

Marco Morelli

LE OCCUPAZIONI
ILLEGITTIME
DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE

*A mia figlia Cristina,
alla quale ho occupato in modo "usurpativo" l'amorevole stanza
per scrivere di occupazioni illegittime mentre, beata, se ne stava al mare*

*A mio figlio Riccardo,
esempio, dall'alto dei suoi soli sei anni, di chi non si ferma e non molla mai
e che trova sempre una soluzione a tutto
(magari ci aiuta anche sulle occupazioni illegittime)*

*A mia moglie Erika,
che mi ha donato la gioia di condividere con i figli un faticoso lavoro estivo*

*Ai miei cari occhi,
che sorreggono lo stress e le fatiche alle quali li chiamo*

© Copyright Legislazione Tecnica 2018

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare nel mese di marzo 2018 da
STAMPAFLASH s.r.l., Via Umbria 148/7 - 06059 Todi (PG)

Legislazione Tecnica S.r.l.

00144 Roma, Via dell'Architettura 16

Servizio Clienti

Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068

servizio.clienti@legislazionetecnica.it

Portale informativo: www.legislazionetecnica.it

Shop: ltshop.legislazionetecnica.it

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

INDICE

PREMESSA DELL'AUTORE	7
CAPITOLO 1 - Le occupazioni illegittime	11
1.1 Inquadramento generale	11
1.2 Quando scatta una occupazione illegittima	16
1.3 Le varie ipotesi. L'ipotesi più grave: immissione in possesso senza dichiarazione di pubblica utilità	17
1.3.1 Le varie ipotesi. L'annullamento giudiziale della procedura	21
1.3.2 Le varie ipotesi. La scadenza dei termini di pubblica utilità	23
1.4 Tema sempre verde, da affrontare con attenzione	26
CAPITOLO 2 - Occupazioni illegittime: le soluzioni in ordine di tempo. Dalla teorica dell'accessione invertita all'art. 43 del Testo Unico	29
2.1 Inquadramento generale	29
2.2 La soluzione dell'accessione invertita: Sentenza 1464/1983 S.U. per risolvere il tema. Le occupazioni acquisitive – problematiche varie	30
2.3 Le occupazioni usurpative – problematiche varie. Il superamento dell'accessione invertita per effetto delle censure CEDU	40
2.4 L'art. 43 del D.P.R. 327/2001. L'atto di acquisizione coattiva sanante. Le varie criticità presenti	43
2.4.1 L'art. 43 del D.P.R. 327/2001. La disciplina	51
2.4.2 L'art. 43 del D.P.R. 327/2001. Il procedimento ed il provvedimento	58
2.4.3 L'art. 43 del D.P.R. 327/2001. L'atto di acquisizione coattiva sanante giudiziale. Un caso particolare	62
2.4.4 L'art. 43 del D.P.R. 327/2001. Retroattiva o meno	64
2.4.5 Le posizioni della A.P., della CEDU e la definitiva declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43. La Sentenza n. 293/2010 della Corte costituzionale	66
2.4.6 Il vuoto normativo di 9 mesi dopo l'abrogazione dell'art. 43 del TUE e la posizione della giurisprudenza	70
CAPITOLO 3 - L'art. 42-bis del Testo Unico sugli Espropri. Natura giuridica, presupposti di applicazione. Indennizzo e risarcimento del danno	75
3.1 Il nuovo atto di acquisizione coattiva ex art. 42-bis del D.P.R. 327/2001: sanatoria o meno?	75
3.2 Analisi dell'art. 42-bis: dalla natura giuridica dell'atto ai presupposti per la sua applicazione. La ricognizione e la successiva valutazione degli interessi in conflitto	78

