

OCCUPAZIONI ED ESPROPRI ILLEGITTIMI

PER PUBBLICA UTILITÀ

rassegna di giurisprudenza
commento di SALVATORE ACCORDINO

2019-2022

OCCUPAZIONI ED ESPROPRI ILLEGITTIMI PER PUBBLICA UTILITÀ

raccolta commentata di giurisprudenza 2019-2022

commento di SALVATORE ACCORDINO

Abstract: la presente opera è una raccolta, organizzata in una classificazione tematica, di massime giurisprudenziali in materia di PATOLOGIA NELLE PROCEDURE DI ESPROPRIAZIONE E OCCUPAZIONE DI TERRENI PRIVATI PER OPERE DI PUBBLICA UTILITÀ elaborate dalla redazione della rivista giuridica Esproprioonline.it, tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni da 2019 a 2022. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono. La giurisprudenza è commentata.

Autore del commento: Avv. SALVATORE ACCORDINO, Funzionario legale - Responsabile di servizio presso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Provveditorato OO.PP. Sicilia Calabria.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2022 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. Le sintesi, quando costituiscono una rielaborazione originale 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 sintesi costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale. Licenza d'uso: **il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente, o da un singolo destinatario 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, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: novembre 2022 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di PAOLO LORO - materia: espropriazione per pubblica utilità - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-6907-331-1 - codice: COM6 - nic: 387 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 34841/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova



professionisti

pubblica amministrazione

www.esproprioonline.it

www.exeo.it

subordinato alla sussistenza in tale pronuncia (e nel dispositivo) della formale, chiara e univoca statuizione costitutiva sul trasferimento del bene in favore dell'Amministrazione in base alla "occupazione appropriativa" ovvero se a tali fini sia sufficiente che – in motivazione - la pronuncia abbia unicamente (eventualmente anche per implicito) fatto riferimento a tale istituto per giungere al rigetto della domanda risarcitoria.

Estratto: «18. Per tutte le considerazioni che precedono, si rimettono, pertanto, all'Adunanza plenaria, ai sensi dell'art. 99, comma 1, del cod. proc. amm., le seguenti questioni: a) se - in caso di occupazione illegittima, a fronte di un giudicato civile di rigetto della domanda di risarcimento del danno per l'equivalente del valore di mercato del bene illegittimamente occupato, formatosi con una sentenza emessa quando vi era la prassi nazionale che dava rilievo alla 'occupazione appropriativa' o 'accessione invertita' - sia precluso l'esercizio attuale dell'azione di risarcimento del danno in forma specifica attraverso il rilascio dei terreni, previa rimessione in pristino; b) in caso positivo, se l'effetto preclusivo derivante dal giudicato civile di rigetto della domanda di risarcimento del danno, per l'equivalente del valore di mercato del bene illegittimamente occupato, sia subordinato alla sussistenza in tale pronuncia (e nel dispositivo) della formale, chiara e univoca statuizione costitutiva sul trasferimento del bene in favore dell'Amministrazione in base alla 'occupazione appropriativa' ovvero se a tali fini sia sufficiente che – in motivazione - la pronuncia abbia unicamente (eventualmente anche per implicito) fatto riferimento a tale istituto per giungere al rigetto della domanda risarcitoria; c) come possa influire sull'esito del giudizio il principio per il quale – nel caso di occupazione senza titolo del terreno occupato dall'Amministrazione – si applica sul piano sostanziale l'art. 42 bis del testo unico sugli espropri, con la conseguente possibilità ormai riconosciuta dalla giurisprudenza di disporre la conversione della domanda nel corso del giudizio, e dunque di ritenere ammissibile il rimedio di tutela da esso previsto, basato sulla diversità della causa petendi e del petitum (riferibili a posizioni di interesse legittimo correlativo al potere di acquisizione) rispetto alle domande di risarcimento o di restituzione (riferibili alla tutela del diritto di proprietà in quanto tale); d) per il caso in cui ritenga che gli appellanti sono ancora proprietari del bene (aventi pertanto titolo a chiedere l'emanazione del provvedimento discrezionale previsto dall'art. 42 bis del testo unico sugli espropri), se – nel caso di emanazione dell'atto di acquisizione – l'Autorità debba disporre unicamente il pagamento del controvalore del terreno e non anche ulteriori importi a titolo di risarcimento del danno, in considerazione del giudicato civile, che a suo tempo ha respinto la domanda risarcitoria (sia pure per equivalente).»

GIUDIZIO - DOMANDA - RISARCITORIA



Le domande giudiziali afferenti a situazioni di occupazioni abusive sono correttamente articolate quando sia la *causa petendi* sia il *petitum* risultano volte all'accertamento del diritto patrimoniale compromesso dal mantenimento di un possesso senza la definizione di una regolare ablazione.

La richiesta di restituzione del bene sottratto illecitamente o il risarcimento del danno ricevuto per equivalente è sufficiente per il corretto esercizio dello *ius postulandi* al fine di ottenere una riparazione mediante una pronuncia di tutela della pretesa fatta valere. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8628 del 27/12/2021)

Tuttavia, il tessuto ordinamentale applicativo alla tutela possessoria riferita alle fattispecie sottese all'indebita occupazione non si limita a giudicare soltanto su un'azione intrapresa sulla base della mera tutela risarcitoria senza alcun richiamo allo strumento fornito dall'art. 42 *bis* T.U.Es.

Ciò postula che, nel caso la domanda sia dichiarativa unicamente della percezione di un mero risarcimento, il giudice ha il dovere di integrare la propria cognizione anche con la valutazione della norma dettata per l'acquisizione sanante, significando in caso contrario non solo l'assunzione di determinazioni al di fuori dello specchio legislativo che disciplina la materia, bensì finanche porsi in contrasto con lo stesso. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1794 del 15/03/2022)

L'art. 30, comma 3 del codice del processo amministrativo disciplina i termini per l'esperimento dell'azione risarcitoria determinandolo in 120 giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato o dalla conoscenza dell'atto se il danno deriva direttamente da questo. (Cfr. Tar Lombardia, sez. III Milano, n. 1915 del 09/08/2021)

Il termine indicato di natura decadenziale comporta il rigetto della domanda se non rispettato, peraltro nell'applicazione del disposto il giudice deve valutare il comportamento delle parti, riconoscendo la tutela apprestata in forma risarcitoria soltanto se ravvisa l'utilizzo dei mezzi di tutela a disposizione per evitare il verificarsi del danno in riferimento a una diligenza di livello ordinario. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4894 del 12/07/2019)

L'accertamento della situazione di occupazione illegittima comporta *ex se* la condizione per la propulsione risarcitoria, ricorrendo le statuizioni dell'illecito aquiliano di danno ingiusto, colpa grave e rapporto di causalità tra comportamento ed evento. (Cfr. Tar Campania, sez. II Salerno, n. 1829 del 24/06/2022)

La giurisprudenza in via condivisa afferma che l'azione di risarcimento non può essere validamente condotta in quelle situazioni in cui il vizio, che determina l'invalidità e il conseguente annullamento dell'atto, dà luogo a una riedizione del procedimento amministrativo.

GIUDIZIO - LEGITTIMAZIONE ATTIVA - OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA

La legittimazione attiva, ossia la capacità di agire processualmente quale condizione fondamentale per l'esercizio dell'azione, in campo espropriativo appartiene al titolare del diritto fondiario e a tutti gli altri soggetti che intrattengono con il bene un diritto reale di godimento o personale mediante un rapporto giuridico qualificato. (Cfr. Tar Toscana, sez. I, n. 344 del 17/03/2022; Consiglio di Stato, sez. II, n. 6863 del 09/11/2020)

Anche le associazioni ambientaliste vengono ritenute portatrici di interessi collettivi per la tutela dell'ambiente nelle procedure di pianificazione territoriale o, comunque, di interventi edilizi e, come tali, legittimate attive per la difesa giudiziale. (*Ex multis* cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 438 del 24/01/2022; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8541 del 23/12/2021)

In caso di pluralità di soggetti legittimati attivi, perché comproprietari del terreno oggetto di procedura, la facoltà di agire spetta disgiuntamente a ciascuno di essi. (Cfr. Tar Toscana, sez. I, n. 121 del 23/01/2019)

L'azione di uno tutela la posizione di tutti gli altri e la sentenza manifesta i suoi effetti nei confronti dell'insieme degli aventi diritto, sempreché gli stessi non si siano dissociati manifestando una volontà diversa e contraria. (Cfr. Tar Lazio, sez. II *quater* Roma, n. 13473 del 24/12/2021)

Sotto tale profilo, un Tar Sicilia distingue le azioni di restituzione e le domande volte a far acquisire il bene alla P.A., mediante le valutazioni comparative di cui all'art. 42 *bis* del d.P.R. n. 327/2001, che esplicano gli effetti per tutti i soggetti comproprietari, da quella afferente al profilo risarcitorio per cui vale la regola opposta. (Cfr. Tar Sicilia, sez. II Catania, n. 1084 del 19/04/2022)

L'erede quale chiamato all'eredità ha diritto a condurre l'azione giudiziaria in difesa degli interessi patrimoniali dell'asse fondiario del *de cuius*.

Affinché provi il suo *status* e la dimostrazione della relazione familiare, è sufficiente il deposito del certificato di stato di famiglia e l'allegazione della qualità di erede, dalla quale possa essere riscontrata la sua chiamata all'eredità pur in assenza di un'accettazione della medesima, la produzione dell'azione sancirà la prova definitiva.

(Cfr. Tar Campania, sez. V Napoli, n. 3183 del 17/07/2020; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4488 del 13/07/2020)

Il legittimato principale per la tutela del diritto fondiario è individuato nel proprietario che, secondo la struttura radicata del procedimento espropriativo nell'art. 3, commi 2 e 3, risulta essere colui che è menzionato negli atti catastali. (Cfr. Tar Sicilia, sez. II Catania, n. 1959 del 15/06/2021)

La regola esposta vale fino a prova contraria da parte del soggetto effettivo titolare del diritto dominicale, che dimostra di essere tale mediante deposito di qualsiasi tipologia di documentazione.

L'omessa notifica del decreto di espropriazione nei confronti dell'effettivo proprietario non impedisce a quest'ultimo di rappresentare in giudizio la lesione del proprio diritto soggettivo per il risarcimento del danno. (Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Un., n. 759 del 12/01/2022)

Al riguardo è bene specificare che il giudice sarà libero di formare il proprio convincimento sull'effettiva titolarità del diritto a prescindere dalla modalità di manifestazione della propria condizione di chi si afferma come tale in contrasto con le apparenze catastali, questo in quanto si verte su una pretesa creditoria indennitaria e non in merito a una rivendicazione del diritto tramite l'esercizio di un'azione reale. (Cfr. Corte d'Appello di Palermo, sez. I civ. del 02/07/2020)

Il fatto che non sia richiesta una prova rigorosa non corrobora la possibilità di chicchessia di produrre una domanda risarcitoria per l'occupazione illegittima del bene, in tal senso l'azione deve essere respinta se la proprietà risulta essere di altri o finanche del medesimo soggetto nei confronti del quale è proposta. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3824 del 15/04/2020)

TAR Calabria, Sezione Reggio Calabria N.225 del 30/03/2021

Sintesi: Il cessionario del diritto di credito a percepire le somme dovute gli per effetto dell'occupazione abusiva dei terreni occupati dal Comune, è perfettamente legittimato a chiedere sia la restituzione di essi che il ristoro del danno patito per l'illegittima compressione del suo diritto di proprietà.

Estratto: «Per ragioni simmetriche a quelle che hanno portato il Collegio a dichiarare inammissibile il ricorso n. 168 del 2016, è manifestamente infondata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva del ricorrente che essendosi reso cessionario, non della proprietà dei terreni occupati dal Comune, ma solamente del diritto di credito a percepire le somme dovute gli per effetto dell'occupazione abusiva dei terreni in questione, è perfettamente

legittimato a chiedere sia la restituzione di essi che il ristoro del danno patito per l'illegitima compressione del suo diritto di proprietà.»

TAR Campania, Sezione II Salerno N.1712 del 12/07/2021

Sintesi: È inammissibile per carenza di legittimazione ad agire il ricorso nel quale parte ricorrente non ha assolto all'onere di dimostrare di essere proprietario dei terreni la cui illegittima occupazione obbligherebbe l'amministrazione a restituirglieli ovvero, in subordine, a risarcirlo dei danni conseguentemente patiti.

