuto provvedere ai sensi dell'art. 42-bis del Testo Unico in materia di espropriazioni, per il quale "valutati gli interessi in conflitto, l'Autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale". Secondo l'orientamento al quale il Collegio aderisce, il proprietario spogliato del bene può sollecitare l'Amministrazione ad avviare

il procedimento descritto, che può portare alternativamente alla restituzione del bene illegittimamente detenuto o all'acquisizione del medesimo, con conseguente obbligo per la stessa Amministrazione di provvedere espressamente al riguardo, essendo l'eventuale inerzia configurabile quale silenzio inadempimento impugnabile di fronte al giudice amministrativo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2014 n. 4696; TAR Lazio, sez. II-bis, 4 gennaio 2016 n. 43).»

**PATOLOGIA → OPERA PUBBLICA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → POTERI DELL'AMMINISTRAZIONE**

TAR CAMPANIA, SEZIONE II SALERNO n.972 del 01/08/2020 - Relatore: Olindo Di Popolo - Presidente: Nicola Durante

**Sintesi:** L'ordinamento riconosce all'ente pubblico il potere-dovere di disporre l'acquisizione del bene privato illegittimamente occupato al proprio patrimonio indisponibile, con corresponsione al privato di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito. Tale potere-dovere è da considerarsi espressione della più generale funzione di amministrazione attiva che compete agli enti pubblici, cui il giudice amministrativo non può sostituirsi, salvo che nei casi di giurisdizione estesa al merito, di modo che la valutazione degli interessi in conflitto e la decisione di procedere all'acquisizione sanante afferisce necessariamente alla sfera insindacabile di discrezionalità dell'amministrazione.

**Estratto:** «8. Nel merito, persistendo, come visto, sia il diritto di proprietà della D. sui fondi controversi sia l'illegittima occupazione degli stessi mediante l'opera ivi realizzata, va riconosciuto, a carico della SNAM, in solido con la Regione Campania, l'obbligo di pronunciarsi (positivamente, nel senso dell'acquisizione sanante, ovvero negativamente, nel senso della restituzione dei cespiti illegittimamente appresi) ai sensi dell'art. 42 bis del d.p.r. n. 327/2001 (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, 31 agosto 2018, n. 9107). La ratio della norma citata è quella di prevedere un rimedio per i casi in cui la pubblica amministrazione abbia occupato illegittimamente un bene di proprietà privata, in assenza di un valido ed efficace decreto di esproprio. In tali ipotesi, l'ordinamento riconosce all'ente pubblico il potere-dovere di disporre l'acquisizione del bene al proprio patrimonio indisponibile, con corresponsione al privato di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito. Tale potere-dovere è da considerarsi espressione della più generale funzione di amministrazione attiva che compete agli enti pubblici, cui il giudice amministrativo non può sostituirsi, salvo che nei casi di giurisdizione estesa al merito, di modo che la valutazione degli interessi in conflitto e la decisione di procedere all'acquisizione sanante afferisce necessariamente alla sfera insindacabile di discrezionalità dell'amministrazione (cfr. Cons. Stato, ad. plen., 20 gennaio 2020, n. 2; sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1514; 15 settembre 2014, n. 4696). In argomento, la giurisprudenza ha, peraltro, chiarito che: «L'elevato carattere di discrezionalità della scelta rimessa alla valutazione pubblica, osta alla possibilità che il giudice amministrativo possa condannare le amministrazioni coinvolte ad adottare un atto specifico, giudicando sulla fondatezza della pretesa sostanziale di parte ricorrente. Tuttavia, il privato che versi nella condizione che l'art. 42 bis intende sanare, la quale si sostanzia in una situazione di fatto contraria al diritto e non può protrarsi sine die nel tempo, può legittimamente domandare l'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante ovvero la restituzione del fondo con la sua riduzione allo status quo ante e all'uopo sollecitare l'amministrazione affinché, tempestivamente adoperandosi, si pronunci sull'istanza avanzata» (Cons. Stato, sez. IV, 26 marzo 2013, n. 1713).»

