

anno 10 numero 1 gennaio febbraio 2016

ISSN 1971-999 X

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario bimestrale
di giurisprudenza

Espropri *online*

l'espropriazione per pubblica utilità

notiziario giurisprudenziale

fondato e diretto da Paolo Loro

anno 10 numero 1
gennaio febbraio 2016



fax: 049 9710328 email: info@esproprioonline.it

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

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

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

Periodico bimestrale registrato al Tribunale di Padova registro stampa 30 maggio 2007 n. 2087 | Numero finito di elaborare il 4 marzo 2016 | Materia: espropriazione per pubblica utilità | Tipologia: notiziario | Formato: digitale, pdf | Codice ISSN 1971-999 X | EDL 51 | Collana Osservatorio di Giurisprudenza | nic 254 | Prezzi: abbonamento annuale (6 numeri) € 100 IVA inclusa per i non abbonati ad una rivista telematica del network Territorio.it - € 75 IVA inclusa per gli abbonati ad una rivista telematica del network Territorio.it. Pagamento in ccp 40217887 Exeo srl piazzetta Modin 12 PD causale "abbonamento rivista EDL bimestrale". IBAN per bonifici IT85V0760112100000040217887. Non sono ammessi pagamenti decurtati di spese di tesoreria | Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c. s. i. v. € 10.000, 00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD info@exeo.it. | Luogo di elaborazione presso la sede operativa.



professionisti

pubblica amministrazione

www.esproprioonline.it - www.territorio.it - www.exoedizioni.it

lascia adito a dubbi circa la consapevolezza, in capo ai ricorrenti, della sorte prevista dal progetto per il loro fabbricato, destinato alla demolizione. In questo senso, è inequivocabile il fatto che le osservazioni sottoscritte dai signori Vitale e Campolmi citino espressamente la dicitura “da demolire”, presente negli elaborati progettuali e riferita appunto all’edificio di loro proprietà (copia della planimetria recante la dicitura in questione è addirittura allegata alle osservazioni).»

PUBBLICA UTILITÀ → DICHIARAZIONE DI P.U. → CONTENUTO → ART. 17.1 DPR 327/2001: INDICAZIONE DEL VINCOLO

Sintesi: Con riferimento all’indicazione degli estremi dell’atto da cui è sorto il vincolo preordinato all’esproprio, prescritta dall’art. 17 co. 1 del D.P.R. n. 327/2001, la sua mancanza nel provvedimento di approvazione del progetto può ritenersi supplita (nel caso di specie) dalla trasmissione, contestuale a quella del provvedimento di approvazione, del decreto di occupazione d’urgenza menzionante il provvedimento dal quale discende il vincolo preespropriativo. Lo scopo della disposizione che si assume violata – consentire agli interessati di verificare l’esistenza e la persistente efficacia del vincolo – può dunque considerarsi raggiunto, circostanza che consente di derubricare il vizio dedotto dai ricorrenti a semplice irregolarità non invalidante.

Estratto: «3.1.4. Con riferimento all’indicazione degli estremi dell’atto da cui è sorto il vincolo preordinato all’esproprio, prescritta dall’art. 17 co. 1 del D.P.R. n. 327/2001, la sua mancanza nel provvedimento di approvazione del progetto da parte dell’A.N.A.S. è supplita nella specie dalla trasmissione, contestuale a quella del provvedimento di approvazione, del decreto di occupazione d’urgenza menzionante il provvedimento ministeriale dell’8 agosto 2011 dal quale discende il vincolo preespropriativo. Lo scopo della disposizione che si assume violata – consentire agli interessati di verificare l’esistenza e la persistente efficacia del vincolo – può dunque considerarsi raggiunto, circostanza che consente di derubricare il vizio dedotto dai ricorrenti a semplice irregolarità non invalidante.»

NECESSARIA L'OFFERTA SOLENNE SE IL COMPORTAMENTO RETINENTE DEL PROPRIETARIO IMPEDISCE LA RESTITUZIONE DEL BENE OCCUPATO

TAR MOLISE n.20 del 19/01/2016

Relatore: Orazio Ciliberti - Presidente: Orazio Ciliberti

**PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA →
PRESCRIZIONE → INTERRUZIONE**

Sintesi: L’atto di citazione incardinato dal privato proprietario dell’immobile occupato, interrompe la prescrizione dei crediti relativi al periodo di occupazione sine titulo dell’immobile medesimo.

Estratto: «L’atto di citazione del 7.12.2007, incardinato dai privati proprietari dell’immobile dinanzi al Tribunale di Campobasso, interrompe la prescrizione dei crediti relativi al periodo di occupazione sine titulo dell’immobile medesimo, intercorrente tra il 1994 e il 2008 (prescrizione, peraltro, non eccipita dall’Amministrazione costituita in questo giudizio).»

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → FINO ALLA RESTITUTIO IN INTEGRUM → OFFERTA

Sintesi: Applicando le norme e i principi civilistici vigenti in materia (artt. 1206 e seguenti cod.civ.), si deve ritenere che i proprietari (creditori) dell'immobile occupato (nel caso di specie per finalità di ricerca archeologica), siano onerati ma non obbligati a ricevere la restituzione del bene alla cessazione del periodo di occupazione legittima e che l'Amministrazione occupante (debitrice), a fronte del comportamento renitente dei proprietari, potrebbe e dovrebbe ricorrere alle modalità di offerta "solenne" di cui all'art. 1208 cod. civ.; qualora ciò non avvenga e l'Amministrazione conservi così la detenzione e la disponibilità dell'immobile, la stessa è conseguentemente debitrice del pagamento dell'indennità di occupazione per il periodo successivo alla scadenza dell'efficacia dei decreti di occupazione fino al momento dell'espropriazione per pubblica utilità.

Estratto: «V - Non vi è dubbio che l'immobile sia stato occupato, sia pure per finalità di ricerca archeologica, e non sia stato mai restituito ai proprietari, con procedura di offerta formale. Anche a voler ipotizzare che i proprietari abbiano ostacolato la restituzione dell'immobile, allo scadere del periodo di occupazione legittima, non vi è dubbio che l'Amministrazione non abbia fatto nulla per far cessare la mora dei creditori (c.d. mora credendi). Applicando le norme e i principi civilistici vigenti in materia (artt. 1206 e seguenti cod.civ.), si deve ritenere che i proprietari (creditori) dell'immobile fossero onerati ma non obbligati a ricevere la restituzione dell'immobile, alla cessazione del periodo di occupazione legittima, e che l'Amministrazione occupante (debitrice), a fronte del comportamento renitente dei proprietari, avrebbe potuto e dovuto ricorrere alle modalità di offerta "solenne" di cui all'art. 1208 cod. civ., ma non l'ha fatto, conservando così la detenzione e la disponibilità dell'immobile e divenendo, conseguentemente, debitrice del pagamento dell'indennità di occupazione per il periodo successivo alla scadenza dell'efficacia dei decreti ministeriali datati 10.9.1993 e 8.9.1996, fino al momento dell'espropriazione per pubblica utilità (15.1.2009). Pertanto, l'Amministrazione è debitrice, senza alcun dubbio, del pagamento di una somma risarcitoria, commisurabile alle dette indennità non versate, come determinate nell'ultimo periodo di occupazione legittima. VI - Si possono ritenere sussistenti, nella specie, i presupposti del danno risarcibile, precisamente il comportamento colpevolmente omissivo dell'Amministrazione (la mancata intimazione a riprendere il possesso dell'immobile), l'evento dannoso (la perdita dell'uso del bene), nonché l'elemento soggettivo della colpa, consistente nella palese violazione dei principi di buon andamento, economicità e imparzialità (cfr.: Cons. Stato V, 31.7.2012 n. 4338; T.a.r. Lazio Roma II, 18.2.2013 n. 1749).»