Estratto: «5. Il ricorso è inammissibile per carenza di legittimazione attiva. Parte ricorrente non ha invero dimostrato - così come avrebbe dovuto, onde legittimarsi alla proposizione della domanda risarcitoria per cui è causa - di essere proprietario delle aree site nel territorio comunale, in Catasto al foglio n. 31, particelle nr. 249, 264 e 334, oggetto della procedura espropriativa avviata dall'ente locale al fine di attuare il suddetto programma di E.R.P. 5.1 In particolare, la prova della disponibilità giuridica della particella n. 334 non può desumersi dal verbale di immissione in possesso del 18 febbraio 1991 (cfr. produzione documentale del 13.12.2013), comprovante, al più, la mera disponibilità materiale dell'area in questione in capo al ricorrente. Per converso, l'amministrazione comunale ha depositato in giudizio la sentenza con cui il Tribunale civile di Salerno, avuto riguardo alla particella n. 334, ha riconosciuto il diritto del legittimo proprietario, tale sig. V. P., ad ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'illegitima occupazione della stessa (Tribunale civile di Salerno, Sez. I, 2.07.2008, n. 1698). E che la particella in questione (n. 334) appartenga al sig. V. P. è comprovato proprio dall'atto di divisione consensuale rep. n. 25796 racc. n. 3674 del 09.02.1974, rientrando nelle assegnazioni concordate in favore del patrimonio esclusivo del soggetto in questione (cfr. atto di divisione, pag. 8, sub 4). 5.2 Quanto alle particelle nr. 249 e 264, la scrittura privata depositata in data 13.12.2013, giacché non trascritta presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari, in applicazione dei principi della cd. pubblicità immobiliare, non è opponibile ai terzi (ivi inclusa l'amministrazione comunale) e, dunque, come tale, non costituisce prova della disponibilità giuridica delle aree de quibus in capo all'odierno ricorrente. Per converso, le particelle in questione (249 e 264) rientrano nelle attribuzioni esclusive concordate in favore dei dividendi, allora minori, P. R., P. P. e P. U. (classe 63), giusto atto di divisione consensuale rep. n. 25796 racc. n. 3674 del 09.02.1974. 5.3 Del resto, per come dimostrato dall'ente locale, l'odierno ricorrente, P. U. classe 36, ha già proposto innanzi al Tribunale civile di Salerno azione risarcitoria per i danni subiti dal compendio immobiliare di sua proprietà, dal quale le particelle oggetto di causa risultano del tutto estranee (cfr. sentenza Tribunale civile di Salerno, Sez. I. 27.06.2008, n. 1679, in atti). 6. In conclusione, parte ricorrente non ha assolto all'onere di dimostrare di essere proprietario dei terreni la cui illegittima occupazione obbligherebbe l'amministrazione a restituirglieli ovvero, in subordine, a risarcirlo dei danni conseguentemente patiti. Il ricorso è quindi inammissibile per carenza di legittimazione ad agire.»

Consiglio di Stato, Sezione II N.5433 del 19/07/2021

Sintesi: La tutela avverso l'occupazione illegittima si declina nella reintegra del possesso, previa riduzione in pristino, o nell'adozione del provvedimento acquisitivo di cui all'art 42 bis d.p.r. 327/2001 con attribuzione dell'indennizzo determinato a norma dei commi 1 e 3

del medesimo articolo. In entrambi i casi si tratta di una protezione apprestata, in via diretta, nei confronti del titolare del diritto reale e non del semplice detentore, la cui posizione soggettiva non può che essere tutelata in via indiretta e derivata da quella del proprietario.

Estratto: «La parte appellata fonda la propria legittimazione sull'assunto che l'azione proposta (inizialmente davanti al giudice ordinario e, successivamente, a seguito di regolamento preventivo di giurisdizione davanti al giudice amministrativo) costituisca mera trasposizione dinanzi al giudice amministrativo di un'azione possessoria, in relazione alla quale la legittimazione spetta anche al detentore qualificato ex art 1168, comma 2, c.c. 8.6 L'assunto non è condivisibile, atteso che, nel caso di specie, non si verte in tema di mera privazione (rectius, spoglio) del possesso o della detenzione a cagione di comportamenti materiali privi di qualunque connotazione autoritativa (che, di per sé, non potrebbero radicare la giurisdizione del giudice amministrativo), ma dell'occupazione di un'area di proprietà privata da parte del comune di Roccarainola accompagnata dall'adozione postuma degli atti della procedura espropriativa. Il ricorrente di primo grado ha, pertanto, esercitato l'azione posta a tutela del diritto di proprietà illegittimamente pregiudicato dalla occupazione non sorretta da un regolare procedimento di esproprio. 8.7 Come ritenuto dal giudice del primo grado, la tutela avverso l'occupazione illegittima si declina nella reintegra del possesso, previa riduzione in pristino, o nell'adozione del provvedimento acquisitivo di cui all'art 42 bis d.p.r. 327/2001 con attribuzione dell'indennizzo determinato a norma dei commi 1 e 3 del medesimo articolo. In entrambi i casi si tratta di una protezione apprestata, in via diretta, nei confronti del titolare del diritto reale e non del semplice detentore, la cui posizione soggettiva non può che essere tutelata in via indiretta e derivata da quella del proprietario. 8.8 Orbene, se, secondo la giurisprudenza, "ai fini della legittimazione attiva all'impugnazione degli atti di una procedura ablativa non è essenziale che la relazione giuridica col bene immobile sia costituita dal diritto di proprietà, potendo anche essere integrata da un diritto reale (o personale) di godimento su cosa altrui -ossia da una relazione giuridica qualificata con il bene oggetto del provvedimento ablativo- tale da identificare una posizione giuridica soggettiva individualizzata e specifica che connoti un interesse all'annullamento dell'atto ablativo" (Consiglio di Stato sez. IV, 06/04/2012 n.2050), tuttavia la qualità di proprietario rileva indubbiamente ai fini del risarcimento del danno per occupazione illegittima del fondo. 8.9 La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la medesima tutela spettante, sul piano risarcitorio ed indennitario, al proprietario del fondo unicamente all'enfiteuta (o al titolare di proprietà livellaria, del tutto assimilabile all'enfiteusi: Cass. civ. Sez. III ord., 15/02/2018, n. 3689), sulla scorta del rilievo per cui, sotto il profilo del procedimento espropriativo e del diritto all'indennità di esproprio, l'art 34 d.pr 327/2001 considera "l'enfiteuta, unico fra i titolari di diritto reale di godimento, sullo stesso piano del concedente proprietario, col quale è destinato a concorrere alla percezione dell'indennità in ragione del valore attribuibile ai relativi diritti", sicché il combinato disposto di tale previsione con l'art 42 bis del medesimo testo unico consente "la previsione della titolarità del diritto all'indennizzo anche per l'enfiteuta" (Consiglio di Stato sez. II 6863 del 9.11.2020). 8.10 Ad identiche conclusioni non è possibile addivenire con riferimento alla posizione del detentore, sia pure qualificato, al quale non può, pertanto, attribuirsi né la tutela reipersecutoria spettante proprietario né l'indennizzo conseguente all'acquisizione coattiva di cui all'art 42 bis d.p.r. 327/2001, ma, al più, una tutela-risarcitoria o indennitaria-commisurata alla natura del diritto di cui è titolare e necessariamente inferiore a quella spettante al proprietario.»

TAR Campania, Sezione V Napoli N.5728 del 06/09/2021

Sintesi: Ai fini della individuazione del titolare del diritto al risarcimento del danno per illegittima occupazione, il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo, sufficiente ad escludere una erronea individuazione del destinatario del pagamento; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto della proprietà dei beni appresi, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto al risarcimento.

Estratto: «6. È inoltre infondata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva spiegata dalla Città Metropolitana. In limine va chiarito che, ai fini della individuazione del titolare del diritto al risarcimento del danno per illegittima occupazione, il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo, sufficiente ad escludere una erronea individuazione del destinatario del pagamento; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto della proprietà dei beni appresi, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto al risarcimento (così, Cassazione civile, I, 24 novembre 2015, n. 23972 e 18 maggio 2012, nr. 7904; cfr., altresì, Consiglio di Stato, IV, 28 novembre 2012, n. 6012).»

TAR Campania, Sezione V Napoli N.7760 del 02/12/2021

Sintesi: Ai fini della individuazione del titolare del diritto al risarcimento del danno per la perdita della proprietà di un immobile ovvero per illegittima compressione delle facoltà dominicali conseguente ad una occupazione sine titulo, il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo, sufficiente ad escludere una erronea individuazione del destinatario del pagamento; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto della proprietà, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto al risarcimento.

Sintesi: La procedura espropriativa deve essere iniziata e proseguita nei confronti di chi risulti proprietario dai pubblici registri immobiliari, indipendentemente dalle variazioni che possono intervenire nelle more della procedura; se, però, l'occupazione d'urgenza non è seguita da alcun atto traslativo nei confronti dell'espropriante, si radica il carattere di illegittimità dell'occupazione, che soggiace perciò ai normali criteri che reggono l'individuazione dell'illecito nell'ordinamento e la risarcibilità del danno derivatone. Ne consegue che legittimato all'azione risarcitoria è chi dimostri di essere effettivo proprietario del fondo al momento in cui si perfeziona l'illecito.

Estratto: «Ai fini della individuazione del titolare del diritto al risarcimento del danno per la perdita della proprietà di un immobile ovvero per illegittima compressione delle facoltà dominicali (conseguente, nella specie, ad una occupazione sine titulo), il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo, sufficiente ad escludere una erronea individuazione del

destinatario del pagamento; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto di detta proprietà, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto al risarcimento (cfr. Cass. Civ., Sez. I, n. 7904/2012). La procedura espropriativa, infatti, deve essere iniziata e proseguita nei confronti di chi risulti proprietario dai pubblici registri immobiliari, indipendentemente dalle variazioni che possono intervenire nelle more della procedura; se, però, l'occupazione d'urgenza non è seguita da alcun atto traslativo nei confronti dell'espropriante, si radica il carattere di illegittimità dell'occupazione, che soggiace perciò ai normali criteri che reggono l'individuazione dell'illecito nell'ordinamento e la risarcibilità del danno derivatone. Ne consegue che legittimato all'azione risarcitoria è chi dimostri di essere effettivo proprietario del fondo al momento in cui si perfeziona l'illecito; nel caso in esame, trattandosi di procedura espropriativa (non completata con l'adozione del provvedimento ablatorio) a conclusione della quale il terreno risulterebbe irreversibilmente trasformato, il risarcimento richiesto dal privato proprietario riguarda l'illegittima occupazione del bene ed è diretto a ristorare le voci di danno per il mancato godimento del bene, dal momento del compimento della fattispecie illecita sino al giorno della sua giuridica regolarizzazione, ossia sino all'effettiva restituzione del bene.»

TAR Campania, Sezione V Napoli N.880 del 09/02/2022

Sintesi: Ai fini della individuazione del titolare del diritto al risarcimento del danno per la perdita della proprietà di un immobile ovvero per illegittima compressione delle facoltà dominicali conseguente ad una occupazione sine titulo, il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo, sufficiente ad escludere una erronea individuazione del destinatario del pagamento; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto di detta proprietà, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto al risarcimento.

Sintesi: La procedura espropriativa deve essere iniziata e proseguita nei confronti di chi risulti proprietario dai pubblici registri immobiliari, indipendentemente dalle variazioni che possono intervenire nelle more della procedura; se, però, l'occupazione d'urgenza non è seguita da alcun atto traslativo nei confronti dell'espropriante, si radica il carattere di illegittimità dell'occupazione, che soggiace perciò ai normali criteri che reggono l'individuazione dell'illecito nell'ordinamento e la risarcibilità del danno derivatone. Ne consegue che legittimato all'azione risarcitoria è chi dimostri di essere effettivo proprietario del fondo al momento in cui si perfeziona l'illecito.

Estratto: «Ai fini della individuazione del titolare del diritto al risarcimento del danno per la perdita della proprietà di un immobile ovvero per illegittima compressione delle facoltà dominicali (conseguente, nella specie, ad una occupazione sine titulo), il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo, sufficiente ad escludere una erronea individuazione del destinatario del pagamento; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto di detta proprietà, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto al risarcimento (cfr. Cass. Civ., Sez. I, n. 7904/2012). La procedura espropriativa, infatti, deve essere iniziata e proseguita nei confronti di chi risulti proprietario dai pubblici registri immobiliari, indipendentemente dalle variazioni che possono intervenire nelle more della

procedura; se, però, l'occupazione d'urgenza non è seguita da alcun atto traslativo nei confronti dell'espropriante, si radica il carattere di illegittimità dell'occupazione, che soggiace perciò ai normali criteri che reggono l'individuazione dell'illecito nell'ordinamento e la risarcibilità del danno derivatone. Ne consegue che legittimato all'azione risarcitoria è chi dimostri di essere effettivo proprietario del fondo al momento in cui si perfeziona l'illecito; nel caso in esame, trattandosi di procedura espropriativa (non completata con l'adozione del provvedimento ablatorio) a conclusione della quale il terreno risulterebbe irreversibilmente trasformato, il risarcimento richiesto dal privato proprietario riguarda l'illegittima occupazione del bene ed è diretto a ristorare le voci di danno per il mancato godimento del bene, dal momento del compimento della fattispecie illecita sino al giorno della sua giuridica regolarizzazione, ovvero sino all'effettiva restituzione del bene.»

TAR Campania, Sezione V Napoli N.2774 del 22/04/2022

Sintesi: Ai fini della individuazione del titolare pregiudicato dalla illegittima compressione delle facoltà dominicali conseguente ad una occupazione sine titolo, il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto di detta proprietà, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto alla restituzione del fondo ed, eventualmente, al risarcimento per l'occupazione illegittima.