3.2.1	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 1. Il ruolo dell'autorità, l'interesse pubblico e la modifica del bene immobile. La discrezionale scelta acquisitiva	86
3.2.2	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 1. L'assenza di titolo. L'acquisto non retroattivo del bene. Il pagamento di un indennizzo per danno patrimoniale e non	96
3.2.3	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 2. L'assenza dell'acquisizione coattiva giudiziale. La detrazione delle somme già corrisposte a titolo di indennizzo	105
3.2.4	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 3. Il risarcimento del danno da mancato utilizzo. Il problema della prescrizione. La Sentenza S.U. della Cassazione 735/2015, Cassazione 17202/2016 e 8965/2014	109
3.2.5	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 3. Come si concilia la norma con le indicazioni tratte dalla Cassazione in materia di prescrizione del diritto al risarcimento del danno	124

CAPITOLO 4 - L'art. 42-*bis* del Testo Unico sugli Espropri.

	Il procedimento ed il relativo provvedimento	137
4.1	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 4. Gli adempimenti procedurali La ricognizione. Lo studio delle alternative possibili. Il tentativo di accordo. La comunicazione di avvio procedimento ...	137
4.2	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 4. Il contenuto del provvedimento acquisitivo. Le circostanze che hanno indotto alla indebita utilizzazione del bene	142
4.2.1	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 4. Le attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico e la valutazione dei contrapposti interessi privati. Il caso degli affittuari	149
4.2.2	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 4. L'assenza di ragionevoli alternative	152
4.2.3	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 4. Notifica dell'atto, pagamento o deposito dell'indennizzo, trascrizione, trasmissione all'ufficio ex art. 14, comma 2 del TUE	154
4.3	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , commi 5 e 6. Terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblicata, agevolata e convenzionata o in uso speciale a privati. L'imposizione di una servitù	157
4.4	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 7. La trasmissione dell'atto alla Corte dei conti	161
4.5	Analisi dell'art. 42- <i>bis</i> , comma 8. La retroattività della norma	164
4.6	L'art. 42- <i>bis</i> e le questioni più rilevanti affrontate in giurisprudenza: Corte costituzionale 71/2015, A.P. 2/2016, e S.U. Cassazione 15283/2016	165
4.6.1	L'art. 42- <i>bis</i> e le questioni più rilevanti affrontate in giurisprudenza: Adunanza plenaria 9 febbraio 2016, n. 2 ...	175

4.6.2 L'art. 42- <i>bis</i> e le questioni più rilevanti affrontate in giurisprudenza: S.U. Cassazione 25 luglio 2016, n. 15283	180
---	-----

CAPITOLO 5 - Gli strumenti alternativi all'art. 42-<i>bis</i> per risolvere le occupazioni illegittime	185
5.1 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . La loro individuazione	185
5.2 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . L'usucapione e la posizione della giurisprudenza	185
5.2.1 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . L'usucapione e la sua operatività	197
5.3 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . La restituzione	202
5.4 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . L'accordo transattivo	208
5.5 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . La rinuncia abdicativa – la posizione della giurisprudenza	212
5.5.1 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . La rinuncia abdicativa – tentativo di soluzioni operative	225
5.6 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . La riedizione del procedimento espropriativo in sanatoria	228
5.7 Gli strumenti di risoluzione delle occupazioni illegittime alternativi all'art. 42- <i>bis</i> . L'art. 31, comma 21, della L. 448/1998 per il solo caso di strade	233
5.8 Uso pubblico, <i>dicatio ad patriam</i> ed immemorabile: solo strumentali ma non risolutivi. Cenni	236

CAPITOLO 6 - La responsabilità amministrativa e contabile nei casi di occupazioni illegittime	239
6.1 La sottovalutazione storica delle procedure espropriative	239
6.2 Elementi costitutivi delle responsabilità davanti al giudice contabile per le occupazioni illegittime: l'elemento soggettivo, dolo o colpa grave	242
6.3 La responsabilità davanti al giudice contabile per le occupazioni illegittime: l'elemento oggettivo ed il nesso causale	247
6.4 Breve casistica esemplificativa in tema di responsabilità amministrativa e contabile nella materia espropriativa. Il caso degli accordi, dell'usucapione, della restituzione, dell'art. 42- <i>bis</i> ..	250