IL DECRETO DI ESPROPRIO NON DEVE ESSERE PRECEDUTO DALLA COMUNICAZIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

TAR CAMPANIA, SEZIONE V NAPOLI n.268 del 19/01/2016
Relatore: Pierluigi Russo - Presidente: Pierluigi Russo

ASSERVIMENTO → DECRETO DI ASSERVIMENTO → MOTIVAZIONE

Sintesi: Il decreto di asservimento meramente attuativo rispetto al provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera (ferroviaria), non necessita di alcuna specifica motivazione oltre quella che può ricavarsi dall'approvazione del progetto esecutivo, comprensiva dell'ubicazione del tracciato dell'opera, ivi compresa quella localizzata nel tratto sotterraneo che attraversa il fondo asservito.

ASSERVIMENTO → ASSERVIMENTO O ESPROPRIO ?

Sintesi: La realizzazione di opera (linea ferroviaria), per la parte completamente interrata, non postula una vicenda traslativa della proprietà ma soltanto un asservimento del fondo, tanto che la stessa porzione di terreno resta nella piena disponibilità del titolare; in tale parte, la fattispecie concreta non è riconducibile ad una procedura espropriativa ma alla costituzione di una servitù di passaggio (della linea ferroviaria), continuando il terreno, seppur gravato da ius in re aliena, ad appartenere al privato, e risulta disciplinata dall'art. 44 del D.P.R. n. 327 del 2001 (e in precedenza dall'art. 46 della legge n. 2359 del 1865).

Estratto: «Giova premettere che con il provvedimento impugnato è stata dichiarata l'espropriazione definitiva e l'asservimento, in favore della Gestione Governativa della Vesuviana Ferrovia e Autolinee, alla quale è succeduta la Circumvesuviana S.r.l., di alcuni immobili siti nel territorio di Boscotrecase, ivi compresa, in particolare, l'area di proprietà della Unione Gas Auto S.p.a., dante causa dell'odierna ricorrente, espropriata per la superficie di mq. 60, destinata a deviazione stradale, ed asservita per mq. 640, per consentire il passaggio nel sottosuolo della linea ferroviaria. Con riguardo al primo motivo, ove si lamenta la presunta genericità dell'asservimento, non essendo individuabili i limiti imposti alla proprietà privata, il Collegio osserva che il decreto impugnato, meramente attuativo rispetto al provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera ferroviaria, non necessitava di alcuna specifica motivazione oltre quella che può ricavarsi dall'approvazione del progetto esecutivo (di cui al richiamato decreto del Ministero dei Trasporti del 15.12.1994), comprensiva dall'ubicazione del tracciato e delle relative gallerie, ivi compresa quella localizzata nel tratto sotterraneo che attraversa il fondo in questione, fermo restando che, come sostanzialmente riconosciuto dalla ricorrente, le limitazioni discendenti sul regime proprietario delle aree interessate dal passaggio delle linee ferroviarie sono stabilite in via generale dall'art. 49 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n.753. In definitiva, la realizzazione dell'opera, per la parte completamente interrata, non ha postulato una vicenda traslativa della proprietà ma soltanto un asservimento del fondo, tanto che la stessa porzione di terreno è restato nella piena disponibilità dell'allora titolare, il quale lo ha successivamente trasferito, con le servitù esistenti, all'odierna ricorrente. Dunque, in tale parte, la fattispecie concreta non è riconducibile ad una procedura espropriativa ma alla costituzione di una servitù di passaggio della linea ferroviaria, continuando il terreno, seppur gravato da ius in re aliena, ad appartenere al privato, e risulta disciplinata dall'art. 44 del D.P.R. n. 327 del 2001 (e in precedenza dall'art. 46 della legge n. 2359 del 1865). L'evocata previsione normativa, integrante un'ipotesi di cd. responsabilità da atto lecito, stabilisce, ai primi due commi, che: "È dovuta una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà. L'indennità è calcolata senza tenere conto del pregiudizio derivante dalla perdita di una utilità economica cui il proprietario non ha diritto."»

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → DECRETO DI ESPROPRIO

Sintesi: Come chiarito in giurisprudenza, l'Amministrazione non deve dare avviso di inizio del procedimento diretto all'emanazione del decreto di esproprio, atteso che tale provvedimento si pone in posizione meramente esecutiva rispetto alla dichiarazione di pubblica utilità, sicché nessun serio apporto collaborativo si potrebbe utilmente immaginare recato dal privato espropriando.

Estratto: «Non merita accoglimento neanche il secondo motivo, con cui si lamenta la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, atteso che la ricorrente ha acquistato il fondo in questione nel 2006, ossia in data successiva alla conclusione della procedura ablatoria. Peraltro, come chiarito in giurisprudenza, l'Amministrazione non deve dare avviso di inizio del procedimento diretto

all'emanazione del decreto di esproprio, atteso che tale provvedimento si pone in posizione meramente esecutiva rispetto alla dichiarazione di pubblica utilità, sicché nessun serio apporto collaborativo si potrebbe utilmente immaginare recato dal privato espropriando (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 02/03/2011, n.1312; sez. IV, 27 ottobre 2003, n. 6631; Cons. giust. amm. Sic., 24 giugno 2005, n. 394).»

LA P.A. NON È TENUTA A DETERMINARE L'INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE IN SEDE DI ADOZIONE DEL DECRETO APPOSITIVO DEL VINCOLO

TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.98 del 19/01/2016
Relatore: Nicola Durante - Presidente: Salvatore Schillaci

PROCEDURA → CONTRADDITTORIO → SOGLIA 50 DESTINATARI

Sintesi: Qualora il numero degli espropriandi sia superiore a cinquanta, rappresenta un valido mezzo di comunicazione dell'inizio del procedimento finalizzato all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed all'approvazione del progetto dell'opera pubblica, ai sensi degli artt. 11 e 16 T.U. 8 giugno 2001 n. 327, procedere mediante pubblico avviso affisso all'albo pretorio del comune, nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, su un quotidiano a diffusione nazionale ed uno a diffusione locale, nonché sul sito informatico della regione.

Estratto: «La relazione chiarificatrice depositata il 3.9.2013 dal consorzio intimato ha chiarito, con efficacia fidefacente, che la comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed all'approvazione del progetto dell'opera pubblica è stata effettuata ai sensi degli artt. 11 e 16 T.U. 8 giugno 2001 n. 327, essendo il numero degli espropriandi superiore a cinquanta. Si è così proceduto mediante pubblico avviso affisso all'albo pretorio del comune di Amendolara, nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, su un quotidiano a diffusione nazionale ed uno a diffusione locale, nonché sul sito informatico della regione Calabria (cfr. pag. 2 della relazione). Tale forma di pubblicità rappresenta un valido mezzo di comunicazione dell'inizio del procedimento espropriativo (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 6 marzo 2007 n. 1406).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI → ESPROPRIATIVI → APPOSIZIONE → INDENNIZZO

Sintesi: Ai fini della contestazione della legittimità del decreto di apposizione del vincolo, non possono essere dedotti pretesi vizi scaturenti dall'omessa predeterminazione dell'indennità provvisoria e dalla sua mancata offerta ai proprietari colpiti dal procedimento ablativo; detti adempimenti, infatti, assieme al deposito delle somme non accettate presso la Cassa depositi e prestiti, rientrano tra i presupposti di validità del decreto di esproprio e non del decreto di apposizione del vincolo.

Estratto: «Né, ai fini della contestazione della legittimità del decreto di apposizione del vincolo, possono essere dedotti pretesi vizi scaturenti dall'omessa predeterminazione dell'indennità provvisoria e dalla sua mancata offerta ai proprietari colpiti dal procedimento ablativo. Detti adempimenti, infatti, assieme al deposito delle somme non accettate presso la Cassa depositi e prestiti, rientrano tra i

presupposti di validità del decreto di esproprio e non del decreto di apposizione del vincolo (cfr. T.A.R. Toscana 23 giugno 2003 n. 2475).»