Estratto: «Non ha pregio l'eccezione relativa al difetto di legittimazione attiva che, invero, risulta comprovata dall'avvenuta notifica del decreto di occupazione d'urgenza nei confronti della società Positano s.r.l., individuata come intestataria dei suoli de quibus. Alla luce di tale evidenza documentale non può dubitarsi in ordine alla titolarità in capo alla deducente di una posizione giuridica qualificata e differenziata, quindi di una piena legittimazione a proporre il gravame in scrutinio. Al riguardo, va infatti rammentato che, ai fini della individuazione del titolare pregiudicato dalla illegittima compressione delle facoltà dominicali (conseguente, nella specie, ad una occupazione sine titolo), il giudice può fondare il proprio convincimento circa la legittimazione di chi agisce sulla base di qualsiasi elemento, documentale e presuntivo; oggetto del giudizio non è, infatti, l'accertamento diretto di detta proprietà, dovendo il relativo diritto essere dimostrato al solo fine di individuare l'avente diritto alla restituzione del fondo ed, eventualmente, al risarcimento per occupazione illegittima.»

GIUDIZIO - LEGITTIMAZIONE PASSIVA - OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA



In materia processuale la legittimazione passiva attiene alla capacità di resistere in giudizio.

In ambito espropriativo, attesa la *ratio* dell'azione di restituzione, che diversamente da quella di rivendica non attiene all'usurpazione del diritto bensì alla materiale apprensione del possesso, la posizione processuale di resistenza spetta a chi ha condotto la procedura espropriativa in virtù di un potere conferito per legge. (Cfr. Tar Campania, sez. II Salerno, n. 660 del 08/03/2022; Tar Calabria, sez. I Catanzaro, n. 151 del 23/01/2019)

Oltre al responsabile dell'esproprio, come sopra identificato, la legittimazione passiva spetta anche al beneficiario del bene, che mantenendone la detenzione ne assume ogni godimento. (Cfr. Tar Campania, sez. II Salerno, n. 936 del 11/04/2022)

Unitamente, entrambi i profili esauriscono il rapporto espropriativo. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6807 del 04/11/2020)

Nei casi di impugnazione della determinazione indennitaria, la legittimazione passiva del beneficiario dell'espropriazione si spiega con la posizione da questo rivestita nell'ambito del rapporto espropriativo come responsabile degli obblighi indennitari assunti nei confronti del proprietario espropriato. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 4488 del 13/07/2020)

TAR Sicilia, Sezione III Palermo N.874 del 25/03/2019

Sintesi: In una controversia avente ad oggetto la richiesta di restituzione dei terreni occupati, nell'ambito di una cd. concessione traslativa (delle funzioni pubbliche), la legittimazione passiva appartiene esclusivamente al concessionario, il quale agisce come organo indiretto dell'Amministrazione concedente e la cui azione produce, nei confronti dei terzi, gli stessi effetti che produrrebbe l'azione diretta dell'Amministrazione, alla quale il concessionario viene sostituito per effetto della concessione, restando, pertanto, obbligato al pagamento dell'indennità per l'occupazione d'urgenza dei suoli, ed a maggior ragione, atteso anche il carattere personale della responsabilità da illecito aquiliano, al risarcimento dei danni per il protrarsi sine titolo dell'occupazione stessa.

Estratto: «Osserva il Collegio che, nel caso in esame, la realizzazione dell'opera pubblica ha comportato l'assunzione, da parte del Comune, della qualità di concessionario, nell'ambito di una cd. concessione traslativa (delle funzioni pubbliche), come si evince dal provvedimento di concessione n. 176/1985 dell'E.S.A. (in atti); e l'intera procedura espropriativa è stata gestita dall'ente locale. Trova, pertanto, applicazione il principio secondo cui "la legittimazione appartiene esclusivamente al concessionario, il quale agisce come organo indiretto dell'Amministrazione concedente e la cui azione produce, nei confronti dei terzi, gli stessi effetti che produrrebbe l'azione diretta dell'Amministrazione, alla quale il concessionario viene sostituito per effetto della concessione, restando, pertanto, obbligato al pagamento dell'indennità per l'occupazione d'urgenza dei suoli, ed a maggior ragione, atteso anche il carattere personale della responsabilità da illecito aquiliano, al risarcimento dei danni per il

protrarsi sine titulo dell'occupazione stessa (cfr. Cass. 8197/2005; 5123/2003; 2102/2002)...”(cfr. Cass. Civ. Sez. I, 14 giugno 2016, n. 12260).»

TAR Lazio, Sezione I Roma N.7918 del 18/06/2019

Sintesi: Non è legittimata passiva in un giudizio risarcitorio da occupazione illegittima l'impresa di costruzione dell'opera che abbia svolto per conto della stazione appaltante tutte le procedure tecniche, amministrative e finanziarie per il perfezionamento delle espropriazioni necessarie e delle connesse occupazioni temporanee secondo le norme vigenti in materia, fino alla risoluzione del contratto e alla conseguente cessazione di ogni attività connessa alla realizzazione delle opere in epoca antecedente alla data di approvazione del progetto poi annullato.

Estratto: «2.3. È, invece, fondata, l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della Giustino Costruzioni S.p.A.. Invero non è contestato che la suddetta ditta, in qualità di aggiudicataria della gara indetta da ANAS, aveva svolto per conto della stazione appaltante tutte le procedure tecniche, amministrative e finanziarie per il perfezionamento delle espropriazioni necessarie e delle connesse occupazioni temporanee secondo le norme vigenti in materia, fino al 3 luglio 1997, data di risoluzione consensuale del contratto, quindi ha cessato ogni attività connessa alla realizzazione delle opere per cui è causa in epoca antecedente al decreto ANAS del 27 luglio 1998, di approvazione del progetto n. 7408 del 24 novembre 1997, poi annullato con la sentenza n. 13252 del 30 dicembre 2000. Di conseguenza la Giustino Costruzioni S.p.A. deve ritenersi estranea alle vicende dedotte in giudizio dal quale deve essere estromessa.»

Corte d'Appello di Messina, Sezione I civile del 27/10/2020

Sintesi: Ai fini dell'individuazione dei soggetti tenuti al risarcimento del danno, la procedura espropriativa illegittima deve essere vista nella sua unitarietà, senza poter contrapporre da un lato il periodo che va dalla data di immissione in possesso alla scadenza della occupazione legittima e dall'altro il periodo successivo alla data di scadenza della occupazione legittima.

Estratto: «Occorre premettere che, con la soppressione delle Unità Sanitarie Locali e la istituzione delle Aziende U., non si è verificata una successione a titolo universale delle seconde nei rapporti giuridici di cui erano titolari le prime poiché, con L. n. 23 del 1994 (art.6, c.1) e L. n. 549 del 1995 (art.2, c. 14), sono stati individuati nelle Regioni i soggetti obbligati ad assumere a proprio carico i pregressi debiti delle USL attraverso la creazione di "Gestioni Stralcio" di pertinenza delle Regioni, poi trasformate in "Gestioni Liquidatorie" affidate ai Direttori Generali delle A. espressamente individuati quali Commissari Liquidatori. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che dette Gestioni Liquidatorie, pur mancanti di personalità giuridica e pur agendo per conto e nell'interesse della Regione, hanno autonomia funzionale, amministrativa e contabile ed una propria capacità processuale relativa alla gestione loro affidata e sono gli unici soggetti legittimati in via processuale e che, quanto ai rapporti tra le sopresse USL e le neo costituite A., in virtù' del disposto degli artt. 6, c.1, L. n. 724 del 1994 e 2, c.14, L. n. 549 del 1995, i rapporti obbligatori riguardanti le sopresse USL non sono stati trasferiti alla responsabilità delle A. ma spettano alla Regione (vedi in tal senso: CGA 968/2010; Cons. Stato, 275/2001; Cass. SU, 2012/10135). Ne discende che, nel caso in esame, la legittimazione sostanziale e processuale relativa al rapporto giuridico per cui è causa

spetta alla Gestione Liquidatoria della ex USL n.45 di Barcellona PG odierna appellante che, pur riconoscendo la legittimità dei principi sopra affermati e fatti propri anche dal primo giudice, ha inteso, al fine di escludere la propria carenza di legittimazione passiva (peraltro, eccezione fatta valere in primo grado solo in sede di comparsa conclusionale), scindere temporalmente il rapporto inerente la procedura espropriativa per cui è causa in due diversi momenti (uno che va dalla data di immissione in possesso alla scadenza della occupazione legittima ossia dal 31.10.1992 al 31.10.1995; l'altro a partire dalla data di scadenza della occupazione legittima da ascrivere a dedotta esclusiva responsabilità del Comune di Merì) in modo da superare la data del 31.12.1994 costituente il limite di vigenza della propria responsabilità per la riscossione dei residui attivi ed il pagamento dei residui passivi e amministrazione e liquidazione della situazione debitoria delle ex USL. È proprio questo tentativo di scissione dell'illecito perpetrato ai danni degli appellati in due diversi ed autonomi momenti con individuazione di diversi soggetti responsabili che appare del tutto vano e giuridicamente infondato ove si rilevi che la procedura espropriativa per cui è causa deve essere vista nella sua unitarietà, che la inefficacia sopravvenuta dell'ordinanza sindacale n.15 del 7.10.1992 emessa dal Sindaco del Comune di Merì con la quale si autorizzava la occupazione d'urgenza per la durata di tre anni degli immobili di parte attrice conseguente alla mancata realizzazione dell'opera pubblica progettata ed alla mancata emissione del decreto di esproprio ha comportato la trasformazione della originaria occupazione legittima in una occupazione sine titolo e la realizzazione di un illecito permanente ascrivibile alla corresponsabilità della gestione Liquidatoria della ex USL n.45 di Barcellona PG e del Comune di Merì (il cui appello incidentale è parimenti destituito di fondamento) che ha emesso l'ordinanza che autorizzava la immissione in possesso dei beni e dichiarato la p.u. dell'opera e che, quale ente espropriante che della realizzazione dell'opera pubblica avrebbe beneficiato al pari della ex USL, ha contribuito alla realizzazione dell'illecito perpetrato ai danni degli istanti.»

Corte d'Appello di L'Aquila, Sezione civile del 12/02/2021

Sintesi: La mancata adozione del formale provvedimento di esproprio e la condizione meramente fattuale conseguente all'occupazione del bene da cui discende l'obbligo di indennizzo in favore del proprietario, fa sì che legittimato passivo dell'azione di restituzione e di quella risarcitoria non possa che essere sia l'autore dell'illecito che quell'occupazione ha intrapreso (nella specie, sia la Presidenza del Consiglio, attraverso il dipartimento della Protezione Civile), sia il soggetto che quell'occupazione oggi perpetua (nella specie, il Comune).

Estratto: «II. Analisi dei motivi di appello principale. II.1. Unico motivo di impugnazione principale: difetto di legittimazione passiva per erronea interpretazione della normativa applicabile. II.2. Con un unico motivo di impugnazione, l'appellante Presidenza del Consiglio sostiene che la normativa applicabile, correttamente interpretata, conduce a una declaratoria di difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri. II.3. In particolare, dopo l'evento sismico del 6 aprile 2009, il D.L. 28 aprile 2009, n. 39, convertito in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1 L. 24 giugno 2009, n. 77 (all. I) avrebbe attribuito al Commissario delegato il compito di provvedere di urgenza alla sistemazione della popolazione sguarnita di abitazioni agibili. Sempre secondo tale normativa il Commissario delegato avrebbe dovuto provvedere alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di

o per il perfezionamento di una fattispecie espropriativa ed è finalizzato a conformare lo stato tavolare alla situazione di diritto derivante da una fattispecie acquisitiva extra-tavolare. L'articolo in questione non introduce, quindi, una nuova fattispecie di acquisto della proprietà o di altri diritti reali immobiliari in favore delle pubbliche amministrazioni, ma si limita a prevedere la facoltà di regolarizzare tavolarmente acquisti extra-tavolari già perfezionati sul piano del diritto sostanziale e risalenti nel tempo, facendo salva espressamente la riserva di giurisdizione sull'accertamento dei relativi diritti da parte della competente autorità giudiziaria" (in termini, TRGA Trentino-Alto Adige/Südtirol, Bolzano, 19 luglio 2017, n. 242; TRGA Trentino – Alto Adige/Südtirol, Trento, 22 ottobre 2015, n. 401). Alla stregua di tali principi, il peculiare istituto contemplato dall'art. 31 della legge provinciale n. 6 del 1993, che determina un trasferimento coattivo senza indennizzo, è dunque costituzionalmente legittimo a condizione che sia "applicato in maniera rigorosa" e che non venga utilizzato "in ipotesi che superino i limiti normativamente tracciati, per le quali debbono trovare all'opposto applicazione le procedure espropriative ordinarie" (TRGA Trentino – Alto Adige/Südtirol, Trento, 22 ottobre 2015, n. 401).»