TAR LAZIO, SEZIONE LATINA n.263 del 10/07/2020 - Relatore: Dauno Trebastoni - Presidente: Antonio Vinciguerra

**Sintesi:** L'Amministrazione che utilizzi il bene modificato in mancanza di un valido provvedimento ablatorio ha ancora la possibilità di acquisire lo stesso al proprio patrimonio, in ragione dell'interesse pubblico alla conservazione dell'opera realizzata sul bene illegittimamente trasformato. E siccome, per quanto previsto dall'art. 34, comma 2, cpa, il giudice non può pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati, non può essere accolta la domanda di rivendicazione dell'immobile in assenza di un formale pronunciamento dell'Amministrazione in esito alla verifica della sussistenza o meno di un attuale interesse pubblico all'acquisizione del bene occupato.

**Estratto:** «Aderendo a un convincente orientamento giurisprudenziale che prende le mosse dal citato art. 42 bis del DPR n. 327/2001 (Testo unico in materia espropriazioni), espressamente invocato dai ricorrenti, e specificamente dedicato alla "utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico", si deve ritenere che la domanda proposta dal privato proprietario, finalizzata a ottenere la restituzione del bene immobile oggetto di occupazione illegittima da parte di una pubblica Amministrazione, deve essere dichiarata inammissibile, atteso che il giudice adito non avrebbe il potere di ordinare sic et simpliciter alla stessa Amministrazione la restituzione dell'area occupata, non potendosi pronunciare su poteri ancora non esercitati (cfr. Cons. St., n. 4095/2016). (...) In base a tale previsione normativa, l'Amministrazione che utilizzi il bene modificato in mancanza di un valido provvedimento ablatorio ha ancora la possibilità di acquisire lo stesso al proprio patrimonio, in ragione dell'interesse pubblico alla conservazione dell'opera realizzata sul bene illegittimamente trasformato (cfr. Cons. St., sez. IV, 13 aprile 2016 n. 1466; id., sez. IV, 6 aprile 2016 n. 1465). E siccome, per quanto previsto dall'art. 34, comma 2, cpa, il giudice non può pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati, non può essere accolta la domanda di rivendicazione dell'immobile in assenza di un formale pronunciamento dell'Amministrazione in esito alla verifica della sussistenza o meno di un attuale interesse pubblico all'acquisizione del bene occupato. L'Amministrazione è comunque obbligata a rimuovere l'illecito permanente derivante dall'occupazione illegittima della proprietà privata, determinandosi sulla eventuale restituzione del bene, previo ripristino dello status quo ante, oppure sulla opportunità di procedere all'acquisizione sanante, fatti naturalmente salvi i diritti risarcitori e indennitari di cui all'art. 42 bis sopracitato. Ma poiché l'art. 42 bis non ha previsto un termine per adottare l'atto di acquisizione dell'area occupata e utilizzata illegittimamente, il giudice amministrativo può condannare l'Amministrazione a scegliere tra l'adozione del provvedimento

di acquisizione o la restituzione del bene (cfr. Cons. St., sez. VI, 28/12/2015 n. 5741), entro un termine che in questo caso si ritiene congruo fissare in 120 giorni, decorrenti dalla notifica o comunicazione della presente sentenza. Il Collegio ritiene opportuno precisare che il D.Lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), all'art. 42, relativo alle "attribuzioni dei consigli", alla lett. l) del comma 2 fa rientrare tra le competenze dei Consigli comunali anche "acquisti e alienazioni immobiliari, relative permuta, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscono mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari".»