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

Sintesi: Anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22-bis T.U. 8 giugno 2001 n. 327, l'occupazione d'urgenza è inerente ad una fase meramente attuativa della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori. Essa, pertanto, ben può essere motivata tramite il richiamo espresso alla dichiarazione di pubblica utilità, costituendo questa l'unico presupposto per rilevare l'urgenza della realizzazione delle opere previste.

Estratto: «Eguale infondati sono le censure sollevate nei confronti dell'ordinanza di occupazione, la quale difetterebbe di una motivazione stringente in ordine alla sussistenza del presupposto normativo dell'urgenza. Ed invero, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22-bis T.U. 8 giugno 2001 n. 327, l'occupazione d'urgenza è inerente ad una fase meramente attuativa della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori. Essa, pertanto, ben può essere motivata tramite il richiamo espresso alla dichiarazione di pubblica utilità, costituendo questa l'unico presupposto per rilevare l'urgenza della realizzazione delle opere previste (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 2011 n. 114).»

MOTIVAZIONE DELL'OCCUPAZIONE D'URGENZA: SUFFICIENTE IL RICHIAMO ALLA DICHIARAZIONE DI P.U.

TAR CALABRIA, SEZIONE II CATANZARO n.99 del 19/01/2016
Relatore: Nicola Durante - Presidente: Salvatore Schillaci

PROCEDURA -> CONTRADDITTORIO -> SOGLIA 50 DESTINATARI

Sintesi: Qualora il numero degli espropriandi sia superiore a cinquanta, rappresenta un valido mezzo di comunicazione dell'inizio del procedimento finalizzato all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed all'approvazione del progetto dell'opera pubblica, ai sensi degli artt. 11 e 16 T.U. 8 giugno 2001 n. 327, procedere mediante pubblico avviso affisso all'albo pretorio del comune, nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, su un quotidiano a diffusione nazionale ed uno a diffusione locale, nonché sul sito informatico della regione.

Estratto: «La relazione chiarificatrice depositata il 3.9.2013 dal consorzio intimato ha chiarito, con efficacia fidefacente, che la comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed all'approvazione del progetto dell'opera pubblica è stata effettuata ai sensi degli artt. 11 e 16 T.U. 8 giugno 2001 n. 327, essendo il numero degli espropriandi superiore a cinquanta. Si è così proceduto mediante pubblico avviso affisso all'albo pretorio del comune di Amendolara, nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, su un quotidiano a diffusione nazionale ed uno a diffusione locale, nonché sul sito informatico della regione Calabria (cfr. pag. 2 della relazione). Tale forma di pubblicità rappresenta un valido mezzo di comunicazione dell'inizio del procedimento espropriativo (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 6 marzo 2007 n. 1406).»

VINCOLI URBANISTICI ED EDIFICABILITÀ → VINCOLI URBANISTICI → ESPROPRIATIVI E CONFORMATIVI → ESPROPRIATIVI → APPOSIZIONE → INDENNIZZO

Sintesi: Ai fini della contestazione della legittimità del decreto di apposizione del vincolo, non possono essere dedotti pretesi vizi scaturenti dall'omessa predeterminazione dell'indennità provvisoria e dalla sua mancata offerta ai proprietari colpiti dal procedimento ablativo; detti adempimenti, infatti, assieme al deposito delle somme non accettate presso la Cassa depositi e prestiti, rientrano tra i presupposti di validità del decreto di esproprio e non del decreto di apposizione del vincolo.

Estratto: «Né, ai fini della contestazione della legittimità del decreto di apposizione del vincolo, possono essere dedotti pretesi vizi scaturenti dall'omessa predeterminazione dell'indennità provvisoria e dalla sua mancata offerta ai proprietari colpiti dal procedimento ablativo. Detti adempimenti, infatti, assieme al deposito delle somme non accettate presso la Cassa depositi e prestiti, rientrano tra i presupposti di validità del decreto di esproprio e non del decreto di apposizione del vincolo (cfr. T.A.R. Toscana 23 giugno 2003 n. 2475).»

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

Sintesi: Anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22-bis T.U. 8 giugno 2001 n. 327, l'occupazione d'urgenza è inerente ad una fase meramente attuativa della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori. Essa, pertanto, ben può essere motivata tramite il richiamo espresso alla dichiarazione di pubblica utilità, costituendo questa l'unico presupposto per rilevare l'urgenza della realizzazione delle opere previste.

Estratto: «Egualmente infondati sono le censure sollevate nei confronti dell'ordinanza di occupazione, la quale difetterebbe di una motivazione stringente in ordine alla sussistenza del presupposto normativo dell'urgenza. Ed invero, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 22-bis T.U. 8 giugno 2001 n. 327, l'occupazione d'urgenza è inerente ad una fase meramente attuativa della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori. Essa, pertanto, ben può essere motivata tramite il richiamo espresso alla dichiarazione di pubblica utilità, costituendo questa l'unico presupposto per rilevare l'urgenza della realizzazione delle opere previste (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 2011 n. 114).»

IL GIUDICATO CHE ABBIA DISPOSTO LA RESTITUZIONE DEL BENE PRECLUDE L'ACQUISIZIONE SANANTE

TAR LAZIO, SEZIONE LATINA n.17 del 20/01/2016
Relatore: Pietro De Berardinis - Presidente: Carlo Taglienti

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001 → COSTITUZIONALITÀ → EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ → SUL PROVVEDIMENTO ACQUISITIVO → NULLITÀ

Sintesi: Il decreto dirigenziale ricognitivo adottato ai sensi dell'art. 43 DPR 327/2001, a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 293/2010 è viziato da nullità per difetto assoluto di attribuzione, ex art. 21-septies della l. n. 241/1990.

GIUDIZIO → COSTITUZIONALITÀ → EFFETTI DELLA DICHIARAZIONE DI INCOSTITUZIONALITÀ → SUL PROVVEDIMENTO → ILLEGITTIMITÀ → RILEVABILITÀ D'UFFICIO

Sintesi: La nullità è vizio che inficia radicalmente l'atto e per tale ragione, accanto ad un'azione di accertamento sottoposta a regime decadenziale dilatato, il codice del processo amministrativo ha previsto, all'art. 31, comma 4, che la nullità dell'atto possa "sempre essere rilevata d'ufficio dal giudice".