PATOLOGIA - OPERA PUBBLICA - OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA - ACQUISIZIONE SANANTE - ART. 42 BIS DPR 327/2001



L'art. 42 *bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 costituisce uno strumento idoneo all'acquisizione di un bene privato occupato illegittimamente in seguito a un comportamento della P.A. che lo trasforma e lo detiene per scopi di interesse pubblico, ma in assenza di un valido titolo espropriativo.

La norma in menzione esprime una duplice peculiarità attinente al piano di operatività e al contenuto obbligazionario pecuniario.

In primo piano, è opinione condivisa che essa opera in tutte le situazioni in cui si avvera una condizione di possesso illegittimo, cioè se la procedura espropriativa manca del tutto o non è stata definita con il decreto di esproprio, oppure è stata oggetto di caducazione giudiziale nei suoi singoli atti procedimentali.

Sotto il secondo aspetto, l'art. 42 *bis* dimostra la propria completezza prevedendo un adempimento ibrido tra il profilo indennitario secondo il valore attuale del bene e quello risarcitorio che equitativamente, salvo diversa prova, riconosce nella misura del 5% annuo il mancato godimento del bene per tutto il tempo di privazione del possesso. (Cfr. Corte di Cassazione, sez. un., n. 17581 del 21/08/2020)

Secondo il pensiero prevalente l'art. 42 *bis* racchiude in sé una norma *sui generis*, che espleta in *uno actu* sia la dichiarazione di pubblica utilità sia il provvedimento finale attraverso un procedimento di contemperamento degli interessi, pubblico da un lato al mantenimento dell'opera e privato dall'altro alla restituzione, dettato in *extrema ratio*, permettendo l'acquisizione del fondo non in sanatoria, infatti opera *ex nunc*, bensì in relazione a un autonomo percorso che conforma al diritto una fattispecie di illegittimità. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 2581 del 23/04/2020)

Le valutazioni contemplate al caso di specie, che determinano il percorso di cui al provvedimento di acquisizione, sono autonome e diverse rispetto a quelle *in illo tempore* assunte alla base del procedimento ordinario di ablazione rimasto irrisolto. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. II, n. 1087 del 12/02/2020)

L'effetto conformativo al diritto ottenuto con lo strumento citato rappresenta l'unico riferimento normativo dotato di efficacia imperativa applicabile, in forma integrale, a tutti i casi sopra descritti in cui una P.A. possiede un bene privato senza titolo per ragioni di interesse pubblico. (Cfr. Tar Lazio, sez. Latina, n. 632 del 22/10/2019)

Una particolare pronuncia del Consiglio di Stato osserva la versatilità della norma preposta permettendone l'uso anche nei casi in cui il giudice ordinario ha previsto la condanna al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima e la Conservatoria dei Registri immobiliari non ha trascritto la sentenza passata in giudicato.

In tal senso, il provvedimento di acquisizione può essere emesso senza la previsione di ulteriori somme da liquidare alla parte già soddisfatta soltanto per l'allineamento catastale della proprietà in seno al patrimonio pubblico. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3096 del 13/05/2019)

L'alternatività tra lo strumento coattivo di acquisizione ed eventuali accordi negoziali precedenti si pongono sotto il dominio della buona fede contrattuale.

Secondo il combinato disposto sulla corretta esecuzione dell'accordo ex art. 11 della legge 241 del 1990 e art. 1372 del codice civile, è inammissibile un comportamento contrario da parte della Pubblica Amministrazione che *a posteriori* ricorre unilateralmente allo strumento coercitivo per superare quanto già assunto con gli obblighi contrattuali. (Cfr. Tar Campania, sez. V Napoli, n. 4442 del 03/09/2019)

Il comma 1 dell'art. 42 *bis* dispone in merito alla competenza nell'adozione del provvedimento di acquisizione indicando l'Autorità che utilizza attualmente il bene per scopi di interesse pubblico. (Cfr. Tar Campania, sez. II Salerno, n. 1929 del 30/08/2021)

L'assenza della condizione suesposta vanifica la possibilità di applicazione dello strumento di acquisizione.

In tal senso, si ricorda che l'art. 42 *bis* è una norma *stricto sensu* di rango eccezionale in grado di soddisfare attuali ragioni pubblicistiche relative al mantenimento dell'opera già realizzata in occupazione *sine titulo*, significando diversamente la restituzione con ripristino e risarcimento del danno. (Cfr. Tar Sicilia, sez. III Palermo, n. 2625 del 13/11/2019)

Assunti tali presupposti come condizione legittimante, in giurisprudenza si definisce il carattere secondario e gradato dell'irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi dal momento che l'esigenza di acquisizione sorge per il solo fatto che l'occupazione sia avvenuta *sine titulo* quindi a prescindere se la modifica artificiale sia permanente o meno. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6255 del 13/09/2021)

In ogni caso, l'irreversibile trasformazione dei terreni e la realizzazione completa delle opere progettate costituiscono la ragione impeditiva della restituzione e l'*extrema ratio* che giustifica il mantenimento dell'opera. (Cfr. Tar Puglia, sez. III Lecce, n. 518 del 09/04/2021)

La modifica di per sé rende attuabile l'art. 42 *bis* a prescindere dal grado di trasformazione del bene. (Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3617 del 10/05/2022)

La modificazione del suolo è connessa allo spossessamento. (Cfr. Tar Molise n. 18 del 21/01/2020)

Il principio pone come principale osservazione che unico presupposto concettuale per la norma in analisi sia l'utilizzazione/modificazione del bene immobile illegittimamente occupato in difetto di un valido titolo di esproprio, afferendo il possesso ed il grado di trasformazione a una condizione meramente materiale non incisiva ai fini della traslazione della proprietà interessata. (Cfr. Tar Sicilia, sez. II Catania, n. 2773 del 19/11/2019)

TAR Campania, Sezione I Salerno N.500 del 29/03/2019

Sintesi: L'art. 42 bis configura un procedimento ablatorio sui generis il cui scopo non è quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall'Amministrazione (perché altrimenti integrerebbe una espropriazione indiretta per ciò solo vietata), bensì quello consistente nella soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche.

Estratto: «Quanto alla potestà pubblicistica di cui all'art. 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001 - dal cui esito dipendono gli ulteriori, consequenziali obblighi conformativi - va precisato che il

relativo esercizio deve essere condotto dalle amministrazioni soccombenti alla stregua delle conclusioni cui è pervenuta la più autorevole giurisprudenza (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 71 del 2015, Sezioni Unite della Corte di Cassazione, n. 735 del 19 gennaio 2015 e n. 22096 del 29 ottobre 2015, Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 9 febbraio 2016), condivisa dal Collegio. In particolare, nell'ultima pronuncia appena citata, si è osservato che l'art. 42 bis configura un "procedimento ablatorio sui generis" il cui scopo non è quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall'Amministrazione (perché altrimenti integrerebbe una espropriazione indiretta per ciò solo vietata), bensì quello "autonomo, rispetto alle ragioni che hanno ispirato la pregressa occupazione contra ius, consistente nella soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche, redimibili esclusivamente attraverso il mantenimento e la gestione di qualsiasi opera dell'infrastruttura realizzata sine titulo". In linea con la natura eccezionale dell'istituto si è pertanto sottolineato che un tale obiettivo istituzionale "deve emergere necessariamente da un percorso motivazionale - rafforzato, stringente e assistito da garanzie partecipativo rigorose - basato sull'emersione di ragioni attuali ed eccezionali che dimostrino in modo chiaro che l'apprensione coattiva si pone come extrema ratio (perché non sono ragionevolmente praticabili soluzioni alternative e che tale assenza di alternative non può mai consistere nella generica «...eccessiva difficoltà ed onerosità dell'alternativa a disposizione dell'amministrazione...») [...]". Ai sensi del ripetuto art. 42 bis, l'acquisizione sanante comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute a titolo di: a) danno patrimoniale, da determinarsi nella misura del valore venale dell'area alla data di emissione del provvedimento di acquisizione sanante; b) danno non patrimoniale (nella misura del 10% del valore venale dell'area occupata); c) danno da occupazione illegittima (da quantificarsi nella misura del 5% annuo del valore venale delle aree occupate), dall'inizio del periodo di occupazione illegittima fino a quella di adozione del provvedimento traslativo. Scaduto infruttuosamente il termine di 90 (novanta) giorni, con la decorrenza sopra specificata, il Provveditore Interregionale per le Opere Pubbliche Campania e Molise, quale commissario ad acta di questo Tribunale, provvederà in via sostitutiva, con potestà di delega ad idoneo funzionario in servizio presso lo stesso ufficio, nell'ulteriore termine di 90 (novanta) giorni dalla notifica di apposita richiesta di parte interessata, a tutto quanto necessario per l'esauriva ottemperanza alla sentenza in questione.»

Consiglio di Stato, Sezione IV N.3096 del 13/05/2019

Sintesi: Ove una sentenza del giudice ordinario, passata in giudicato, abbia condannato il soggetto occupante illegittimamente il suolo privato per scopi di pubblica utilità al risarcimento del danno per la "perdita della proprietà", e la Conservatoria dei Registri Immobiliari non abbia trascritto la sentenza quale titolo di acquisto (non ravvisando i presupposti di cui agli articoli 2674 e 2659 del codice civile), può essere utilizzato lo strumento dell'acquisizione coattiva sanante ex art. 42bis, al solo fine di adeguare formalmente la situazione di fatto a quella di diritto, senza la previsione di ulteriori somme.

Estratto: «a) hanno ricostruito le vicende che hanno condotto al presente grado del giudizio (v. pp. 1-4); b) hanno chiesto che il Comune sia condannato "ad adottare il provvedimento di acquisizione ex art. 42 bis c.P.R. n. 327 del 2001 ed a corrispondere ai sensi del comma 3, ultimo inciso, il danno da occupazione senza titolo ... a far tempo dalla data di adozione delle sentenze della Corte d'appello di Reggio Calabria" n. 298 del 2010 e n. 2 del 2013. A

fondamento di tale domanda, gli appellanti hanno dedotto che: - la Corte d'appello a suo tempo ha liquidato "il risarcimento del danno per la perdita della proprietà ed il risarcimento del danno per l'occupazione temporanea", tenendo conto "della data di avvio dell'occupazione illegittima sino alla data di adozione delle sentenze"; - sino a quando è emesso l'atto di acquisizione previsto dall'art. 42 bis, il Comune non avrebbe "alcun titolo idoneo a legittimare la propria occupazione di quelle aree"; - il TAR avrebbe dovuto dunque condannare il Comune al risarcimento del danno (col criterio "del 5% annuo sul valore del bene"), per l'ulteriore occupazione da considerare senza titolo tra le date di pubblicazione delle sentenze della Corte d'appello e la data in cui sarà emesso il decreto previsto dall'art. 42 bis. In data 17 aprile 2019, gli interessati hanno depositato la documentazione riguardante la ispezione ipotecaria presso l'Agenzia delle entrate – direzione provinciale di Reggio Calabria. 6. Il Comune si è costituito ed ha depositato una memoria difensiva, con cui ha chiesto il rigetto dell'appello. Gli appellanti hanno depositato una memoria di replica, con cui hanno illustrato le questioni controverse ed hanno insistito nelle già formulate conclusioni. 7. Ritiene la Sezione che l'appello risulta infondato e va respinto. 8. Va premesso che, con le sentenze del giudice civile, si è venuta a creare una singolare situazione, poiché – mentre tali sentenze hanno constatato la 'perdita del diritto di proprietà' ed hanno condannato il Comune di Reggio Calabria a pagare per tale 'perdita' gli importi poi effettivamente corrisposti dal Comune (euro 79.510,85 e 582.349,09, oltre ai relativi accessori, per l'importo totale di euro 1.992.071,48, come ha rilevato il TAR) - la Conservatoria dei Registri Immobiliari di Reggio Calabria non ha poi trascritto le sentenze della Corte d'Appello quali titoli di acquisto, non ravvisando i presupposti di cui agli articoli 2674 e 2659 del codice civile. 9. Ciò posto, l'appello risulta infondato per un duplice ordine di considerazioni. 9.1. Come ha correttamente sottolineato la sentenza appellata, il giudicato civile - sia pure sulla base della motivazione sopra evidenziata – ha del tutto chiaramente disposto che il Comune di Reggio Calabria ha acquistato la proprietà dell'area, contestualmente 'perduta' dagli appellanti e proprio per questo il TAR – con una statuizione corretta e comunque di per sé rimasta incontestata – ha escluso che l'atto di acquisizione dovesse prevedere la corresponsione di somme, risultando le aree in questione già di proprietà del Comune e dovendosi solo emanare un atto che formalmente adegui la situazione di fatto a quella di diritto. Per le medesime ragioni già esposte dal TAR, non si può ritenere che il Comune debba corrispondere un ulteriore importo con riferimento al periodo successivo al deposito delle sentenze della Corte d'appello: tali sentenze hanno statuito che la proprietà delle aree in questione fosse proprio del Comune, sicché in base a tali titoli l'Amministrazione ha posseduto tali aree iure domini e non più quale occupante sine titulo. Va dunque condivisa anche l'ulteriore statuizione del TAR, secondo cui il Comune deve emanare l'atto di acquisizione, senza disporre il pagamento di importi ulteriori rispetto a quelli già corrisposti in esecuzione del giudicato civile: è stato infatti pagato il controvalore del bene e – con la pubblicazione delle sentenze della Corte d'appello – l'Amministrazione ha continuato a possedere le aree ormai divenute sue, con un titolo giuridico. 9.2. Inoltre, dalla documentazione acquisita risulta che il Comune – in esecuzione della sentenza del giudice civile e della conseguente transazione conclusa tra le parti – ha corrisposto agli interessati l'importo di euro 1.992.071,48: nella transazione era stato previsto che con tale pagamento essi 'nulla avranno a pretendere nei confronti del Comune di Reggio Calabria per qualsiasi diritto, ragione e/o pretesa in relazione ai titoli ed alle procedure sopra indicate»

TAR Campania, Sezione II Salerno N.1089 del 19/06/2019

pubbliche. Di conseguenza, vi è inosservanza del principio della certezza del diritto per quanto riguarda la privazione della proprietà del bene.