APPENDICE NORMATIVA	255
Estratto dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 “ <i>Testo Unico</i> ”	

<i>delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità</i>	255
Estratto dal Codice civile (R.D. 16 marzo 1942, n. 262)	259
Estratto dalla Legge 23 dicembre 1998, n. 448 <i>“Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”</i>	261
Estratto dal D. Leg.vo 26 agosto 2016, n. 174 <i>“Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’articolo 20 della Legge 7 agosto 2015, n. 124”</i>	262
Estratto dal D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 <i>“Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato”</i>	263
APPENDICE MODULISTICA	265
Atti che portano al provvedimento ex art. 42- <i>bis</i>	
A1. Atto di indirizzo di G.C. per la ricognizione di immobili	266
A2. Relazione dell’Ufficio espropri alla G.C. sulla ricognizione	268
A3. Presa d’atto della G.C. e mandato ad agire	270
A4. Invito al proprietario per accordo bonario	272
A5. Verbale sul tentativo di accordo bonario	273
A6. Offerta indennità e risarcimento per definizione bonaria ...	274
A7. Avviso di avvio del procedimento ex art. 42- <i>bis</i> del D.P.R. 327/2001	276
A8. Deliberazione C.C. sull’art. 42- <i>bis</i>	279
A9. Determinazione dirigenziale su art. 42- <i>bis</i>	285
Atti che portano alla deliberazione di uso pubblico o di usucapione o restituzione	
B1. Atto di indirizzo di G.C. per la ricognizione di immobili	288
B2. Relazione dell’Ufficio espropri alla G.C. sulla ricognizione	290
B3. Presa d’atto della G.C. e mandato ad agire	292
B4. Deliberazione G.C. di accertamento uso pubblico	298

PREMESSA DELL'AUTORE

È una delle tematiche di maggiore complessità pratica, operativa ma, al contempo, anche una delle più affascinanti del mondo del diritto amministrativo; comporta questioni di interesse per gran parte delle amministrazioni pubbliche del nostro Paese e, conseguentemente, per tanti cittadini; tocca, quindi, due angoli visuali prospettici diversi, da un lato quello delle amministrazioni pubbliche esproprianti dall'altro quello dei proprietari che l'hanno subita: è la problematica delle cosiddette illegittime occupazioni occorse per la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

Sono queste le ragioni che mi hanno indotto a mettere mano ad un volume sulle occupazioni senza titolo in Italia e sulle soluzioni a tale, annoso, tema.

Un tema che ha visto, nel corso degli anni, dei decenni, succedersi una mole mostruosa di interventi della giurisprudenza, con pronunciamenti di autorevolissimi giuristi: ad esso si sono interessati, a più riprese le Sezioni Unite della Cassazione, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la Corte costituzionale per non dimenticare, poi, la Corte di Strasburgo fuori dai confini nazionali ma con enorme capacità di impattare sui destini della nostra Nazione.

Scusate se è poco.

D'altronde, quando si inizia a scrivere un volume le motivazioni dell'autore debbono essere forti per stare, magari in una sera di estate, una torrida estate, davanti ad un pc mentre moglie e figli stanno al mare a godere gli ultimi scorci di una stagione, la più calda che si ricordi.

È così che, per assolvere ad un impegno da tempo assunto con l'editore, ho messo mano al mio portatile, chiuso per giorni nel silenzio agostano, lontano dallo studio professionale e dalla famiglia, a scrivere in sequenza il presente testo.