Estratto: «4.2. La tematica della cd. invalidità sopravvenuta delle determinazioni amministrative adottate sulla base di una legge successivamente dichiarata incostituzionale è stata affrontata, in relazione proprio all'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001, da una recente pronuncia del Consiglio di Stato (C.d.S., Sez. IV, 3 marzo 2014, n. 993). Il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa ha osservato, al riguardo, che la fattispecie all'esame è peculiare, essendo stata dichiarata incostituzionale non una qualunque norma di legge alla quale l'attività amministrativa deve prestare ossequio, ma la stessa disposizione di legge che fonda ed attribuisce il potere esercitato: in assenza dell'art. 43 cit., la P.A. non avrebbe mai potuto acquisire coattivamente la proprietà dell'immobile ed un eventuale provvedimento della specie considerata sarebbe stato emesso in situazione di totale carenza di potere. Ammessa, dunque, la rilevanza nel giudizio della pronuncia di incostituzionalità, il vizio che ne deriva è quello previsto dall'art. 21-septies della l. n. 241/1990, ossia il difetto assoluto di attribuzione, che è presidiato dalla sanzione della nullità.4.3. La nullità – precisa la pronuncia in commento – è vizio che inficia radicalmente l'atto e per tale ragione, accanto ad un'azione di accertamento sottoposta a regime decadenziale dilatato, il codice del processo amministrativo ha previsto, all'art. 31, comma 4, che la nullità dell'atto possa "sempre essere rilevata d'ufficio dal giudice": la previsione normativa sta a significare che, analogamente a quanto previsto per le nullità civili, al G.A. è attribuito un potere di rilievo ufficioso a presidio di un interesse generale all'eliminazione dall'ordinamento di fattispecie pubblicistiche radicalmente in contrasto con lo stesso. E nel giudizio amministrativo di legittimità – continua la pronuncia – tale potere di rilievo ufficioso è utilmente esercitabile nell'interesse anche del ricorrente, proprio, se non unicamente, nelle ipotesi di sopravvenienza del vizio, giacché, in via generale, il carattere giuridico della modificazione autoritativa della situazione del privato, il termine di decadenza e l'identità di effetti tra la declaratoria di nullità e la sentenza di annullamento, finiscono per svuotare di contenuto la previsione, rendendo di fatto impraticabile il potere ufficioso di rilievo della nullità.4.4. Il corollario del discorso appena esposto è che è del tutto irrilevante che la nullità sia stata fatta valere dal ricorrente in maniera irrituale, non con la proposizione di motivi aggiunti, ma limitandosi ad invocare l'applicazione nel giudizio della sentenza della Corte costituzionale per il tramite di una memoria non notificata: il Consiglio di Stato chiarisce, infatti, che il giudice ben può considerare la memoria del ricorrente quale mera sollecitazione all'esercizio di un potere ufficioso legittimamente esercitabile, cosicché la caducazione, da parte del giudice, del provvedimento ex art. 43 cit., in base alla sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità di detta norma, non incontra alcun ostacolo nella mancata notificazione della memoria che ne ha argomentato la rilevanza.4.5. Le conclusioni ora riportate sono indubbiamente applicabili alla fattispecie in esame. L'odierno ricorrente, infatti, ha invocato la sentenza della Corte costituzionale n. 293/2010 in sede di memoria finale non notificata alla controparte, ma ciò non è rilevante, avendo tale memoria svolto il compito – sulla base del suesposto insegnamento del Consiglio di Stato – di semplice sollecitazione a questo Tribunale per l'esercizio del potere ufficioso di rilievo della nullità, ex art. 31, comma 4, c.p.a., di cui le parti sono state informate nell'udienza pubblica, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a.; sotto il profilo sostanziale, poi, non vi è dubbio, alla stregua di quanto si è detto, che il decreto dirigenziale ricognitivo gravato sia viziato da nullità per difetto assoluto di attribuzione, ex art. 21-septies della l. n. 241/1990.»

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 43 DPR 327/2001

Sintesi: Vanno devolute alla giurisdizione esclusiva del G.A., le domande di annullamento del provvedimento assunto ai sensi dell'art. 43 DPR 327/2001, di restituzione delle aree occupate e di risarcimento dei danni.

GIUDIZIO → GIURISDIZIONE E COMPETENZA → ATTI NULLI

Sintesi: Nelle ipotesi di atto amministrativo nullo - a parte i casi di nullità per violazione o elusione del giudicato, che l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 5, c.p.a. riserva in modo espresso alla giurisdizione esclusiva del G.A. - si debbono applicare gli ordinari criteri di riparto, in base ai quali: a) in caso di giurisdizione generale di legittimità, il G.A. conosce esclusivamente dell'illegittimità del provvedimento, mentre la nullità compete al G.O.; b) in caso di giurisdizione esclusiva del G.A., invece, questo conosce sia dell'illegittimità, sia della nullità del provvedimento.

Estratto: «4.6. A questo punto occorre, però, verificare l'eventuale fondatezza dell'obiezione, secondo cui nel gravame il sig. Marocco si duole soprattutto del fatto che nel provvedimento impugnato gli sia stata liquidata la mera indennità di esproprio (e per di più in misura corrispondente a quella provvisoria), calcolata secondo il criterio di cui all'art. 5-bis della l. n. 359/1992, anziché un importo ragguagliato al valore venale dell'immobile occupato. Da ciò potrebbero, invero, sorgere dubbi circa il difetto di giurisdizione di questo G.A. e la devoluzione della presente controversia alla giurisdizione del G.O., attesi taluni recenti arresti intervenuti sulla problematica in esame (cfr. Cass. civ., Sez. Un., ord. 29 ottobre 2015, n. 22096; C.d.S., Sez. IV, 19 ottobre 2015, n. 4777).4.7. In contrario, tuttavia, si sottolinea che il ricorrente ha chiesto, in via principale, l'annullamento del provvedimento gravato e la restituzione delle aree oggetto di occupazione illegittima e ciò basta, per il Collegio, a radicare la giurisdizione di questo G.A. sulla controversia in esame. Infatti, nelle ipotesi di atto amministrativo nullo - a parte i casi di nullità per violazione o elusione del giudicato, che l'art. 133, comma 1, lett. a), n. 5, c.p.a. riserva in modo espresso alla giurisdizione esclusiva del G.A. - si debbono applicare gli ordinari criteri di riparto, in base ai quali: a) in caso di giurisdizione generale di legittimità, il G.A. conosce esclusivamente dell'illegittimità del provvedimento, mentre la nullità compete al G.O.; b) in caso di giurisdizione esclusiva del G.A., invece, questo conosce sia dell'illegittimità, sia della nullità del provvedimento (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. VI, 3 marzo 2010, n. 1247; T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 29 settembre 2014, n. 749).4.8. Orbene, la fattispecie ora in esame è ricompresa nell'ipotesi di giurisdizione esclusiva prevista dall'art. 133, comma 1, lett. g), c.p.a., secondo cui spettano alla giurisdizione esclusiva del G.A. le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi ed i comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di un pubblico potere, delle Pubbliche Amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, restando devolute al G.O. le controversie aventi ad oggetto la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'emanazione di atti di natura espropriativa od ablativa. D'altro lato, anche prima dell'entrata in vigore del cd. codice del processo amministrativo, la giurisprudenza (Cass. civ., Sez. Un., 25 giugno 2010, n. 15319) aveva ricondotto alla giurisdizione esclusiva del G.A. la domanda del proprietario del bene occupato illegittimamente in carenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, volta all'annullamento del provvedimento di acquisizione di detto bene al patrimonio indisponibile pubblico, emanato ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001: ciò, sulla base del disposto degli artt. 34 del d.lgs. n. 80/1998, 7 della l. n. 205/2000 e 53 dello stesso d.P.R. n. 327/2001 (come emendati dalle sentenze della Corte costituzionale n. 204/2004 e n. 191/2006).4.9. Da quanto detto si ricava la devoluzione della presente controversia alla giurisdizione esclusiva del G.A., avendo essa ad oggetto le domande di annullamento del provvedimento gravato, assunto ai sensi dell'art. 43 cit., di restituzione delle aree occupate e di risarcimento dei danni, e non già le domande di determinazione o di corresponsione dell'indennità di esproprio. Non va poi dimenticato che anche l'occupazione della part. n. 1282 era - almeno inizialmente - sorretta da un titolo valido ed efficace (la deliberazione della Giunta Comunale n. 973 del 2 settembre 1997), cosicché anche le domande di restituzione della

succitata porzione di terreno e di risarcimento del relativo danno sono incluse nella giurisdizione esclusiva ex art. 133, comma 1, lett. g), c.p.a.»

PATOLOGIA → RESTITUTIO IN INTEGRUM → LIMITI → REALIZZAZIONE DELL'OPERA

Sintesi: L'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venir meno l'obbligo della P.A. di restituire al privato il bene appreso in maniera illegittima. Deve, infatti, ritenersi superata l'interpretazione che ricollegava alla costruzione dell'opera pubblica effetti preclusivi/limitativi della tutela in forma specifica del privato operata in relazione al diritto comune europeo.

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

Sintesi: Il proprietario del terreno illegittimamente occupato dalla P.A., una volta ottenuta la declaratoria dell'illegittimità dell'occupazione e l'annullamento dei relativi provvedimenti, può legittimamente domandare sia la restituzione del fondo, sia la sua riduzione in pristino, ma non anche il risarcimento del danno, dal momento che la proprietà del terreno è rimasta sin dall'origine in capo a lui, cosicché nessun danno si può profilare in riferimento alla sua perdita.