Estratto: «31. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole no 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale : la seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » ; le second alinéa reconnaît aux États le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (Amuur c. France, 25 juin 1996, § 50, Recueil des arrêts et décisions 1996 III, et Iatridis, précité, § 58). 32. La Cour renvoie ensuite à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (voir, parmi d'autres, Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie, no 31524/96, CEDH 2000-VI, Scordino c. Italie (no 3), no 43662/98, 17 mai 2005, et Velocci c. Italie, no 1717/03, 18 mars 2008) pour une récapitulation des principes pertinents et pour un aperçu de sa jurisprudence en la matière, notamment en ce qui concerne la question du respect du principe de légalité dans ce type d'affaires. 33. En l'espèce, la Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré que la requérante avait été privée de son bien à compter de la date de la cessation de la période d'occupation légitime. Or elle estime que, en l'absence d'un acte formel d'expropriation, cette situation ne saurait être considérée comme « prévisible ». En effet, ce n'est que par la décision judiciaire définitive que le principe de l'expropriation indirecte a été effectivement appliqué et que le transfert de propriété du bien concerné au bénéficiaire des pouvoirs publics a été entériné. Par conséquent, il y a eu méconnaissance du principe de la sécurité juridique à l'égard de la requérante concernant la privation de propriété de son bien, et ce jusqu'au 16 décembre 2004, date à laquelle le jugement du tribunal de Bénévènt est devenu définitif. 34. La Cour observe ensuite que la situation en cause a permis à l'administration de tirer parti d'une occupation de terrain illégale. En d'autres termes, l'administration a pu s'approprier la partie du terrain litigieuse au mépris des règles régissant l'expropriation en bonne et due forme. 35. À la lumière de ces considérations, la Cour estime que l'ingérence litigieuse n'est pas compatible avec le principe de légalité et qu'elle a donc enfreint le droit au respect des biens de la requérante. 36. Dès lors, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole no 1 à la Convention.»

PATOLOGIA - OPERA PUBBLICA - OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA - DANNO

TAR Sicilia, Sezione III Palermo N.903 del 27/03/2019

Sintesi: Il danno sofferto per l'illegittima occupazione del fondo inerisce alla perdita della disponibilità materiale e giuridica del bene, essendo irrilevante l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica o l'utilizzazione del fondo da parte del soggetto espropriante.

Estratto: «Prospetta, invero, sul punto, l'Associazione Urbanistica di Comprensorio "Due Emme" di essere carente di titolarità passiva in relazione al rapporto obbligatorio derivante dall'illegittima attività amministrativa poiché soggetto meramente delegato delle operazioni espropriative. Nel merito, poi, l'Associazione ha rilevato come l'attività costruttiva sia stata

bloccata dopo l'adozione del provvedimento cautelare del T.A.R. e abbia interessato solo una parte delle aree espropriate. L.2 In ordine alla carenza di titolarità passiva dell'Associazione Urbanistica di Comprensorio "Due Emme", osserva il Tribunale che la giurisprudenza ha costantemente ribadito la sussistenza della «responsabilità solidale tra la pubblica amministrazione e il soggetto delegato allo svolgimento delle procedure espropriative per i danni cagionati all'espropriato per occupazione illegittima», giacché «Le problematiche in punto di riparto di responsabilità in capo ai soggetti responsabili solidalmente ex art. 2055 del codice civile [...] non possono essere opposte al privato danneggiato» (Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 2016, n. 3416 conf. ex aliis Cons. Stato, Sez. IV, 11 dicembre 2014, n. 6080; Cons. Stato, Sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 676). A nulla, inoltre, può rilevare che le opere fossero state solo parzialmente realizzate dall'Associazione poiché il danno sofferto per l'illegittima occupazione del fondo inerisce alla perdita della disponibilità materiale e giuridica del bene, essendo irrilevante l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica o l'utilizzazione del fondo da parte del soggetto espropriante. Evidenzia la giurisprudenza su tale questione che all'illegittima occupazione di un immobile, da parte di un privato come della P.A., consegue un danno in re ipsa per il proprietario derivante dalla perdita della disponibilità del bene e dall'impossibilità di conseguire l'utilità ricavabile dal bene medesimo in relazione alla sua natura normalmente fruttifera, e costituisce oggetto di una presunzione iuris tantum, cosicché la relativa liquidazione può ben essere operata dal giudice sulla base di presunzioni semplici, con riferimento al cosiddetto danno figurativo, (cfr. da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, 23 novembre 2017, n. 5453 e Cass. civ., sez. III, 9 agosto 2016, n. 16670, che richiama come precedenti conformi Cass. Civ., Sez. II, 15 ottobre 2015, n. 20823; Cass. Civ., Sez. II, 28 maggio 2014, n. 11992, Cass. Civ., Sez. III, 16 aprile 2013, n. 9137, Cass. Civ., Sez. II, 7 agosto 2012, n. 14222 e aggiunge che nella sostanza non si discostano da questa impostazione - benché precisando che non di danno in re ipsa si tratta, ma di danno-conseguenza che va provato dal danneggiato, il quale può al riguardo peraltro pur sempre avvalersi di presunzioni, Cass. Civ., Sez. III, 17 giugno 2013, n. 15111, Cass. Civ., Sez. III, 11 gennaio 2005, n. 378). L'annullamento in autotutela con effetti ex tunc del decreto di esproprio ha reso non iure il possesso della P.A. la quale non ha restituito, fino all'adozione del nuovo decreto di esproprio, il terreno all'odierna parte ricorrente, legittimata a rivendicarla ex art. 948 c.c., con conseguente risarcibilità del danno sofferto ex art. 2043 c.c. per il periodo di occupazione sine titulo ricompreso dal 20 aprile 2010 (data di immissione in possesso in esecuzione del decreto di esproprio poi annullato) al 15 gennaio 2011 (data di immissione in possesso in forza del nuovo decreto di esproprio).»

Consiglio di Stato, Sezione IV N.3428 del 27/05/2019

Sintesi: Il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno per perdita del godimento del bene si fonda sulla perdita della facoltà di godimento connessa al diritto di proprietà e, dunque, sulla perdita parziale del contenuto del diritto medesimo. È per questo che si può: sia escludere la ricomprensione di tale tipologia di danno tra quelle rientranti nella categoria del "danno-conseguenza"; sia riaffermare che, in tale ipotesi, il danno è "in re ipsa", con la conseguenza che non incombe un particolare onere probatorio della sussistenza del medesimo a carico del proprietario, mentre incombe sull'amministrazione occupante l'onere di provare che il proprietario si sia intenzionalmente disinteressato dell'immobile o, più propriamente, che una concreta e comprovata situazione del rapporto tra proprietario

e bene (il cd. lato interno del diritto soggettivo di proprietà) possa far escludere la sussistenza del profilo di danno innanzi evocato.

Sintesi: Laddove si intenda seguire la (non unanime) distinzione tra danno-evento e danno-conseguenza, diversamente da quanto accade per la lesione della facoltà di godimento (danno-evento), la lesione del potere di disposizione costituisce danno-conseguenza, di modo che, finché il potere di disposizione non è attivato, in vista del suo esercizio, esso non è autonomamente considerabile ai fini del risarcimento. Ed è proprio per questo che l'evento "occupazione illegittima del bene" non comporta ex se il risarcimento del danno per incisione sul potere di disposizione, a meno che il titolare del diritto non provi che la perdita di disponibilità del bene non abbia inciso su concrete trattative contrattuali (o, al limite, ma sempre con rigorosa allegazione probatoria, su atti unilaterali di liberalità), volte a disporre del bene medesimo; per altro verso, se si ritiene che ogni danno è "conseguenza" dell'evento (in realtà finendo con l'affermare, con questa formula, che ogni danno deve essere provato), allora la perdita della facoltà di godimento riceve prova dal verificarsi dell'evento stesso di spossamento del bene, mentre la perdita del potere di disposizione, stante la struttura del medesimo, deve essere provata da elementi ulteriori che leghino la lesione al comportamento illecito tenuto.

Estratto: «4. Richiamati i principi espressi dalla giurisprudenza amministrativa, ai quali questa Sezione intende conformarsi anche nella presente sede, occorre peraltro rilevare come non sia possibile accedere, per le ragioni di seguito esposte, all'inquadramento del danno da perdita della facoltà di godimento del bene nella categoria del "danno-conseguenza". Il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno per perdita del godimento del bene si fonda sulla perdita della facoltà di godimento connessa al diritto di proprietà e, dunque, sulla perdita parziale del contenuto del diritto medesimo. È per questo che si può: - sia escludere la ricomprensione di tale tipologia di danno tra quelle rientranti nella categoria del "danno-conseguenza" (salvo le precisazioni che saranno di seguito effettuate); - sia riaffermare che, in tale ipotesi, il danno è "in re ipsa" (previa definizione dell'esatto significato da attribuire a tale espressione), con la conseguenza che non incombe un particolare onere probatorio della sussistenza del medesimo a carico del proprietario, mentre incombe sull'amministrazione occupante l'onere di provare "che il proprietario si sia intenzionalmente disinteressato dell'immobile" (Cons. Stato, sez. IV, n. 897/2017 cit.), o, più propriamente, che una concreta e comprovata situazione del rapporto tra proprietario e bene (il cd. lato interno del diritto soggettivo di proprietà) possa far escludere la sussistenza del profilo di danno innanzi evocato. 4.1. Quanto al primo degli aspetti innanzi evidenziati (non inquadrabilità del danno quale "danno-conseguenza"), pur senza ripercorrere (se non per ampie linee) un denso e pluriennale dibattito, occorre ricordare che la distinzione tra "danno-evento" e "danno-conseguenza" è stata formulata (e correntemente utilizzata ab initio) dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione con riferimento specifico ai danni non patrimoniali (o, come risalentemente definiti, "moralì"), e per di più – pur nei limiti di tale ristretto ambito - non senza ripensamenti e precisazioni. 4.1.1. Come ha avuto a suo tempo modo di affermare la Corte costituzionale (sent. 14 luglio 1986 n. 184): "vale distinguere, anche in diritto privato (specie a seguito del riconoscimento di diritti, inviolabili costituzionalmente, validi anche nei rapporti tra privati) l'evento materiale, naturalistico, che, pur essendo conseguenza del comportamento, è momento od aspetto costitutivo del fatto, dalle conseguenze dannose, in senso proprio, di quest'ultimo, legate all'intero fatto illecito (e quindi anche all'evento) da un

impedirne la trasformazione ecc.), oltre al consueto risarcimento del danno, ancorato ai parametri dell'art. 2043 c.c.. Trattandosi, dunque, sempre, di un'ipotesi d'illecito permanente, lo stesso viene a cessare, solo, per effetto della restituzione, di un accordo transattivo, della compiuta usucapione da parte dell'occupante che lo ha trasformato, ovvero della rinuncia del proprietario al suo diritto, implicita nella richiesta di risarcimento dei danni per equivalente (Cass. civ., Sez. Un., 19 gennaio 2015, n. 735; Cass. civ., 14 giugno 2016, n. 12260; Cass. civ., 24 maggio 2018, n. 12961). La realizzazione di un'opera pubblica su un fondo oggetto di legittima occupazione in via d'urgenza, non seguita dal perfezionamento della procedura espropriativa, dunque, costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo d'acquisto, ed è, come tale, inidonea, da sé sola, a determinare il trasferimento della proprietà in favore della P.A., in tal senso deponendo la costante giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, che ha affermato la contrarietà alla convenzione dell'istituto della cosiddetta espropriazione indiretta e negato la possibilità di individuare sistemi di acquisizione diversi da quello consensuale del contratto e da quello autoritativo del procedimento ablatorio. La necessità di interpretare il diritto interno in conformità con il principio enunciato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, secondo cui l'espropriazione deve sempre avvenire in buona e debita forma, comporta che l'illecito spossessamento del privato da parte della P.A. e l'irreversibile trasformazione del suo terreno per la costruzione di un'opera pubblica non danno luogo, anche quando vi sia stata dichiarazione di pubblica utilità, all'acquisto dell'area da parte dell'Amministrazione, sicché il privato ha diritto a chiederne la restituzione, salvo che non decida è il caso di specie di abdicare al suo diritto e chiedere il risarcimento del danno per equivalente (cfr., da ultimo, Cass. civ., 6 marzo 2019, n. 6526; in senso analogo, v. Cons. Stato, Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970; id., 29 agosto 2012, n. 4650).»