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA n.324 del 26/05/2020 - Relatore: Antonino Caleca - Presidente: Rosanna De Nicolis

**Sintesi: La fattispecie di cui all'art. 42-bis T.U.Es. è delineata in termini di potere-dovere: non implica che l'Amministrazione debba necessariamente procedere all'acquisizione del bene, ma impone che essa eserciti doverosamente il potere di valutare se apprendere il bene definitivamente o restituirlo al soggetto privato, secondo una concezione di potere-dovere, o doverosità di certe funzioni, che è nota da tempo nel tessuto del diritto amministrativo e che discende dai noti principi di imparzialità e buon andamento della P.A.**

Estratto: «6. Fondati sono gli ulteriori motivi relativamente all'erronea applicazione, nel caso di specie, dell'art. 1227 del codice civile (terzo, quarto e quinto motivo). Osserva il Collegio che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 2 del 2020 ha certificato l'obbligo dell'Amministrazione di rimuovere "l'illecito permanente" derivante dalla occupazione sine titulo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto. Ha precisato il Supremo Consesso che "L'art. 42-bis ha, quindi, definito in maniera esaustiva la disciplina della fattispecie, con una normativa autosufficiente, rispetto alla quale non trovano spazio elaborazioni giurisprudenziali che, se forse giustificate in assenza di una base legale, non si giustificano più una volta che intervenga un'esplicita disciplina normativa, ritenuta conforme al diritto europeo e alla Costituzione, che viene a costituire la base legale espressa della fattispecie in questione. La fattispecie di cui al predetto art. 42-bis è evidentemente delineata in termini di potere-dovere: non implica certo che l'Amministrazione debba necessariamente procedere all'acquisizione del bene, ma impone che essa eserciti doverosamente il potere di valutare se apprendere il bene definitivamente o restituirlo al soggetto privato, secondo una concezione di potere-dovere, o doverosità di certe funzioni, che è nota da tempo nel tessuto del diritto amministrativo e che discende dai noti principi di imparzialità e buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.)". La determinazione che l'Amministrazione dovrà adottare è caratterizzata da ampia discrezionalità e dovrà essere il precipitato di una complessa valutazione di tutti gli interessi pubblici, ma anche privati, che si rinvergono. All'esito di tale procedimento valutativo verrà emesso il provvedimento contro cui sarà possibile esperire tutti i rimedi giurisdizionali che l'ordinamento riconosce a chi dovesse ritenersi leso nei propri diritti soggettivi o nei propri interessi legittimi.»

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA n.310 del 25/05/2020 - Relatore: Antonino Caleca - Presidente: Rosanna De Nicolis

**Sintesi: La scelta, di acquisizione del bene o della sua restituzione, va effettuata esclusivamente dall'autorità (o dal commissario ad acta nominato dal giudice amministrativo, all'esito del giudizio di cognizione o del giudizio d'ottemperanza, ai sensi dell'art. 34 o dell'art. 114 c.p.a): in sede di giurisdizione di legittimità, né il giudice amministrativo né il proprietario possono sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'autorità individuata dall'art. 42-bis.**

Estratto: «Ha precisato l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza n. 2 del 2020 che dall'accertata illegittimità dell'occupazione sorge in capo all'Amministrazione l'obbligo di adottare un provvedimento che adegui la situazione di fatto a quanto previsto dalle norme mediante l'adozione di provvedimenti caratterizzati da ampia discrezionalità: "L'art. 42-bis, in particolare prevede che: l'Autorità che utilizza sine titulo un bene immobile per scopi di interesse pubblico, dopo aver valutato, con un procedimento d'ufficio (che può essere sollecitato dalla parte in caso di inerzia), gli interessi in conflitto, adotti un provvedimento conclusivo del procedimento con cui sceglie se acquisire il bene o restituirlo, al fine di adeguare la situazione di diritto a quella di fatto; in altri termini, vincola l'Amministrazione occupante all'esercizio del potere ed attribuisce alla stessa un potere discrezionale in ordine alla scelta finale, all'esito della comparazione degli interessi." ha ulteriormente precisato il Supremo Consesso amministrativo: "La scelta, di acquisizione del bene o della sua restituzione, va effettuata esclusivamente dall'autorità (o dal commissario ad acta nominato dal giudice amministrativo, all'esito del giudizio di cognizione o del giudizio d'ottemperanza, ai sensi dell'art. 34 o dell'art. 114 c.p.a): in sede di giurisdizione di legittimità, né il giudice amministrativo né il proprietario possono sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'autorità individuata dall'art. 42-bis."»