Estratto: «5. In definitiva, pertanto, va dichiarata la nullità del decreto dirigenziale del Comune di Frosinone n. 4 del 28 maggio 2009, in quanto viziato da difetto assoluto di attribuzione ex art. 21-septies della l. n. 241/1990. Da siffatta declaratoria si desume che è fondata e da accogliere, altresì, la domanda di restituzione della porzione immobiliare di proprietà del ricorrente (fg. n. 18, part. n. 1281) occupata dalla P.A. e trasformata per la realizzazione dell'opera pubblica, essendo destituite di fondamento le eccezioni formulate al riguardo dalla difesa comunale.5.1. Più in dettaglio, per quanto concerne l'eccezione di impossibilità della restituzione del terreno, a seguito dell'avvenuta trasformazione irreversibile dello stesso per la realizzazione del parcheggio multipiano, la difesa comunale evidenzia che sull'area del sig. Marocco insisterebbe un viadotto di collegamento tra le vie Ciamarra e De Gasperi, adiacente il parcheggio e che, pertanto, tutta l'opera - comprensiva del viadotto - sarebbe diventata una pertinenza del demanio stradale del Comune di Frosinone o, in alternativa, parte del patrimonio indisponibile di detto Comune.5.2. L'eccezione è palesemente infondata, atteso l'indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato - a cui ha aderito anche questo Tribunale (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 13 ottobre 2015, n. 657; id., 12 maggio 2015, n. 383) - per cui l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venir meno l'obbligo della P.A. di restituire al privato il bene appreso in maniera illegittima (cfr., da ultimo, C.d.S., Sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2482). Deve, infatti, ritenersi superata l'interpretazione che ricollegava alla costruzione dell'opera pubblica effetti preclusivi/limitativi della tutela in forma specifica del privato operata in relazione al diritto comune europeo: tanto è vero che il proprietario del terreno illegittimamente occupato dalla P.A., una volta ottenuta la declaratoria dell'illegittimità dell'occupazione e l'annullamento dei relativi provvedimenti, può legittimamente domandare sia la restituzione del fondo, sia la sua riduzione in pristino, ma non anche il risarcimento del danno, dal momento che la proprietà del terreno è rimasta sin dall'origine in capo a lui, cosicché nessun danno si può profilare in riferimento alla sua perdita (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. IV 27 gennaio 2014, n. 359; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 7 luglio 2014, n. 3768; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 11 gennaio 2014, n. 15).»

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → SPECIFICAZIONE

Sintesi: A fronte dell'occupazione senza titolo di bene di proprietà privata a nulla vale invocare la disciplina dettata dal codice civile (art. 940) in tema di acquisto della proprietà per specificazione; la giurisprudenza che ha utilizzato la disciplina in tema di specificazione è rimasta, sostanzialmente, isolata.

PATOLOGIA → RESTITUTIO IN INTEGRUM → LIMITI → REALIZZAZIONE DELL'OPERA

Sintesi: A fronte dell'occupazione senza titolo di bene di proprietà privata, a nulla vale invocare il grave nocumento derivante all'interesse pubblico dalla restituzione dell'area, che priverebbe la collettività dell'opera, ormai completata e funzionante.

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

Sintesi: La realizzazione sull'area occupata dell'opera pubblica è un fatto, e tale resta: la perdita della proprietà del bene da parte del privato e l'acquisto di esso ad opera della P.A. possono conseguire esclusivamente all'adozione di un provvedimento formale, nel rispetto del principio di legalità e di preminenza del diritto.

TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI → ACQUISTO ALLA MANO PUBBLICA → MODI DI ACQUISTO

Sintesi: Tre sono le strade che, secondo la giurisprudenza, la P.A. può seguire, in ipotesi di occupazione senza titolo per pervenire alla legittima apprensione del bene occupato senza titolo: a) il contratto, mediante l'acquisizione del consenso della controparte; b) il provvedimento, da intendere come riedizione del procedimento espropriativo, con le garanzie conseguenti; c) il procedimento di sanatoria, ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001.

Estratto: «5.3. A nulla vale, perciò, invocare in contrario, come fa la difesa comunale, la disciplina dettata dal codice civile (art. 940) in tema di acquisto della proprietà per specificazione, o il grave nocumento derivante all'interesse pubblico dalla restituzione dell'area, che priverebbe la collettività dell'opera, ormai completata e funzionante, e ciò tanto più, perché il terreno de quo sarebbe destinato a zona F (servizi collettivi) e, quindi, potrebbe avere una destinazione identica o analoga a quella impressagli dalla realizzazione del parcheggio. A confutazione di tali argomenti - in disparte la circostanza che la giurisprudenza che ha utilizzato la disciplina in tema di specificazione è rimasta, sostanzialmente, isolata - è sufficiente ribadire che la realizzazione sull'area occupata dell'opera pubblica è un fatto, e tale resta: la perdita della proprietà del bene da parte del privato e l'acquisto di esso ad opera della P.A. possono conseguire esclusivamente all'adozione di un provvedimento formale, nel rispetto del principio di legalità e di preminenza del diritto (C.d.S., A.P., 29 aprile 2005, n.2). Invero, tre sono le strade che, secondo la giurisprudenza (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970), la P.A. può seguire, in ipotesi come quella qui in esame, per pervenire alla legittima apprensione del bene: a) il contratto, mediante l'acquisizione del consenso della controparte; b) il provvedimento, da intendere come riedizione del procedimento espropriativo, con le garanzie conseguenti; c) il procedimento di sanatoria, già disciplinato dall'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001 ed ora, dopo la declaratoria di incostituzionalità del medesimo, nuovamente disciplinato dall'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 cit., introdotto dall'art. 34, comma 1, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con l. 15 luglio 2011, n. 111) e la cui conformità alla Costituzione è stata affermata dalla Corte costituzionale con la recente sentenza 30 aprile 2015, n. 71.»

INDENNITÀ DI ESPROPRIAZIONE E DI OCCUPAZIONE → INDENNITÀ DI ESPROPRIO → ACCETTAZIONE → EFFETTI → EFFETTI PER L'ACCETTANTE → ACQUIESCENZA ALLA PROCEDURA

Sintesi: Nessuna preclusione alla tutela giurisdizionale è attribuibile alla condotta del privato consistente nell'aver egli incassato l'indennità provvisoria di esproprio.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → ABDICAZIONE → INAMMISSIBILITÀ

Sintesi: Nessuna preclusione alla tutela giurisdizionale è attribuibile alla condotta del privato consistente nell'aver egli incassato l'indennità provvisoria di esproprio. Sul punto si rammenta, infatti, che neanche la richiesta di risarcimento formulata dal privato e volta ad ottenere il mero controvalore del fondo, sebbene interpretata quale manifestazione della volontà di rinunciare alla proprietà del terreno, vale a determinare in capo al privato stesso la perdita della proprietà di questo.

Sintesi: Nel caso dell'utilizzo senza titolo di un bene per scopi di pubblico interesse, il trasferimento della proprietà del bene non può collegarsi all'unilaterale volontà del privato di rinunciare al proprio diritto, pur ove si consideri siffatta volontà implicita nella richiesta di liquidazione del danno commisurato alla perdita definitiva della disponibilità del bene in questione.