PATOLOGIA - OPERA PUBBLICA - OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA - RESTITUTIO IN INTEGRUM - LIMITI - ACQUISIZIONE SANANTE

TAR Sicilia, Sezione II Catania N.68 del 18/01/2019

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

Estratto: «Ne consegue che l'Amministrazione ha un vero e proprio obbligo di esercitare tale potere qualora il suo esercizio, all'esito della valutazione sugli interessi in conflitto, risulti meglio corrispondere all'interesse pubblico rispetto alla soluzione alternativa consistente nella restituzione dell'immobile. La valutazione discrezionale sugli interessi in conflitto risulta, quindi, sempre necessaria nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, perché, qualora essa deponga nel senso che l'interesse pubblico, nella sua composizione con gli altri interessi confliggenti, risulti meglio soddisfatto attraverso l'acquisizione del bene, all'Amministrazione non resta alcuna facoltà di optare per la restituzione dell'immobile, atteso che tale soluzione pregiudicherebbe il corretto perseguimento dell'interesse che l'autorità è deputata a soddisfare. Ciò, si ripete, dipende dal fatto che le potestà (e in primo luogo la

potestà amministrativa), a differenza delle facoltà, non costituiscono un mero potere, ma si sostanziano in un potere-dovere, nel senso, cioè, che il loro titolare ha l'obbligo di esercitare il potere che l'ordinamento gli attribuisce ogniqualvolta tale esercizio risulti idoneo a soddisfare l'interesse per il quale il potere stesso è stato attribuito. Se, quindi, la restituzione dell'immobile e la corresponsione di quanto dovuto a titolo risarcitorio secondo la disciplina civilistica può intervenire, nei casi come quello in esame, solo qualora l'Amministrazione, valutati gli interessi in conflitto, abbia ritenuto che l'esercizio della potestà autoritativa di acquisizione dell'immobile ai sensi dell'art. 42-bis d.p.r. n. 327/2001 non costituisca uno strumento di migliore soddisfazione dell'interesse pubblico nella sua doverosa composizione con gli ulteriori interessi concorrenti, ciò significa che, nei casi di cui al citato art. 42-bis, primo e secondo comma, il primo dovere che incombe sull'Amministrazione non è quello "civilistico" relativo alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, ma innanzitutto quello "amministrativo" relativo alla valutazione degli interessi in conflitto (valutazione dalla quale dipende il concreto esercizio della potestà di acquisizione del bene, ovvero la concreta restituzione dell'immobile ai sensi della disciplina di diritto comune). In altri termini, l'Amministrazione, nell'esercizio della sua discrezionalità, è chiamata a decidere in via preliminare se esercitare o non esercitare la potestà amministrativa di acquisizione che l'ordinamento le attribuisce e, solo nel caso in cui tale decisione abbia avuto esito negativo, essa è tenuta, come qualsiasi soggetto di diritto comune, alla restituzione dell'immobile e al risarcimento del danno. La valutazione degli interessi in conflitto di cui all'art. 42-bis, primo comma, d.p.r. n. 327/2001 è, perciò, necessariamente prodromica rispetto alla concreta opzione fra acquisizione autoritativa e restituzione "civilistica" e deve essere obbligatoriamente compiuta dall'Amministrazione in tutti i casi in cui si verifichi una delle situazioni contemplate dal primo e dal secondo comma della disposizione indicata. Tale valutazione amministrativa – che potrebbe anche non essere formalizzata in uno specifico provvedimento nel caso in cui la stessa abbia esito negativo e risulti implicitamente dalla restituzione dell'immobile e dalla liquidazione del danno - deve tuttavia pur sempre intervenire, proprio in quanto l'ordinamento non attribuisce all'Amministrazione una libera facoltà di acquisizione dell'immobile, ma le impone il dovere di procedere a tale acquisizione qualora, in base alla valutazione prescritta dal citato art. 42-bis, essa costituisca uno strumento più adeguato per il corretto perseguimento dell'interesse pubblico. A fronte di una situazione quale quella in esame, l'Amministrazione è, quindi, tenuta in primo luogo a valutare gli interessi in conflitto, esercitando il potere amministrativo discrezionale che l'ordinamento le riconosce (esercizio che ben può concretizzarsi nella decisione di non acquisire l'immobile in via autoritativa), e solo in seconda battuta, qualora cioè l'esito di tale valutazione discrezionale si traduca nella decisione di non acquisire il bene, essa dovrà considerarsi effettivamente tenuta alla restituzione dell'immobile secondo gli ordinari canoni civilistici.»

TAR Calabria, Sezione II Catanzaro N.175 del 25/01/2019

Sintesi: In caso di occupazione di beni privati da parte della p.a., i proprietari hanno diritto ad ottenere la disponibilità giuridica e materiale dei terreni occupati in forza della dichiarazione di pubblica utilità, non costituendo la realizzazione dell'opera pubblica un impedimento alla possibilità di restituire l'area illegittimamente appresa. Nondimeno, in ipotesi di tal genere, l'ordinamento vigente consente all'ente espropriante di procedere in via postuma all'acquisto della proprietà del bene, attraverso la procedura di cui all'art. 42-bis del T.U. 8 giugno 2001 n. 327.

PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - CEDU - DANNO MORALE

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione I N.14346 del 06/06/2019

Sintesi: In caso di di espropriazione indiretta, l'importo dell'indennizzo deve corrispondere al valore pieno ed intero del terreno al momento della perdita della proprietà, e, una volta detratta la somma eventualmente accordata a livello nazionale, questo importo deve essere indicizzato per compensare gli effetti dell'inflazione, e deve essere maggiorato di interessi tali da compensare, almeno in parte, il lungo lasso di tempo trascorso dallo spossessamento del terreno; inoltre, deve essere valutata la perdita di chance eventualmente subita dal proprietario per lo spossessamento del bene, dovendosi prendere in considerazione il danno derivante dall'indisponibilità del terreno nel periodo compreso tra l'inizio dell'occupazione legittima e il momento della perdita della proprietà. Infine deve essere accordata una somma per il danno morale conseguente al senso di impotenza e di frustrazione per l'espropriazione illegittima.

Estratto: «40. La Cour rappelle que, dans l'affaire Guiso-Gallisy (précitée), elle a modifié sa jurisprudence concernant les critères d'indemnisation dans les affaires d'expropriation indirecte : désormais, le montant de l'indemnité à octroyer doit correspondre à la valeur pleine et entière du terrain au moment de la perte de la propriété, telle qu'établie par l'expertise ordonnée par la juridiction compétente au cours de la procédure interne, et, une fois déduite la somme éventuellement octroyée au niveau national, il doit être actualisé pour compenser les effets de l'inflation et assorti d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps qui s'est écoulé depuis la dépossession du terrain ; par ailleurs, il y a lieu d'évaluer la perte de chances éventuellement subie par la partie requérante. 41. En l'espèce, la Cour note que, d'après les juridictions nationales, la requérante a perdu la propriété du bien litigieux le 13 janvier 1997 (paragraphe 11 ci-dessus). Il ressort de l'expertise ordonnée par le tribunal de Bénévent que, à cette date, la valeur de ce bien, dont le prix au mètre carré était de 51,65 EUR (paragraphe 10 ci dessus), était de 39 150 EUR. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime raisonnable d'accorder à la requérante 36 100 EUR. 42. Quant à la perte de chances subie à la suite de la dépossession du bien en cause, la Cour considère qu'il y a lieu de prendre en considération le préjudice découlant de l'indisponibilité de ce bien pendant la période comprise entre le début de l'occupation légitime (13 janvier 1990) et le moment de la perte de propriété (13 janvier 1997) (paragraphe 10 ci dessus). Aussi la Cour estime t-elle raisonnable d'accorder à la requérante 8 400 EUR pour la perte de chances.»

PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - CEDU - PLUSVALORE DERIVANTE DALL'OPERA ABUSIVA

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione I N.19169 del 06/06/2019

Sintesi: Nei criteri di indennizzo nelle cause di espropriazione indiretta non deve tenersi conto, nella valutazione del danno materiale, del costo di costruzione degli immobili edificati dalla pubblica amministrazione sui terreni occupati.

Estratto: «67. Elle rappelle également que, dans l'affaire Guiso-Gallisay (précitée, § 105), elle a modifié sa jurisprudence concernant les critères d'indemnisation dans les affaires d'expropriation indirecte. En particulier, elle a décidé d'écarter les prétentions des requérants dans la mesure où elles étaient fondées sur la valeur des terrains à la date de son arrêt et de ne plus tenir compte, pour évaluer le dommage matériel, du coût de construction des immeubles bâtis par l'État sur les terrains en cause.»

PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - CEDU - RIVALUTAZIONE

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sezione I N.19169 del 06/06/2019

Sintesi: L'importo da riconoscere per l'occupazione illegittima deve corrispondere al valore venale del terreno al momento della perdita della proprietà. Successivamente, una volta detratta la somma eventualmente accordata a livello nazionale, tale importo deve essere indicizzato per compensare gli effetti dell'inflazione e maggiorato di interessi per compensare, almeno in parte, il periodo di tempo trascorso dalla perdita del terreno. Ove l'amministrazione versi al proprietario un indennizzo corrispondente al valore venale del terreno, maggiorato degli interessi a partire dalla data della trasformazione irreversibile, ma non indicizzi la somma per compensare gli effetti dell'inflazione, il risarcimento accordato non costituisce un rimedio adeguato e sufficiente.

Estratto: «29. Quant à la seconde condition, à savoir un redressement approprié et suffisant, la Cour n'est pas persuadée qu'elle a été remplie dans le cas d'espèce. La Cour rappelle que dans l'affaire Guiso-Gallisay c. Italie ((satisfaction équitable) [GC], no 58858/00, § 105, 22 décembre 2009) elle a défini les critères d'indemnisation dans les affaires d'expropriation indirecte et a précisé que le montant de l'indemnité à octroyer devait correspondre à la valeur vénale du terrain au moment de la perte de la propriété, telle qu'établie par l'expertise ordonnée par la juridiction compétente au cours de la procédure interne. Ensuite, une fois déduite la somme éventuellement octroyée au niveau national, ce montant doit être actualisé pour compenser les effets de l'inflation et assorti d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps qui s'est écoulé depuis la dépossession du terrain. En l'espèce, la Cour observe que le tribunal de Bénévent a condamné l'administration à verser au requérant une indemnité correspondant à la valeur vénale du terrain, augmentée des intérêts à partir de la date de transformation irréversible du terrain exproprié, mais est resté en défaut d'actualiser la somme pour compenser les effets de l'inflation (paragraphe 13 ci-dessus). Par conséquent, la Cour considère que le redressement accordé par cette juridiction ne constitue pas un redressement approprié et suffisant. 30. Dans ces conditions, la Cour estime que le requérant peut encore se prétendre victime de la violation alléguée. Par conséquent, elle rejette l'exception soulevée par le Gouvernement.»

PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - CONDIZIONI - COLPEVOLEZZA - CASISTICA - IN CASO DI ILLEGITTIMITÀ DELL'ATTO - ERRORE SCUSABILE

Consiglio di Stato, Sezione IV N.6775 del 08/10/2019

Sintesi: Non sussiste la ‘colpa d’apparato’ in caso di iniziativa procedimentale che, malgrado la illegittimità poi riscontrata dell’atto di autotutela, ha inteso porre rimedio ad una situazione di illegalità (conseguente al rilascio degli originari titoli edilizi) e di illiceità (nella specie conseguente alla disponibilità da parte della società di un’area di proprietà del Comune).

Estratto: «Contrariamente a quanto ha dedotto l’appellante, la sentenza impugnata non è dunque incorsa nella violazione del giudicato, per aver escluso la fondatezza della domanda risarcitoria, proposta dopo l’emanazione della sentenza di annullamento. Neppure sono condivisibili le ulteriori deduzioni dell’appellante, secondo cui sarebbe ravvisabile una ‘colpa lieve di apparato’ e il Comune con l’atto di autotutela avrebbe attribuito rilevanza ad una ‘questione assolutamente irrilevante sotto il profilo economico (l’area di proprietà del Comune era di appena 17 mq)’. Nella specie, dall’esame dei fatti accaduti non emerge alcun elemento che possa far ritenere sussistente una ‘colpa d’apparato’, essendovi stata una iniziativa procedimentale che, malgrado la illegittimità poi riscontrata dell’atto di autotutela, ha inteso porre rimedio ad una situazione di illegalità (conseguente al rilascio degli originari titoli edilizi) e di illiceità (conseguente alla disponibilità da parte della società di un’area di proprietà del Comune). Inoltre, non può essere considerata ‘assolutamente irrilevante sotto il profilo economico’ la questione della perdurante occupazione di un suolo di proprietà comunale. La stessa sentenza di annullamento n. 756 del 2011 ha rilevato che il Comune, sia pure senza emanare l’atto di annullamento, avrebbe potuto individuare ‘soluzioni alternative idonee a realizzare un equo contemperamento dei contrapposti interessi’ (così evocando anche la soluzione prevista dall’art. 938 del codice civile, riguardante ‘l’occupazione di porzione di fondo attiguo’), con ciò riconoscendo espressamente la perdurante rilevanza giuridica della situazione venutasi a verificare, caratterizzata anche dalla illiceità della condotta di occupazione.»