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.273 del 14/05/2020 - Relatore: Grazia Flaïm - Presidente: Francesco Scano

**Sintesi: L'occupazione sine titulo di terreni privati da parte della p.a. comporta l'obbligo di restituzione ai proprietari, previa rimessione in pristino dello stato dei luoghi, a cura e spese dell'Amministrazione occupante, impregiudicato il potere della PA di adottare il provvedimento sanante, del tutto peculiare, finalizzato all'acquisizione dei terreni in oggetto alla mano pubblica di cui all'art. 42 bis tues (nel rispetto dell'applicazione dei valori e dei plurimi criteri ivi individuati). L'opzione (tra alternativi rimedi) non può essere effettuata dal giudice, trattandosi di competenza propria ed esclusiva della PA, previa analisi e valutazione dei rigorosi presupposti definiti dalla legge.**

Estratto: «In relazione all'analisi degli effetti e delle tutele conseguenti all'occupazione persistente sine titulo, con trasformazione del bene immobile per la realizzazione di opera di pubblica utilità, la recente pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n° 4 del 20/01/2020, ha statuito: "Per quanto riguarda l'amministrazione, essa è titolare di una funzione, a carattere doveroso nell'an, consistente nella scelta tra la restituzione del bene previa rimessione in pristino e acquisizione ai sensi dell'articolo 42-bis; non quindi una mera facoltà di scelta (o di non scegliere) tra opzioni possibili, ma doveroso esercizio di un potere che potrà avere come esito o la restituzione al privato o l'acquisizione alla mano pubblica del bene. Alternative entrambe finalizzate a porre fine allo stato di illegalità in cui versa la situazione presupposta dalla norma. Quanto al privato - e corrispondentemente all'alternativa posta in termini funzionali all'amministrazione -, la sua facoltà di autodeterminazione resta conformata (sul piano legislativo, ex art. 42, secondo e terzo comma, Cost.) nel senso che al medesimo è attribuita la potestà di compulsare la pubblica amministrazione, attraverso una correlativa istanza/diffida, all'esercizio del potere/dovere di porre comunque termine alla situazione di illecito permanente costituita dall'occupazione senza titolo e ricondurla a legalità secondo la seguente alternativa: - o adottando il provvedimento di acquisizione sulla base degli stringenti criteri motivazionali delineati dal comma 4 dell'art. 42-bis, verso la corresponsione dell'indennizzo parametrato ai criteri stabiliti nel precedente comma 1; - oppure, in mancanza dell'acquisizione, disponendo la restituzione del bene previa rimessione allo stato pristino (con salvezza, in entrambe le ipotesi, del diritto al risarcimento dei danni per il periodo dell'occupazione illegittima e degli eventuali danni ulteriori). Altre soluzioni, che potevano trovare una spiegazione in presenza di una lacuna legislativa, non sono ipotizzabili, in quanto resterebbe irrisolta la definizione di una base legale certa per l'effetto traslativo della proprietà". Ne deriva che l'occupazione dei terreni protratta comporta l'"obbligo di restituzione" alle proprietarie-ricorrenti, previa rimessione in ripristino dello stato dei luoghi, a cura e spese della stessa Amministrazione resistente. Per l'effetto il Comune va condannato alla "restituzione" dei terreni, previa "rimessa in pristino". Dunque la domanda di restituzione dei terreni va accolta, con condanna del Comune all'effettiva "riconsegna" delle aree occupate e tuttora detenute senza titolo. Salva la possibilità alternativa di attivare (e concludere) la speciale procedura prevista dall'art. 42 bis del DPR 8.6.2001 n. 327; rimanendo, per volontà del legislatore, impegnato il potere della PA di adottare il provvedimento sanante, del tutto peculiare, finalizzato all'acquisizione dei terreni in oggetto alla mano pubblica (nel rispetto dell'applicazione dei valori e dei plurimi criteri ivi individuati). In relazione a tale "potestà" definitoria il Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria, con la sentenza n. 2 del 9.2.2016, ha chiarito che: "Il Giudice amministrativo non può condannare direttamente in sede di cognizione l'Amministrazione ad emanare tout-court il provvedimento d'acquisizione ex art. 42 bis: Vi si oppongono, da un lato, il principio fondamentale di separazione dei poteri (e della riserva d'amministrazione) su cui è costituito il sistema costituzionale della giustizia amministrativa, dall'altro, uno dei suoi più importanti corollari processuali consistente nella tassatività ed eccezionalità dei casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c. proc. Amm.". L'opzione (tra alternativi rimedi) non può, quindi, essere effettuata, in questa sede, dal giudice, trattandosi di competenza propria ed esclusiva della PA, previa analisi e valutazione dei rigorosi presupposti definiti dalla legge.»