Estratto: «5.4. Per quanto concerne, invece, l'assunzione da parte del sig. Gaetano Marocco - genitore e dante causa del ricorrente - dell'impegno "a sottoscrivere gli atti formali per l'espropriazione", contenuto nel verbale del 16 giugno 1994 (cfr. doc. 19 del Comune), unitamente all'accettazione da parte sua della somma offertagli a titolo di indennità provvisoria di esproprio, osserva il Collegio che il citato verbale non può avere quel significato preclusivo della tutela giurisdizionale che la difesa comunale pretende di attribuirgli. Da un lato, infatti, l'impegno alla sottoscrizione assunto dal privato non può che riguardare la cessione bonaria del terreno, il decreto di esproprio essendo atto autoritativo della P.A. non necessitante di alcuna accettazione da parte del privato: ma il Comune non ha comprovato la pendenza di trattative di accordo per la cessione del terreno, non conclusesi per responsabilità del sig. Marocco.5.5. In secondo luogo, nessuna preclusione alla tutela giurisdizionale è attribuibile alla condotta del dante causa del ricorrente consistente nell'aver egli incassato l'indennità provvisoria di esproprio. Sul punto si rammenta, infatti, che neanche la richiesta di risarcimento formulata dal privato e volta ad ottenere il mero controvalore del fondo, sebbene interpretata quale manifestazione della volontà di rinunciare alla proprietà del terreno, vale a determinare in capo al privato stesso la perdita della proprietà di questo (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 16 settembre 2014, n. 1111): invero, nel caso dell'utilizzo senza titolo di un bene per scopi di pubblico interesse, il trasferimento della proprietà del citato bene non può collegarsi all'unilaterale volontà del privato di rinunciare al proprio diritto, pur ove si consideri siffatta volontà implicita nella richiesta di liquidazione del danno commisurato alla perdita definitiva della disponibilità del bene in questione (T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. III, 19 agosto 2011, n. 2102).»

GIUDIZIO → ACQUIESCENZA

Sintesi: Nel nostro ordinamento processuale amministrativo, non è possibile configurare una sorta di acquiescenza preventiva, realizzata tramite comportamenti precedenti all'adozione dell'atto finale. Infatti, non è configurabile l'acquiescenza se l'atto non sia stato ancora adottato dalla P.A., perché non può concepirsi una rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo, fatta prima della concreta lesione di quest'ultimo: invero, non essendo attuale la lesione, lo strumento di tutela non è ancora azionabile.

Estratto: «5.6. Da ultimo, nessuna forma di acquiescenza è ravvisabile nella condotta del ricorrente: la difesa comunale pretende di desumere l'acquiescenza dall'omessa impugnazione, da parte del sig. Franco Marocco, di atti antecedenti al decreto ricognitivo n. 4/2009, ma a confutare detta eccezione basta ricordare che, nel nostro ordinamento processuale amministrativo, non è possibile configurare una sorta di acquiescenza preventiva, realizzata tramite comportamenti precedenti all'adozione dell'atto finale (giurisprudenza costante: cfr., ex plurimis, T.A.R. Sardegna, Sez. II, 15 gennaio 2013, n. 33). Infatti, non è configurabile l'acquiescenza se l'atto non sia stato ancora adottato dalla P.A., perché non

può concepirsi una rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale dell'interesse legittimo, fatta prima della concreta lesione di quest'ultimo: invero, non essendo attuale la lesione, lo strumento di tutela non è ancora azionabile (C.d.S., Sez. IV, 12 giugno 2014, n. 2998; id., Sez. IV, 22 novembre 2013, n. 5557; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 23 febbraio 2012, n. 599).»

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE → DOPO CONDANNA ALLA RESTITUZIONE DEL BENE

Sintesi: L'accoglimento della domanda di restituzione del terreno non impedisce alla P.A. di emanare il provvedimento acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001, per il quale la preclusione scatterà unicamente con il passaggio in giudicato della decisione, lì dove ha disposto detta restituzione.

Estratto: «5.7. Va da sé che l'accoglimento della domanda di restituzione del terreno non impedisce alla P.A. di emanare il provvedimento acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001, per il quale la preclusione scatterà unicamente con il passaggio in giudicato della presente decisione, lì dove ha disposto detta restituzione. Sul punto si osserva, infatti, che l'art. 42-bis cit., risolvendo un contrasto interpretativo insorto in giurisprudenza circa la previgente disciplina dettata dall'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001, ha previsto che l'acquisto della proprietà dell'immobile da parte della P.A. avvenga con efficacia ex nunc e cioè solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione, con il corollario che è escluso l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato (cfr. il parag. 6.5 della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 30 aprile 2015).»

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → PRESCRIZIONE → DIES A QUO

Sintesi: Il comportamento tenuto dalla P.A., che abbia emesso una valida dichiarazione di p.u. ed un legittimo decreto di occupazione di urgenza, senza, tuttavia, emanare il provvedimento definitivo di esproprio nei termini previsti dalla legge, deve configurarsi in termini di illecito permanente, e non già di illecito istantaneo ad effetti permanenti. Nel vigore del comportamento illecito della P.A., pertanto, non decorre nessuna prescrizione, giacché in tale caso manca l'effetto traslativo della proprietà, per l'assenza del decreto di esproprio, cosicché il soggetto privato del possesso può agire avverso l'Ente espropriante senza dover sottostare al termine quinquennale di prescrizione (che decorrerebbe dalla irreversibile trasformazione del bene).

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → PRESCRIZIONE → DIES A QUO → NEL CASO DI OCCUPAZIONE ACQUISITIVA

Sintesi: Stante l'espunzione definitiva dall'ordinamento giuridico italiano dell'istituto della cd. occupazione acquisitiva, di origine giurisprudenziale, anche se l'opera realizzata dalla P.A. risulti ultimata, finché dura l'illegittima occupazione del bene senza che vi sia un eventuale titolo idoneo a determinare il trasferimento della proprietà in capo alla P.A. medesima, non decorre nessun termine di prescrizione ai fini dell'eventuale azione risarcitoria, attesa la palese natura permanente dell'illecito della P.A.

Estratto: «6.3. Del pari infondata è, poi, l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno, che la difesa comunale ha avanzato in relazione ad ambedue le porzioni immobiliari di cui si discute (la n. 1281 e la n. 1282). Ciò, atteso che il comportamento tenuto dalla P.A., che abbia emesso una valida dichiarazione di p.u. ed un legittimo decreto di occupazione di urgenza, senza, tuttavia, emanare il provvedimento definitivo di esproprio nei termini previsti dalla legge, deve configurarsi in termini di illecito permanente, e non già di illecito istantaneo ad effetti permanenti (cfr., ex plurimis, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 13 ottobre 2015, n. 657; id., 22 aprile 2013, n. 343; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 14

aprile 2011, n. 3260). Nel vigore del comportamento illecito della P.A., pertanto, non decorre nessuna prescrizione, giacché in tale caso manca l'effetto traslativo della proprietà, per l'assenza del decreto di esproprio, cosicché il soggetto privato del possesso può agire avverso l'Ente espropriante senza dover sottostare al termine quinquennale di prescrizione (che decorrerebbe dalla irreversibile trasformazione del bene).6.4. Ancora di recente, si è affermato che, stante l'espunzione definitiva dall'ordinamento giuridico italiano dell'istituto della cd. occupazione acquisitiva, di origine giurisprudenziale, anche se l'opera realizzata dalla P.A. risulti ultimata, finché dura l'illegittima occupazione del bene senza che vi sia un eventuale titolo idoneo a determinare il trasferimento della proprietà in capo alla P.A. medesima, non decorre nessun termine di prescrizione ai fini dell'eventuale azione risarcitoria, attesa la palese natura permanente dell'illecito della P.A. (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 6 maggio 2015, n. 2499): invero, la tempestività dell'azione reintegratoria va necessariamente parametrata in ragione della natura permanente dell'illecito, cosicché, sino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, non decorre alcuna decadenza, né matura alcuna prescrizione (v. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 7 luglio 2015, n. 3628).»

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

Sintesi: L'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venire meno l'obbligo della P.A. procedente di restituire al privato l'immobile da essa illegittimamente occupato. Nel caso de quo, quindi, la permanenza del diritto dominicale in capo al privato, impedisce di risarcirgli il danno per la perdita della proprietà: danno, in realtà, non prodotti.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → DURATA

Sintesi: Una volta attivata la procedura espropriativa con l'occupazione d'urgenza dei fondi e la realizzazione delle opere, qualora non sia emesso il decreto di esproprio (o in caso di tardività di questo), se non può essere risarcito il danno da perdita della proprietà, perché il diritto dominicale permane in capo al soggetto non legittimamente espropriato, il risarcimento del danno deve tuttavia operare in riferimento all'illegittima occupazione del bene, dovendo coprire le voci di danno da questa azione derivanti, dal suo perfezionamento fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie.