Consiglio di Stato, Sezione V N.8109 del 27/11/2019

Sintesi: In presenza di un atto illegittimo la responsabilità della pubblica amministrazione può essere esclusa solo in presenza di un errore scusabile che abbia indotto la stessa ad esercitare illegittimamente i propri poteri autoritativi.

Sintesi: L’errore scusabile si può configurare in casi di incertezza del quadro normativo di riferimento, di complessità della situazione di fatto e degli interessi coinvolti e di contrasti di giurisprudenza.

Sintesi: L’errore scusabile non è nemmeno ipotizzabile in presenza di un atto quale il certificato di agibilità condizionato dal riscontro dei soli presupposti di carattere tecnico previsti dall’art. 24 del testo unico dell’edilizia.

Estratto: «6. Fondate sono inoltre le censure contenute nel secondo motivo d’appello, con il quale la società originaria ricorrente lamenta che il Tribunale amministrativo non abbia ravvisato la colpa del Comune di Copertino. In presenza di un atto illegittimo la responsabilità della pubblica amministrazione può infatti essere esclusa solo in presenza di un errore scusabile che abbia indotto la stessa ad esercitare illegittimamente i propri poteri autoritativi.

Secondo la giurisprudenza costante di questo Consiglio di Stato l'errore scusabile si può in particolare configurare in casi di incertezza del quadro normativo di riferimento, di complessità della situazione di fatto e degli interessi coinvolti e di contrasti di giurisprudenza (da ultimo in questo senso: Cons. Stato, IV, 18 ottobre 2019, nn. 7082 – 7086; V, 20 giugno 2019, n. 4200). Ciò premesso, come deduce l'appellante nessuna di queste ipotesi esimenti è stata nemmeno prospettata dal Comune di Copertino e peraltro non è nemmeno ipotizzabile in presenza di un atto quale il certificato di agibilità condizionato dal riscontro dei soli presupposti di carattere tecnico previsti dal sopra citato art. 24 del testo unico dell'edilizia. 7. Sul punto va ancora aggiunto che l'errore scusabile non può essere desunto dal diverso esito della domanda di annullamento dell'atto impugnato nei due gradi del giudizio amministrativo, perché in questo modo si finirebbe per attribuire rilievo ad una pronuncia poi riformata nel successivo grado di giudizio e riversare sul privato danneggiato dall'illegittimità provvedimento dell'amministrazione l'eventuale errore del Tribunale amministrativo poi accertato in appello da questo Consiglio di Stato.»

TAR Sardegna N.430 del 21/06/2022

Sintesi: La colpa della pubblica amministrazione viene individuata nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione; pertanto, la responsabilità deve essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto.

Sintesi: Spetta all'Amministrazione dimostrare che si è verificato un errore scusabile, il quale è configurabile in caso di contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione di una norma, di formulazione incerta di norme da poco entrate in vigore, di rilevante complessità del fatto, d'influenza determinante di comportamenti di altri soggetti o di illegittimità derivante da una successiva dichiarazione d'incostituzionalità della norma applicata.

Estratto: «»

PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - CRITERI DI CALCOLO - IN OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA

TAR Campania, Sezione V Napoli N.3914 del 16/07/2019

Sintesi: Il danno per occupazione illegittima deve coprire il valore d'uso del bene dal momento della sua illegittima occupazione (ovvero dal momento di immissione in possesso, in forza dell'intervenuto annullamento del decreto di occupazione di urgenza), fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie o sino alla data di restituzione dell'area. Tale valore d'uso, corrispondente al danno sofferto dal privato per l'illecita, prolungata occupazione dei terreni di sua proprietà, può quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore con il cit. art. 42 - bis comma 3, d.P.R.

n. 327 del 2001, suscettibile di applicazione analogica in quanto espressione di un principio generale.

Estratto: «24. Ciò posto, va precisato che il danno per occupazione illegittima, secondo la costante giurisprudenza, deve coprire il valore d'uso del bene dal momento della sua illegittima occupazione (ovvero dal momento di immissione in possesso, in forza dell'intervenuto annullamento del decreto di occupazione di urgenza), fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie o sino alla data di restituzione dell'area. 24.1. Tale valore d'uso, corrispondente come detto, al danno sofferto da parte ricorrente per l'illecita, prolungata occupazione dei terreni di sua proprietà, può quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore con il cit. art. 42 - bis comma 3, d.P.R. n. 327 del 2001, suscettibile di applicazione analogica in quanto espressione di un principio generale (T.A.R. Basilicata, Potenza, sez. I, 7.03.2014, n. 182; T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 14 dicembre 2012).»

Consiglio di Stato, Sezione IV N.4709 del 23/07/2020

Sintesi: In caso di occupazione illegittima di un bene privato da parte della p.a. si verifica un illecito disciplinato dall'art. 2043 del codice civile, sicché agli effetti della liquidazione del danno patrimoniale derivante dal mancato godimento del bene immobile si applicano le disposizioni riguardanti l'illecito aquiliano, precisamente gli articoli 2043, 2056 e 1226 del codice civile.

Estratto: «18. Ritenuto dunque che l'allegazione e la prova della lesione del godimento del bene siano sufficienti a comprovare la sussistenza del danno patrimoniale, occorre esaminare le problematiche relative alla sua quantificazione. In particolare, vanno ora esposte le motivazioni per le quali la Sezione ritiene che vada rimeditato il richiamato precedente orientamento che liquidava in via automatica il danno derivante dal mero mancato godimento del bene immobile occupato utilizzando, a titolo equitativo ex art. 1226 c.c., il parametro del 5% di cui al più volte menzionato art. 42 bis, comma 3, del d.P.R. n. 327 del 2001. 19. È evidente che l'applicazione del comma 3, ultimo periodo, dell'art. 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001, già in considerazione del suo testo letterale, non risulta disciplinare una fattispecie di illecito aquiliano rientrante nel genus dell'art. 2043 c.c.. Il comma 3, che prevede la corresponsione di questa somma a titolo indennitario per l'occupazione senza titolo subita dal proprietario, è infatti inserito nell'ambito di una disciplina interamente finalizzata a disciplinare le conseguenze dell'emanazione del provvedimento di acquisizione. Il comma 3, dunque, correla, in modo evidente, la liquidazione forfetaria del danno da occupazione senza titolo – nella misura ivi prevista – esclusivamente all'eventualità che venga emanato il provvedimento di acquisizione. 20. Anche da un punto di vista sistematico, vi sono elementi che inducono ad escludere che si possa applicare, come una sorta di automatismo, il comma 3 dell'art. 42 bis del testo unico sugli espropri per quantificare il risarcimento del danno da occupazione illegittima di un fondo, nel caso in un cui sia mancato il provvedimento di acquisizione al patrimonio indisponibile. 20.1. “La disciplina del procedimento espropriativo speciale ex art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001 regola, in modo tipico, esaustivo e tassativo, il procedimento di (ri)composizione del contrasto tra l'interesse privato del proprietario e l'interesse generale cui è preordinata l'acquisizione del bene alla mano pubblica comportate la cessazione dell'illecito

condizione che: I) sia effettivamente configurabile il carattere non violento della condotta; II) si possa individuare il momento esatto della interservio possessionis; III) si faccia decorrere la prescrizione acquisitiva dalla data di entrata in vigore del t.u. espr. (30 giugno 2003) perché solo l'art. 43 del medesimo t.u. aveva sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e dunque solo da questo momento potrebbe ritenersi individuato, ex art. 2935 c.c., il "...giorno in cui il diritto può essere fatto valere"; e) di un provvedimento emanato ex art. 42-bis t.u. esp (cfr. Cons. Stato (Ad. Plen.), Sent., (ud. 07/10/2015) 09-02-2016, n. 2). Tale orientamento è stato fatto proprio anche dalla stessa giurisprudenza di legittimità secondo la quale l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte della P.A., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integra un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente sempre ad oggetto i danni per il periodo, non coperto dall'eventuale occupazione legittima, durante il quale il privato ha subito la perdita delle utilità ricavabili dal bene sino al momento della restituzione, ovvero della domanda di risarcimento per equivalente che egli può esperire, in alternativa, abdicando alla proprietà del bene stesso. Ne consegue che la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni decorre dalle singole annualità, quanto al danno per la perdita del godimento del bene, e dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente (cfr. Cass. civ. Sez. Unite Sent., 19/01/2015, n. 735). Ed ancora: "La vicenda ablatoria relativa alla detenzione abusiva nel tempo, senza alcun titolo, di un fondo altrui, non essendo ravvisabile in capo alla P.A. alcuna funzione amministrativa, configura un illecito di natura permanente, che cessa soltanto con la restituzione dell'immobile al proprietario o con la rinuncia di costui a richiederla. Ne consegue che l'illiceità permanente, oltre a legittimare la richiesta di restituzione del bene, impedisce la decorrenza del termine prescrizione, di cui all'art. 2947 cod. civ., dell'azione di risarcimento che il privato ritenga di proporre, abdicando - come avvenuto nella specie, espressamente - alla proprietà. (Cassa con rinvio, App. Campobasso, 28/11/2006 Cass. civ. Sez. I Sent., 25/01/2013, n. 1787).»

PATOLOGIA - RISARCIMENTO DEL DANNO - OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA - PRESCRIZIONE - INTERRUZIONE

TAR Sardegna, Sezione II N.103 del 09/02/2019

Sintesi: Se è vero che il diritto ad ottenere il risarcimento per la perdita della proprietà è imprescrittibile, è anche vero che il (diverso) diritto al risarcimento del danno per illegittima sottrazione dell'utilizzo dell'area, poiché matura al 31 dicembre di ogni anno, è pretesa che si prescrive con il decorso di cinque anni. La configurazione come danno permanente (danno da perdita della proprietà delle aree) consente dunque di prescindere dalla prescrizione, ma solo in riferimento a tale oggetto di pretesa. L'effetto interruttivo della prescrizione laddove viceversa configurabile non si produce in conseguenza di contenzioso riguardante l'espropriazione ma non specificamente il risarcimento da occupazione illegittima.

Estratto: «L'esame del merito della domanda risarcitoria, articolata in una pluralità di voci, deve essere necessariamente preceduto dall'analisi della fondatezza o meno dell'eccezione di prescrizione sollevata, in particolare, dalla difesa erariale. L'Avvocatura sostiene che trattandosi di presunti danni risalenti al momento dell'occupazione (1998), questi non avrebbero potuto essere azionati solo nel 2014 (con l'odierno ricorso risarcitorio). Non