Un testo che vuole essere una miscela teorica-operativa, rivolta agli operatori del diritto ed a quelli del settore, laddove i primi sono, magari, i tanti colleghi avvocati che assumono incarichi per conto di privati espropriati o di pubbliche amministrazioni esproprianti ed i secondi i vari funzionari, dirigenti ed amministratori alle prese con annose questioni di occupazioni illegittime che riempiono gli armadi e rispetto alle quali non vedono l'ora di scrivere la parola fine. Ecco, il presente lavoro vuole proprio essere questo, uno strumento che miscela il dato teorico imposto dall'inquadramento giuridico della tematica delle occupazioni illegittime, letto con la lente di un operatore pratico del mondo del diritto e che sia in grado di rivolgersi al geometra del piccolo comune di montagna di 1.000 abitanti fino al dirigente apicale di una Città Metropolitana. Un volume che parla a tutti, che spazia, anzi decolla per un lungo viaggio tra le argomentazioni giuridiche più sofisticate delle Sezioni Unite della Cassazio-

ne, dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, della Corte costituzionale ed atterra nella scrivania del geometra di campagna alle prese con la vecchietta di ottant'anni che, un giorno sì e l'altro pure, urla impropri nei confronti suoi e del Sindaco per un'occupazione illegittima che si trascina da trent'anni senza che la stessa abbia mai percepito un euro di indennizzo.

Un volume che parla ai colleghi avvocati che tante, troppe, volte rischiano di entrare nel tunnel tracciato sul tema dalla giurisprudenza e di non uscirne.

Un volume che parla ai tecnici, perché, la materia delle occupazioni illegittime, così come quella degli espropri in generale, deve saper essere letta ed interpretata appieno anche da loro, pure nel rispetto delle competenze di ognuno: l'avvocato deve fare l'avvocato, il tecnico deve fare il tecnico.

Un volume che parla ai funzionari, ai dirigenti ed agli amministratori, sia del piccolo Comune di cinquecento anime disperse tra i monti del centro, del sud e del nord Italia, fino all'amministratore delegato di una S.p.A. che, magari, si è trovato a dover gestire espropri con deleghe di poteri direttamente attribuite dallo Stato.

Un volume, infine, che parla ai cittadini: loro, le vittime delle occupazioni illegittime tante, troppe volte costretti a gettare la spugna nel defaticante tentativo di ottenere il giusto pagamento di un indennizzo per tempo inseguito magari dal nonno e dai genitori e di cui nessuno ha potuto beneficiare.

Un volume che mi sono spinto a scrivere per i tanti – ai quali rivolgo, e non mi stancherò mai di farlo, un infinito “*grazie*” – frequentatori dei corsi di formazione che ho la fortuna, nonché il piacere, di tenere in giro per l'Italia, sul tema espropri ed occupazioni illegittime: è da loro che ho ricevuto la spinta per rimettere mano, seppure con maggiore fatica rispetto al passato (ma con molta più esperienza sulla pelle), ad un lavoro editoriale su un tema che amo fortemente e che solo se segui con amore riesci, in qualche modo, a far tuo ed a trasmetterlo in aula e, magari, ad un lettore.

Un'esperienza di fine estate bella, a mezzo della quale ho avuto modo di rispolverare – in vista, perché no?, anche delle prossime fatiche ed impegni autunnali – la enorme mole di giurisprudenza che, quotidianamente, si confronta sul tema delle occupazioni illegittime.

Anche questa prefazione, in barba ai classici schemi che imporrebbero una sorta di sunto del volume, vuole uscire un po' fuori dalle righe affinché chi legge si ponga, sin da subito, col giusto animo e spirito dinanzi ad un volume che vuole lasciare un segno in chi lo utilizza.

Di testi sul tema delle espropriazioni, infatti, ce ne sono svariati, forse troppi, in giro per l'Italia; di autori che si sono cimentati a scrivere su occupazioni illegittime l'elenco sarebbe troppo lungo; ecco, allora, che per lasciare il segno, il modo che ho scelto è di rivolgermi a tutti, dai professionisti agli operatori di settore con l'animo di chi vive la materia in modo diverso, non solo professio-

nale e distaccato ma anche pratico ed emotivo, non solo con gli occhi dell'avvocato ma anche di quelli del comune uomo della strada che non si capacita come, in Italia, ci si possa essere trovati dinanzi ad occupazioni illegittime trascinate per anni, per decenni, senza che nessuno riuscisse a metterci mano. Buona lettura.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



lamento degli atti del procedimento, allora, è vicenda pacificamente sussumibile in quella che la giurisprudenza di legittimità, sul finire degli anni '80, ha definito occupazione usurpativa⁽⁶⁾.