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → CRITERI DI CALCOLO → ART. 42 BIS DPR 327/2001

Sintesi: Secondo la più recente giurisprudenza, il danno da occupazione illegittima può quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del 5% annuo sul valore venale del bene occupato, in assenza di prova di una maggiore entità del danno, in linea con il parametro fatto proprio dal Legislatore con l'art. 42-bis, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001: norma suscettibile di applicazione analogica, quale espressione di un principio generale.

Estratto: «6.5. Tanto premesso, si deve in primo luogo escludere la possibilità di un risarcimento del danno da perdita della proprietà del terreno illegittimamente occupato e trasformato dal Comune resistente; la richiesta di tale danno è contenuta a pagg. 8/9 del ricorso. Infatti, si è già richiamato l'insegnamento giurisprudenziale per cui l'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venire meno l'obbligo della P.A. procedente di restituire al privato l'immobile da essa illegittimamente occupato. Nel caso de quo, quindi, la permanenza del diritto dominicale in capo al sig. Marocco impedisce di risarcirgli il danno per la perdita della proprietà: danno, in realtà, non prodotti (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, n. 657/2015, cit.; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 4 luglio 2013, n. 1092).6.6. Va, invece, accolta la domanda di risarcimento del danno da occupazione illegittima delle aree, avente ad oggetto il permanere dell'occupazione delle stesse da parte del Comune di Frosinone

pur dopo il venir meno della loro occupazione legittima (ed in difetto, per la part. n. 1281, dell'adozione di un valido decreto di esproprio). Al riguardo si richiama infatti la più recente giurisprudenza (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, n. 657/2015, cit.; T.A.R. Toscana, Sez. I, 14 gennaio 2013, n. 20) per cui, una volta attivata la procedura espropriativa con l'occupazione d'urgenza dei fondi e la realizzazione delle opere, qualora non sia emesso il decreto di esproprio (o in caso di tardività di questo), l'Autorità espropriante, alla scadenza del periodo di occupazione legittima, pone in essere un illecito permanente, che, come già riferito, impedisce il maturarsi della prescrizione del diritto al risarcimento del danno da parte del proprietario, e senza alcuna traslazione della proprietà in capo a tale Autorità. Invero, se non può essere risarcito il danno da perdita della proprietà, perché il diritto dominicale permane in capo al soggetto non legittimamente espropriato, il risarcimento del danno deve tuttavia operare in riferimento all'illegittima occupazione del bene, dovendo coprire le voci di danno da questa azione derivanti, dal suo perfezionamento fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, 29 agosto 2011, n. 4833; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, n. 1092/2013, cit.).6.7. Per quanto riguarda la quantificazione del risarcimento del danno da occupazione illegittima, il Collegio ritiene di utilizzare il criterio forfettario di liquidazione di cui all'art. 42-bis, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001, che è quello del saggio di interesse annuo del 5% sul valore venale del terreno da acquisire (calcolato al momento del passaggio della proprietà). Ed invero, secondo la più recente giurisprudenza il danno da occupazione illegittima può quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del 5% annuo sul valore venale del bene occupato, in linea con il parametro fatto proprio dal Legislatore con l'art. 42-bis, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001: norma suscettibile di applicazione analogica, quale espressione di un principio generale (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 6 maggio 2015, n. 2499). Il tutto, tenuto conto che il ricorrente non ha dato la prova di una maggiore entità del danno in questione, secondo quanto prescrive il citato comma 3 dell'art. 42-bis.»

PATOLOGIA → RISARCIMENTO DEL DANNO → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → PARAMETRO

Sintesi: Ai fini della quantificazione del danno per il periodo di occupazione illegittima, per valore venale del terreno al momento del passaggio della proprietà deve intendersi, ove la P.A. decida di non avvalersi dello strumento ex art. 42-bis DPR 327/2001, il valore attuale dei terreni; sulla base di tale valore va computato il risarcimento del danno dovuto, in misura del 5% annuo per ogni anno di abusiva occupazione.

Estratto: «6.8. Deve peraltro precisarsi che, ai fini della quantificazione del danno in esame, per valore venale del terreno al momento del passaggio della proprietà dovrà intendersi, ove il Comune decida di non avvalersi dello strumento ex art. 42-bis cit. per acquisire la part. n. 1281, il valore attuale dei terreni di cui si discute (la part. n. 1281 e la n. 1282): sulla base di tale valore va computato il risarcimento del danno dovuto, in misura del 5% annuo per ogni anno di abusiva occupazione (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 2499/2015, cit.).»

SCADUTA LA P.U., L'OCCUPAZIONE DIVIENE ILLEGITTIMA, ANCORCHÈ DISPOSTA PER UN PERIODO MAGGIORE

TAR LAZIO, SEZIONE LATINA n.20 del 20/01/2016
Relatore: Pietro De Berardinis - Presidente: Carlo Taglienti

OCCUPAZIONE → DURATA OCCUPAZIONE → IN RAPPORTO AI TERMINI DI P.U.

Sintesi: Una volta scaduti i termini finali fissati dalla dichiarazione di pubblica utilità per il compimento delle espropriazioni e dei lavori (con conseguente decadenza di detta dichiarazione), anche il provvedimento che autorizza l'occupazione dell'immobile privato ne resta travolto e deve, pertanto, ritenersi affetto da carenza di potere per il periodo eccedente l'indicata scadenza: il decreto di occupazione diventa, quindi, inefficace per tale ultimo periodo, cosicché l'occupazione legittima vien meno contestualmente alla perdita di efficacia della dichiarazione di p.u. per l'inutile spirare dei suoi termini essenziali.

PATOLOGIA → OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA → DIES A QUO

Sintesi: Se l'occupazione non può proseguire legittimamente, una volta scaduto il termine stabilito dalla dichiarazione di pubblica utilità per l'emissione del decreto di esproprio, ancorché il termine stabilito dal decreto di occupazione d'urgenza sia più lungo (in quanto tale maggior termine è nullo per avere la precedente scadenza della dichiarazione di p.u. già determinato la sopravvenuta carenza di potere ablatorio dell'autorità amministrativa), ne consegue che il perfezionamento dell'illecito si verifica alla scadenza del termine stabilito dalla predetta dichiarazione di pubblica utilità.

Estratto: «Orbene, la giurisprudenza occupatasi del problema ha ritenuto che, una volta scaduti i termini finali fissati dalla dichiarazione di pubblica utilità per il compimento delle espropriazioni e dei lavori (con conseguente decadenza di detta dichiarazione), anche il provvedimento che autorizza l'occupazione dell'immobile privato ne resta travolto e deve, pertanto, ritenersi affetto da carenza di potere per il periodo eccedente l'indicata scadenza: il decreto di occupazione diventa, quindi, inefficace per tale ultimo periodo, cosicché l'occupazione legittima vien meno contestualmente alla perdita di efficacia della dichiarazione di p.u. per l'inutile spirare dei suoi termini essenziali (cfr., ex multis, Cass. civ., Sez. Un., 26 aprile 2007, n. 10024). Se, dunque, l'occupazione non può proseguire legittimamente, una volta scaduto il termine stabilito dalla dichiarazione di pubblica utilità per l'emissione del decreto di esproprio, ancorché il termine stabilito dal decreto di occupazione d'urgenza sia più lungo (in quanto tale maggior termine è nullo per avere la precedente scadenza della dichiarazione di p.u. già determinato la sopravvenuta carenza di potere ablatorio dell'autorità amministrativa), ne consegue che il perfezionamento dell'illecito si verifica alla scadenza del termine stabilito dalla predetta dichiarazione di pubblica utilità (Cass. civ., Sez. I, 17 febbraio 2004, n. 3007): nella vicenda in esame, perciò, la condotta della P.A. è divenuta illecita a far data dal 7 maggio 1992.»