TAR PUGLIA, SEZIONE III BARI n.455 del 30/03/2020 - Relatore: Giacinta Serlenga - Presidente: Orazio Ciliberti

**Sintesi: Accertata l'assenza di un valido titolo di esproprio nonché la modifica del fondo e la sua utilizzazione, rimane impregiudicata la discrezionale valutazione in ordine agli interessi in conflitto da parte dell'amministrazione occupante, essendo in ultima analisi rimesso all'Ente stesso l'opzione per l'acquisizione dell'area o per la restituzione della stessa.**

Estratto: «Non può tuttavia dubitarsi che - nel mutato quadro ordinamentale - l'Amministrazione abbia l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titulo, adeguando la situazione di fatto a quella di diritto. Ed è proprio in tale mutato contesto che si giustifica l'inserimento del richiamato art. 42-bis nel T.U. Espropri, alla stregua del quale l'Autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, valutati gli interessi in conflitto, può - ha dunque la facoltà di - disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo (ex art. 42-bis, commi 1 e 3, T.U. Espropri). Secondo condivisa giurisprudenza, il potere sanante rimesso alla discrezionalità dell'Amministrazione non è mai precluso; neanche in ipotesi di annullamento giurisdizionale di atti della procedura espropriativa. In tali casi (ai quali può evidentemente assimilarsi la fattispecie del mancato perfezionamento della procedura stessa, che viene qui in rilievo), ove il giudice - in applicazione dei principi generali - condannasse sic et simpliciter l'Amministrazione intimata alla restituzione del bene illegittimamente trasformato, il potere sanante stesso risulterebbe eliso dal vincolo del giudicato, con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore (cfr.: C.d.S., Sez. IV, 16.3.2012, n. 1514; in termini T.a.r. Sicilia, Palermo, Sez. III, 3238/2014 e questo T.a.r. Puglia Bari, Sez. III, n. 1104/2014). In tali decisioni si è, pertanto, condivisibilmente addivenuti alla conclusione che i principi desumibili dalla norma su citata e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, ex art. 34 lett. c) c.p.a., impongono una limitazione della condanna stessa all'obbligo generico di provvedere a tenore dell'art. 42-bis T.U. Espropri. La quarta Sezione del Consiglio di Stato è tornata, a più riprese, sulla questione, ribadendo che "il potere di acquisizione c.d. sanante spetta alla P.A. a titolo originario e autonomo, essendo soggetto esclusivamente alla valutazione comparativa degli interessi imposta dal Legislatore ed esercitabile anche in corso di causa, e finanche in presenza di un giudicato già formato in materia di occupazione sine titulo" (cfr. Sez. IV, 7.7.2015, n. 3363); da ultimo, ha richiamato e ribadito "l'orientamento giurisprudenziale formatosi in materia, secondo cui, dinanzi ad un'occupazione che possa qualificarsi sine titulo, spetta alla pubblica Amministrazione attivarsi affinché venga posto in essere un valido titolo di acquisto dell'area sulla quale l'opera pubblica insiste (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1514 e 26 marzo 2013, n. 1713)" (cfr.: C.d.S. IV Sezione, n. 7334 del 28.10.2019, punto 22).3.2 - Orbene, l'applicazione dei riportati principi alla fattispecie in esame comporta che, accertata l'assenza di un valido