1.3.2 Le varie ipotesi. La scadenza dei termini di pubblica utilità

Terzo caso di occupazioni illegittime è collegato alla intervenuta **scadenza dell'iniziale dichiarazione di pubblica utilità** senza l'adozione, nei termini, di un decreto di esproprio valido ed efficace.

Trattasi di forme di occupazioni illegittime un tempo definitive **occupazioni acquisitive ovvero appropriative**⁽⁷⁾, oggi pacificamente contestate⁽⁸⁾.

Senza ombra di dubbio tali patologie sono frutto di una non curanza del procedimento, di negligenza nello "scadenzare" gli atti, nel non aver curato, per tempo, un cronoprogramma degno di nota; ma non va dimenticato quanto dicevamo in apertura di lavoro, ossia la contemporanea opera della giurisprudenza e del legislatore nel "sollevare" l'operatore di settore dall'ansia di concludere le procedure. Si tratta, come anche recentemente chiarito dalle S.U. della Cassazione⁽⁹⁾ di **illici-**

considerarsi abusiva ab origine, perciò esulando dalla materia espropriativa per rientrare negli illeciti permanenti di diritto comune (c.d. occupazione usurpativa)".

⁽⁶⁾ Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, Ordinanza 19 febbraio 2009, n. 52, per cui "in ipotesi di intervenuto annullamento della dichiarazione di pubblica utilità, non è configurabile un'ipotesi di occupazione appropriativa per effetto dell'irreversibile trasformazione del suolo; l'attività esecutiva dell'amministrazione è qualificabile come mero comportamento materiale ed è riconducibile ad ipotesi di occupazione usurpativa".

⁽⁷⁾ Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza 7 novembre 2016, n. 4636, secondo cui "la giurisprudenza, approfondendo il caso dell'occupazione sine titolo della proprietà altrui, aveva distinto tra una occupazione c.d. acquisitiva ed una occupazione c.d. usurpativa. Secondo la giurisprudenza: a) l'occupazione appropriativa si realizza allorché vi sia trasformazione irreversibile del fondo, con destinazione ad opera pubblica o ad uso pubblico; essa comporta l'obbligo dell'amministrazione espropriante di risarcire il danno nei confronti del privato; b) l'occupazione usurpativa, invece, si ha nell'ipotesi in cui la dichiarazione di pubblica utilità manchi ovvero debba ritenersi giuridicamente inesistente configurandosi in tal caso solo una mera occupazione-detenzione illegittima dell'immobile privato, inquadrabile nella responsabilità ex art. 2043 c.c.".

⁽⁸⁾ Cfr. Cass. civ., Sez. I, Sentenza 19 agosto 2016, n. 17202: "L'occupazione appropriativa, istituto di genesi pretoria, è stato ritenuto non conforme con il principio enunciato dalla CEDU, secondo cui l'espropriazione deve sempre avvenire in "buona e debita forma", e, pertanto, superando il pregresso indirizzo conservativo, è stato esattamente equiparato a quello della c.d. occupazione usurpativa, caratterizzata dalla mancanza di dichiarazione di pubblica utilità e costituente un illecito a carattere permanente".