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

Sintesi: La qualificazione dell'illecito in termini di cd. occupazione appropriativa od acquisitiva, o di cd. accessione invertita, ha valore, per così dire, solo descrittivo, ma non può più comportare l'applicazione della regola giurisprudenziale secondo cui, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione di indifferibilità ed urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione del terreno e della sua irreversibile trasformazione ad opera della P.A., nonché della scadenza del termine di occupazione legittima, ma senza emanazione di un decreto di esproprio, si verificava l'acquisto a titolo originario della proprietà del predetto terreno in capo all'Amministrazione occupante ed il privato proprietario era legittimato ad agire soltanto per il risarcimento del danno.

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

Sintesi: L'istituto, di creazione giurisprudenziale, dell'occupazione acquisitiva od appropriativa (e lo stesso dicasi per l'accessione invertita), risulta ormai espunto dall'ordinamento giuridico, atteso il suo contrasto con l'art. 1 del protocollo aggiuntivo della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.

PATOLOGIA → RESTITUTIO IN INTEGRUM → LIMITI → REALIZZAZIONE DELL'OPERA

Sintesi: L'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venir meno l'obbligo della P.A. di restituire al privato il bene appreso in maniera illegittima. Deve, infatti, ritenersi superata l'interpretazione che ricollegava alla costruzione dell'opera pubblica effetti preclusivi/limitativi della tutela in forma specifica del privato.

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

Sintesi: Il proprietario del terreno illegittimamente occupato dalla P.A., una volta ottenuta la declaratoria dell'illegittimità dell'occupazione e l'annullamento dei relativi provvedimenti, può legittimamente domandare sia la restituzione del fondo, sia la sua riduzione in pristino, ma non anche il risarcimento del danno, dal momento che la proprietà del terreno è rimasta sin dall'origine in capo a lui, cosicché nessun danno si può profilare in riferimento alla sua perdita.

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

Sintesi: La realizzazione sull'area occupata dell'opera pubblica è un fatto, e tale resta: la perdita della proprietà del bene da parte del privato e l'acquisto di esso ad opera della P.A. possono conseguire esclusivamente all'adozione di un provvedimento formale, nel rispetto del principio di legalità e di preminenza del diritto.

TRASFERIMENTO E ACQUISTO DEI DIRITTI REALI → ACQUISTO ALLA MANO PUBBLICA → MODI DI ACQUISTO

Sintesi: Tre sono le strade che, secondo la giurisprudenza, la P.A. può seguire, in ipotesi di occupazione senza titolo per pervenire alla legittima apprensione del bene occupato senza titolo: a) il contratto, mediante l'acquisizione del consenso della controparte; b) il provvedimento, da intendere come riedizione del procedimento espropriativo, con le garanzie conseguenti; c) il procedimento di sanatoria, ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001.

Estratto: «Occorre, ancora, avvisare che la qualificazione dell'ora riferita fattispecie di illecito in termini di cd. occupazione appropriativa od acquisitiva, o di cd. accessione invertita, ha valore, per così dire, solo descrittivo, ma non può più comportare l'applicazione della regola giurisprudenziale secondo cui, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione di indifferibilità ed urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione del terreno e della sua irreversibile trasformazione ad opera della P.A., nonché della scadenza del termine di occupazione legittima, ma senza emanazione di un decreto di esproprio, si verificava l'acquisto a titolo originario della proprietà del predetto terreno in capo all'Amministrazione occupante ed il privato proprietario era legittimato ad agire soltanto per il risarcimento del danno. Ed invero l'istituto, di creazione giurisprudenziale, dell'occupazione acquisitiva od appropriativa (e lo stesso dicasi per l'accessione invertita) risulta ormai espunto dall'ordinamento giuridico, atteso il suo contrasto con l'art. 1 del protocollo aggiuntivo della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo (cfr., tra le più recenti, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 3 febbraio 2015, n. 684). Infatti, secondo l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato - a cui ha

aderito anche questa Sezione (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 13 ottobre 2015, n. 657; id., n. 383/2015 e n. 455/2015 cit.) – l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venire meno l'obbligo della P.A. di restituire al privato il bene appreso in modo illegittimo (cfr., da ultimo, C.d.S., Sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2482). Si deve, pertanto, superare l'interpretazione che ricollegava alla costruzione dell'opera pubblica effetti preclusivi e/o limitativi della tutela in forma specifica del privato operata in relazione al diritto comune europeo: tanto è vero che il proprietario del terreno illegittimamente occupato dall'Amministrazione, una volta ottenuta la declaratoria dell'illegittimità dell'occupazione e l'annullamento dei relativi provvedimenti, può legittimamente domandare sia la restituzione del fondo, sia la sua riduzione in pristino, ma non anche il risarcimento del danno, dal momento che la proprietà del terreno è rimasta sin dall'origine in capo a lui, cosicché nessun danno si può profilare in riferimento alla sua perdita (C.d.S., Sez. IV, 27 gennaio 2014, n. 359; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 7 luglio 2014, n. 3768; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 11 gennaio 2014, n. 15). In altre parole, la costruzione sull'area occupata dell'opera pubblica è un fatto e tale resta: la perdita della proprietà del bene da parte del privato e l'acquisto del medesimo ad opera della P.A. possono conseguire esclusivamente all'emissione di un provvedimento formale, nel rispetto del principio di legalità e di preminenza del diritto (C.d.S., A.P., 29 aprile 2005, n. 2). Invero, tre sono le strade che la P.A. può seguire, in ipotesi come quella qui in esame, per pervenire alla legittima apprensione del bene (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, 2 settembre 2011, n. 4970): a) il contratto, mediante l'acquisizione del consenso della controparte; b) il provvedimento, da intendere come riedizione del procedimento espropriativo, con le garanzie conseguenti; c) il procedimento di sanatoria, già disciplinato dall'art. 43 del d.P.R. n. 327/2001 ed ora – dopo la declaratoria di incostituzionalità di detta disposizione – nuovamente disciplinato dall'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 cit., introdotto dall'art. 34, comma 1, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con l. 15 luglio 2011, n. 111) e la cui conformità alla Costituzione è stata affermata dalla Corte costituzionale con la nota sentenza 30 aprile 2015, n. 71.»

PATOLOGIA → ACQUISIZIONE SANANTE → ART. 42 BIS DPR 327/2001 → LIMITE TEMPORALE DI ADOZIONE → DOPO CONDANNA ALLA RESTITUZIONE DEL BENE

Sintesi: L'accoglimento della domanda di restituzione del terreno illegittimamente occupato non impedisce, di per sé, alla p.a. resistente di emanare il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001, per il quale la preclusione può scattare unicamente con il passaggio in giudicato della presente decisione, lì dove ha disposto detta restituzione.

Sintesi: L'art. 42-bis DPR 327/2001, risolvendo un contrasto interpretativo insorto in giurisprudenza in relazione alla previgente disciplina ex art. 43 del d.P.R. n. 327/2001, ha previsto che l'acquisto della proprietà dell'immobile da parte della P.A. avvenga con efficacia ex nunc e cioè solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione, con il corollario che è escluso l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato.

Estratto: «Va precisato che l'accoglimento della domanda di restituzione del terreno non impedisce, di per sé, al Comune resistente di emanare il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327/2001, per il quale la preclusione può scattare unicamente con il passaggio in giudicato della presente decisione, lì dove ha disposto detta restituzione. Sul punto si osserva, infatti, che l'art. 42-bis cit., risolvendo un contrasto interpretativo insorto in giurisprudenza in relazione alla previgente disciplina ex art. 43 del d.P.R. n. 327/2001, ha previsto che l'acquisto della proprietà dell'immobile da parte della P.A. avvenga con efficacia ex nunc e cioè solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione, con il corollario che è escluso l'utilizzo dell'istituto in presenza di un giudicato che abbia già disposto la restituzione del bene al privato (cfr. il parag. 6.5 della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 71 del 30 aprile 2015).»