trattandosi di danni provocati nel quinquennio antecedente alla notifica del ricorso (2009-2014) la domanda giurisdizionale risarcitoria andrebbe respinta in quanto prescritta. La società ricorrente controdeduce ritenendo infondata l'eccezione, in quanto i danni da espropriazione andrebbero qualificati come "permanententi". Il Collegio evidenzia che, se è vero che il diritto ad ottenere il risarcimento per la perdita della proprietà è imprescrittibile, è anche vero che il (diverso) diritto al risarcimento del danno per illegittima sottrazione dell'utilizzo dell'area, poiché matura al 31 dicembre di ogni anno, è pretesa che si prescrive con il decorso di cinque anni. Si richiama l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato che ha affermato, con la sentenza sez. I, 28/04/2015 n. 3059, che "l'omissione degli adempimenti tipici della procedura ablatoria e segnatamente del provvedimento definitivo di esproprio deve essere qualificata come illecito «permanente», nella cui vigenza non decorre la prescrizione; ciò perché in tal caso manca un effetto traslativo della proprietà, stante la mancanza del provvedimento di esproprio, connesso alla mera irrevocabile modifica dei luoghi, con la conseguenza che il soggetto spossessato può agire nei confronti dell'ente pubblico espropriante «senza dover sottostare al termine prescrizionale quinquennale», decorrente dalla trasformazione irreversibile del bene". Nello stesso senso Consiglio di Stato, sez. IV, 29/08/2012, n. 4650: "Poiché la irreversibile trasformazione del bene illegittimamente occupato non comporta il trasferimento della proprietà in capo alla p.a., appare palese la «natura permanente» dell'illecito dell'Amministrazione, finché dura l'illegittima occupazione del bene «senza che nel frattempo cominci a decorrere la prescrizione del diritto al risarcimento del privato»" (vedasi anche, nello stesso senso, CS 804/2011). La configurazione come danno permanente (danno da perdita della proprietà delle aree) consente di prescindere dalla prescrizione; ma solo in riferimento a tale oggetto di pretesa. Per quanto concerne invece l'eccezione di prescrizione delle pretese patrimoniali attinenti il corrispettivo per "illegittima occupazione" (che decorrerebbero dal 13.8.2001) non sono stati indicati dalla ricorrente (e provati in giudizio) la sussistenza di "atti interruttivi" idonei allo scopo. Va considerato sul punto che la società Cartiera, con l'insieme dei contenziosi radicati, ha dimostrato di non aver mai prestato acquiescenza nei confronti delle decisioni assunte dall'Amministrazione; opponendosi sia al progetto, sia alle determinazioni occupative ed acquisitive. Promuovendo 4 cause innanzi al giudice ordinario-Corte d'Appello (n. 419/1998, 115/1999, 88/2000 e 375/2001) contro le determinazioni-quantificative espropriative ed occupative (per ottenere, per quanto qui interessa, la rideterminazione dell'indennità da occupazione "legittima"), cause che sono state definite solo nel 2013), nonché il ricorso al Tar, radicato nel 1998 (e conclusosi nel 2010) impugnando il progetto e la disposta occupazione delle aree. Ma tali processi non possono essere considerati rilevanti ai fini dell'individuazione di una pretesa, notificata all'Amministrazione, per ottenere il corrispettivo per occupazione "illegittima". Pretesa che, trattandosi di domanda patrimoniale "autonoma", è sottoposta alle consuete regole della responsabilità extracontrattuale, anche in materia di prescrizione. Se è vero che l'atto giudiziario assume, evidentemente, un peso ancora maggiore rispetto ad un atto di notifica di istanza-diffida stragiudiziale, è altrettanto vero che l'"oggetto" del petitum svolto in sede giudiziaria deve contemplare, nello specifico, quali sono le pretese proposte (rispetto alle quali insorge, conseguentemente, il contraddittorio con la controparte evocata in giudizio). Nel caso di specie le svariate cause radicate, tutte, eccetto una (l'ultima, la quarta, in Corte d'Appello, di poco più di un mese successiva -ottobre 2001-), prima della scadenza del termine di occupazione legittima (agosto 2001), contengono pretese che non sono utilizzabili ai fini interruttivi, per la conservazione del diritto ad ottenere il risarcimento per l'occupazione "illegittima", protrattasi dall'agosto 2001. In applicazione

dell' art. 2947 c.c. le pretese inerenti la spettanza del risarcimento per illegittima occupazione del bene possono essere esaminate nel merito solo in riferimento ai 5 anni anteriori alla notifica del ricorso n. 71/2014 (nel successivo Capo IVc verrà accertata la fondatezza e la spettanza di questa parte del petitum). La Cassazione, con sentenza n. 10072/2010, ha affermato che "il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da fatto illecito, così come di quello dipendente da responsabilità contrattuale, sorge non dal momento in cui il fatto del terzo determina ontologicamente il danno all'altrui diritto, bensì dal momento in cui la produzione del danno si manifesta all'esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile" . E, nel caso di specie, la persistenza dell'occupazione, dopo la scadenza dei primi 1.000 giorni, rendeva palese l'illiceità e l'insorgenza del danno ingiusto , con facoltà di azionare il correlato diritto risarcitorio. Quindi, non essendo stato dimostrato che il privato abbia notificato, in riferimento a tali specifiche pretese, atti o diffide utili ai fini dell'interruzione del termine di prescrizione, la fondatezza della domanda pecuniaria può essere trattata (al successivo punto), ma limitatamente alla parte non prescritta (quinquennio). Analogamente per le altre, molteplici, voci di danno, inerenti l'asserita «riduzione dell'attività produttiva», che sono anch'esse qualificabili come pretese ordinarie, soggette quindi a prescrizione , quinquennale, da fatto illecito (assimilabili ad azioni risarcitorie comuni). Nel successivo Capo le pretese verranno quindi esaminate solo per la parte non coperta da prescrizione; cioè in riferimento ai 5 anni antecedenti al 2014, notifica del ricorso »

TAR Puglia, Sezione III Bari N.1311 del 14/10/2019

Sintesi: La natura permanente dell'illecito conseguente all'occupazione illegittima impedisce il maturarsi della prescrizione del diritto al risarcimento del danno da parte del proprietario in assenza di alcuna traslazione della proprietà in capo all'ente pubblico. Per l'effetto il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria, di cui all'art. 2947 c.c. può decorrere solo dalla data di cessazione dell'illecito. In particolare non rileva l'estinzione di precedente giudizio non potendosi applicare alla fattispecie il disposto dell'art. 2945 comma III cc (secondo cui "Se il processo si estingue, rimane fermo l'effetto interruttivo e il nuovo periodo di prescrizione comincia dalla data dell'atto interruttivo"), presupponendo quest'ultimo in ogni caso l'avvenuta cessazione dell'illecita occupazione dei suoli, con conseguente decorrenza del termine di prescrizione.

Estratto: «12. Non è fondata, infatti, l'eccezione di prescrizione sollevata in limine litis da Acquedotto Pugliese in riferimento ai profili risarcitori del danno da occupazione illegittima. Al riguardo, il Tribunale ritiene di dover far proprio il prevalente orientamento giurisprudenziale secondo cui la natura permanente dell'illecito conseguente all'occupazione illegittima impedisce il maturarsi della prescrizione del diritto al risarcimento del danno da parte del proprietario in assenza di alcuna traslazione della proprietà in capo all'ente pubblico (T.A.R. Latina, sez. I, 02/09/2019, n.533; TAR Lazio, Latina, sez. I, 8 aprile 2019 n. 272; sez. I, 12 maggio 2015 n. 383; TAR Toscana, sez. I, 14 gennaio 2013, n. 20). Per l'effetto il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria, di cui all'art. 2947 c.c. può decorrere solo dalla data di cessazione dell'illecito (Consiglio di Stato sez. IV, 10/07/2018, n.4204). 12.1. Alla luce dei suindicati principi nella fattispecie non rileva l'estinzione del precedente giudizio promosso dal -OMISSIS- e non può, pertanto, applicarsi al caso in esame il disposto, invocato dalla resistente, dell'art. 2945 comma III cc (secondo cui "Se il processo si estingue, rimane fermo

l'effetto interruttivo e il nuovo periodo di prescrizione comincia dalla data dell'atto interruttivo”), presupponendo quest’ultimo in ogni caso l’avvenuta cessazione dell’illecita occupazione dei suoli, con conseguente decorrenza del termine di prescrizione.»

TAR Sardegna, Sezione II N.486 del 11/09/2020

Sintesi: L'obbligazione pecuniaria per corrispettivo dell'occupazione illegittima di aree private da parte della p.a. è soggetta a prescrizione quinquennale. Atto interruttivo della prescrizione è un atto di citazione dei proprietari al fine di vedere riconosciuto il loro diritto alla restituzione delle aree medesime ovvero ad essere risarciti sia per la perdita patrimoniale loro conseguita a seguito dell'illegittima apprensione da parte dell'amministrazione delle aree medesime sia per la mancata disponibilità delle stesse a seguito della loro illegittima occupazione.

Estratto: «Occorre ora determinare il dies a quo dell'obbligazione pecuniaria per corrispettivo dell'occupazione, verificando se l'obbligazione sia, in parte, prescritta. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 9.2.2016 ha affermato "la decorrenza del termine di prescrizione quinquennale dalla proposizione della domanda basata sull'occupazione contra ius, ovvero, dalle singole annualità per quella basata sul mancato godimento del bene - che viene a cessare solo in conseguenza: a) della restituzione del fondo; b) di un accordo transattivo...;". Le somme dovute per indennità di occupazione sono quindi soggette alla prescrizione quinquennale. Occorre analizzare se vi siano stati, nella fattispecie in esame, atti interruttivi della prescrizione. Anteriormente alla notifica di questo ricorso, le ricorrenti avevano adito nel 2009 il giudice ordinario (Tribunale di Cagliari), con atto di citazione spedito per la notifica il 19 marzo 2009, al fine di vedere riconosciuto il loro diritto alla restituzione delle aree medesime ovvero ad essere risarciti sia per la perdita patrimoniale loro conseguita a seguito dell'illegittima apprensione da parte dell'amministrazione delle aree medesime sia per la mancata disponibilità delle stesse a seguito della loro illegittima occupazione. Le ricorrenti hanno poi notificato atto di significazione diffida in data 20 giugno 2014 al Comune di Quartu Sant'Elena. Con sentenza n. 2163/2015 del 29 giugno 2015, pubblicata il 3 luglio 2015, il Tribunale di Cagliari, Sezione civile, in accoglimento dell'eccezione preliminare dell'ente convenuto, ha declinato la propria giurisdizione a favore del Giudice amministrativo. Con ricorso notificato al Comune di Quartu Sant'Elena il 30 ottobre 2015, è stato adito questo T.a.r.. Da ciò deriva che la pretesa va ancorata al quinquennio anteriore alla notifica del primo ricorso cioè con decorrenza dal luglio 2009. La domanda può essere, quindi, accolta, limitatamente, ai 5 anni antecedenti la proposizione della stessa. Per l'effetto il dies a quo delle spettanze deve decorrere dal quinquennio antecedente (luglio 2009) alla notifica dell'atto di citazione all'Amministrazione.»

TAR Puglia, Sezione III Bari N.1606 del 10/12/2020

Sintesi: Le missive che si limitano a richiedere l'indennità definitiva di esproprio e/o a sollecitare la stipula di un accordo bonario in merito alla predetta indennità non sono effettivamente idonee ad effettuare la messa in mora, né, quindi, ad interrompere la prescrizione del diritto al risarcimento del danno da occupazione illegittima.

Sintesi: Le trattative di bonario componimento sono idonee a comprovare il riconoscimento da parte del Comune del diritto di credito, con il conseguente effetto interruttivo della prescrizione ex art. 2944 cc., anche relativamente alla pretesa risarcitoria relativa al danno da illegittima occupazione, rivelando tali trattative la consapevolezza della P.A di essere obbligata a versare un corrispettivo a fronte della apprensione del bene e dunque a ristorare in qualche modo il privato per i danni subiti per effetto della illegittima occupazione del bene.

Estratto: «11. Quanto alla domanda di risarcimento del danno da illegittima occupazione, il Collegio ritiene parzialmente fondata l'eccezione di prescrizione formulata dalla difesa civica, in applicazione dei principi espressi dalla Suprema Corte secondo cui la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni ex art. 2947 c.c. decorre dalle singole annualità (Cass. civ., sez. un., 19 gennaio 2015 n. 735). Al riguardo, invero, va osservato che le missive, a cui parte ricorrente collega l'effetto interruttivo della prescrizione sin dal 1993 (ad eccezione di quella a firma del difensore dei ricorrenti del 24.3.2014), limitandosi a richiedere l'indennità definitiva di esproprio e/o a sollecitare la stipula di un accordo bonario con il Comune in merito alla predetta indennità, non sono effettivamente idonee ad effettuare la messa in mora dell'Amministrazione inadempiente. Viceversa, e contrariamente a quanto prospettato dalla difesa civica, le trattative di bonario componimento documentate dalle parti in giudizio (cfr. note A.R del 29/06/2012, Prot. nn. 6262 e 6264), sono idonee a comprovare il riconoscimento da parte del Comune del diritto di credito, con il conseguente effetto interruttivo della prescrizione ex art. 2944 cc. (Cassazione civile sez. III, 24/09/2015, n.18879) anche relativamente alla pretesa risarcitoria relativa al danno da illegittima occupazione, rivelando tali trattative la consapevolezza della P.A di essere obbligata a versare un corrispettivo a fronte della apprensione del bene e dunque a ristorare in qualche modo il privato per i danni subiti per effetto della illegittima occupazione del bene. Per tali motivi, deve ritenersi fondata la domanda risarcitoria da occupazione illegittima dei beni, con diritto al ristoro dei relativi danni a far data dal quinquennio anteriore al 29.6.2012, data del primo fatto interruttivo della prescrizione.»

TAR Campania, Sezione V Napoli N.841 del 09/02/2021

Sintesi: Può riconoscersi effetto interruttivo del decorso del termine di prescrizione, ex art. 2943 c.c., agli atti coi quali i proprietari hanno esercitato la propria pretesa, pur se impropriamente denominata, facendo valere il diritto al ristoro patrimoniale loro dovuto in conseguenza della vicenda ablativa in via stragiudiziale ovvero le azioni giudiziarie promosse sebbene abbiano avuto erroneamente ad oggetto l'indennità di espropriazione anziché il risarcimento del danno.

Estratto: «III.1. Va ora scrutinata l'eccezione di prescrizione quinquennale sollevata dall'I.A.C.P. di Benevento, secondo il quale la pretesa risarcitoria relativa alle singole annualità dell'occupazione illegittima per mancato godimento del bene deve intendersi prescritta in riferimento alle cinque annualità precedenti la notifica del presente ricorso (avvenuta in data 22 gennaio 2015). Giova premettere quanto precisato sul punto dal Consiglio di Stato nell'Adunanza Plenaria n. 2 del 2016, laddove ha chiarito che: "In linea generale, quale che sia la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), la condotta illecita dell'amministrazione incidente sul diritto di proprietà non può comportare