⁽⁹⁾ Cfr. Cass. civ., Sez. VI, Sottosez. 1, Ordinanza 20 luglio 2017, n. 18002: "La questione relativa alla novità o meno della domanda, riferita alla natura usurpativa o acquisitiva dell'occupazione, già dibattuta in giurisprudenza, è rimasta del tutto superata a seguito della Sentenza n. 735 del 2015, con la quale le Sezioni Unite della Cassazione hanno eliminato ogni differenza pratica tra le due forme di illecito, considerate entrambe a carattere permanente ed improduttive dell'acquisizione del bene occupato alla mano pubblica, anche nel caso della presenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità". In precedenza si veda: C.G.A. Regione siciliana, Ordinanza 19

ti permanenti che, al pari delle forme di vecchie occupazioni usurpative predette, consentivano la richiesta di risarcimento del danno dai proprietari lesi.

Le ipotesi di vecchie (volendo continuare ad utilizzare l'antica denominazione) occupazioni acquisitive, relativamente ad espropri regolati dalla pregressa normativa, si collegavano al mancato rispetto di anche uno solo dei quattro termini previsti dall'art. 13 della L. 2359/1865; oggi derivano, invece, dal mancato rispetto dei termini di pubblica utilità fissati dall'art. 13 del Testo Unico sugli Espropri (salva diversa regolamentazione della pubblica amministrazione) in cinque anni. La normativa *ante* D.P.R. 327/2001, in particolare, l'art. 13 della L. 2359/1865, prevedeva espressamente che:

nell'atto che si dichiara un'opera di pubblica utilità saranno stabiliti i termini, entro i quali dovranno cominciarsi e compiersi le espropriazioni ed i lavori. L'autorità che stabilì i suddetti termini li può prorogare per casi di forza maggiore o per altre ragioni indipendenti dalla volontà dei concessionari, ma sempre con determinata prefissione di tempo. Trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace e non potrà procedersi alle espropriazioni se non in forza di una nuova dichiarazione ottenuta nelle forme prescritte dalla presente legge.

In pratica la precedente normativa statuiva la necessaria presenza di ben quattro termini per procedere alle ablazioni: inizio e fine lavori, oltre ad inizio e fine espropriazioni.

Il mancato rispetto di tali termini senza l'adozione del decreto finale di esproprio comportava l'illegittima occupazione⁽¹⁰⁾.

Anche se, apparentemente, semplice come adempimento, spessissime volte capitava che le pubbliche amministrazioni non osservassero le prescrizioni dell'art. 13 della "*Legge fondamentale*" con la conseguenza di rendere illegittima l'occupazione *medio tempore* intervenuta.

Non ci vorremmo sbilanciare ma riteniamo che, statisticamente, i maggiori casi di occupazioni illegittime pregresse possano essere ricompresi in tale ultima forma di patologia.

febbraio 2009, n. 52, secondo cui "*la distinzione tra occupazione usurpativa (quella realizzata in assenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità) ed occupazione appropriativa ha perso di significato anche per quel che riguarda la decorrenza del termine di prescrizione. In ambedue i casi, infatti, si è in presenza di un illecito permanente con conseguente non decorrenza della prescrizione relativamente alle istanze risarcitorie*".

⁽¹⁰⁾ Cfr. TAR Campania, Napoli, Sez. V, Sentenza 1 agosto 2016, n. 3985: "*oltre che in caso di mancanza della dichiarazione di pubblica utilità ("ab initio" o perché sia venuta meno in seguito all'annullamento dell'atto in cui era contenuta ovvero sia divenuta inefficace), secondo l'orientamento prevalente, la fattispecie dell'occupazione usurpativa è ravvisabile anche nei casi di c.d. sconfinamento nonché allorché la dichiarazione di pubblica utilità sia priva di termini iniziali e finali per l'avvio e compimento dei lavori, ai sensi dell'art. 13 della L. 2359/1865*".

Oggi, superata la vecchia L. 2359/1865 con l'indicazione dei quattro termini suddetti, l'art. 13 del D.P.R. 327/2001 ha semplificato chiarendo che:

1. il provvedimento che dispone la pubblica utilità dell'opera può essere emanato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio;
2. gli effetti della dichiarazione di pubblica utilità si producono anche se non sono espressamente indicati nel provvedimento che la dispone;
3. nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato;
4. se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera;
5. l'autorità che ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera può disporre la proroga dei termini previsti dai commi 3 e 4 per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni. La proroga può essere disposta, anche d'ufficio, prima della scadenza del termine e per un periodo di tempo che non supera i due anni;
6. la scadenza del termine entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità;
7. restano in vigore le disposizioni che consentono l'esecuzione delle previsioni dei piani territoriali o urbanistici, anche di settore o attuativi, entro termini maggiori di quelli previsti nel comma 4;
8. qualora il vincolo preordinato all'esproprio riguardi immobili da non sottoporre a trasformazione fisica, la dichiarazione di pubblica utilità ha luogo mediante l'adozione di un provvedimento di destinazione ad uso pubblico dell'immobile vincolato, con cui sono indicate le finalità dell'intervento, i tempi previsti per eventuali lavori di manutenzione, nonché i relativi costi previsti.

In particolare nei commi da 2 a 6 del citato art. 13, viene stabilito che l'autorità espropriante può indicare, nell'atto dichiarativo della pubblica utilità, i termini entro i quali deve essere emesso il decreto di esproprio finale e che, in assenza, il termine di legge è di cinque anni dalla data in cui è divenuto efficace l'atto di pubblica utilità.

Indubbia semplificazione procedurale quella operata dal legislatore del TUE del 2001, diretta proprio a tentare di ridurre il più possibile il rischio di incorrere in occupazioni illegittime per mancato rispetto dei termini di legge.

L'obiettivo di mira dell'art. 13 del D.P.R. 327/2001, infatti, altro non era che quello indicato: semplificazione procedurale con indicazione, alle pubbliche amministrazioni esproprianti, che debbono chiudere gli espropri entro cinque anni (salva diversa indicazione) dalla pubblica utilità.

Si ha, allora, che l'avvenuta occupazione delle aree di proprietà privata e la conseguente irreversibile trasformazione senza il rispetto dei termini fissati nella dichiarazione di pubblica utilità, e comunque senza l'adozione, nei termini, del decreto di esproprio, costituiva e costituisce un fatto illecito imputabile al soggetto



**Pagine non disponibili
in anteprima**



3.2.5 Analisi dell'art. 42-bis, comma 3. Come si concilia la norma con le indicazioni tratte dalla Cassazione in materia di prescrizione del diritto al risarcimento del danno

Nel paragrafo precedente ci siamo volutamente soffermati, in relazione al tema del risarcimento del danno da illegittima occupazione, sugli importanti approdi della giurisprudenza della Corte di cassazione, citando, anche con abbondanti stralci, tre precedenti significativi del giudice di legittimità (la Sentenza 8965/2015 della Sez. I, la 735/2015 delle S.U., e la 17202/2016 della Sez. I).

Vogliamo, ora, uscire, col lettore, dal “*tunnel*” delle argomentazioni, pure significative e di assoluto rilievo, della Cassazione, per tornare, nello spirito che vuole animare il presente lavoro, ed essere più empirici e puntualmente cercare di arrivare all'orecchio dell'operatore di settore.

Il problema della prescrizione del danno da occupazione illegittima passa, oggi, per la qualificazione unitaria data ad essa, in termini di illecito permanente che si rinnova di momento in momento, offerta da Cassazione S.U. 735/2015.

Il punto fermo, per non rischiare di disperdere l'attenzione nelle maglie delle dotte argomentazioni della Corte di legittimità, deve essere che la **vecchia teorica dell'occupazione acquisitiva non esiste più** e, comunque, le fattispecie che, astrattamente, ad essa potevano riferirsi, ovverosia, i casi in cui fosse scaduta una iniziale dichiarazione di pubblica utilità senza l'adozione del relativo decreto di esproprio, comunque dovevano e devono passare per il concetto di illecito permanente essendo stato superato quello di illecito istantaneo con effetti permanenti.

Le occupazioni illegittime, oggi, richiamano tutti casi di illecito permanente.

Rileva, nel quadro giurisprudenziale attualmente operante sulle occupazioni senza titolo, il richiamo agli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana per danno ingiusto, quali il compimento di un illecito, derivante dalla perdurante occupazione “*sine titulo*”, l'elemento psicologico della colpa, per la negligenza dimostrata nella mancata conclusione della procedura espropriativa, il nesso causale tra l'azione appropriativa ed il danno patito per effetto della sottrazione del bene e la trasformazione dei luoghi.

La giurisprudenza si è orientata a ragionare, in maniera inequivoca, oggi più che nel passato, in termini di verifica delle condizioni e dei presupposti del c.d. “*illecito aquiliano*” ex art. 2043 c.c.

È così che, con specifico riferimento al fatto illecito, costituiscono principi acquisiti dalla giurisprudenza quelli secondo i quali:

- a) è da ritenersi **definitivamente espunto dall'ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva**. L'ordinamento non consente più, in aderenza dei principi della CEDU, che un'amministrazione pubblica, mediante un atto illecito o in assenza di un atto ablatorio, acquisti a titolo

originario la proprietà di un'area altrui sulla quale sia stata realizzata un'opera pubblica o d'interesse pubblico;

- b) anche se l'opera 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 all'amministrazione medesima, **non decorre alcun termine di prescrizione ai fini dell'eventuale azione risarcitoria**, data la palese natura permanente dell'illecito dell'amministrazione⁽²⁷⁾.

Partendo dai predetti due punti fermi, si ha che:

- c) la **condotta di illecito permanente della pubblica amministrazione viene a cessare**, come di recente chiarito dal Cons. Stato, A.P., Sentenza 2/2016, solo in conseguenza di una delle ipotesi seguenti:
- 1) **restituzione del fondo** al privato da parte dell'autorità che l'ha occupato;
 - 2) **accordo transattivo** stipulato tra l'autorità e il privato proprietario, ivi compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita;
 - 3) **rinunzia abdicativa** da parte del proprietario, che sarebbe implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo;
 - 4) compiuta **usucapione**, ma solo nei ristretti limiti individuati dal Consiglio di Stato (che vedremo più avanti nel testo), al fine di evitare che si reintroduca una forma surrettizia di espropriazione indiretta in violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU;
 - 5) **provvedimento emanato ex art. 42-bis** quale *extrema ratio*.

Tanto detto, i privati i cui beni siano stati illegittimamente occupati dalla pubblica amministrazione non possono, di norma, chiedere il risarcimento collegato alla perdita della titolarità del bene, giacché tale perdita, sotto il profilo dominante, non vi sarebbe stata, conservando essi la proprietà; ne discenderebbe, allora, l'inammissibilità della eventuale domanda giudiziale mirante a ottenere il risarcimento dei danni subiti per la perdita dei beni, sia pure per equivalente: diversamente opinando, si darebbe luogo a un'indebita locupletazione⁽²⁸⁾.

È consequenziale, allora, che il risarcimento del danno deve coprire il solo **valore d'uso del bene**, dal momento della sua illegittima occupazione fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, cioè fino a quando la pubblica amministrazione acquisterà legittimamente la proprietà dell'area, o con il consenso della controparte mediante contratto, ovvero mediante l'adozione del provvedimento autoritativo di acquisizione ex art. 42-bis.

Ed allora, si ha che **l'illecito permanente deve essere risarcito per ogni anno di abusiva occupazione**.

⁽²⁷⁾ Cfr. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. II, 3 luglio 2013, n. 757.

⁽²⁸⁾ Cfr. TAR Toscana, Firenze, Sez. III, 5 giugno 2013, n. 901.



**Pagine non disponibili
in anteprima**



5.3 GLI STRUMENTI DI RISOLUZIONE DELLE OCCUPAZIONI ILLEGITTIME ALTERNATIVI ALL'ART. 42-BIS. LA RESTITUZIONE

Soluzione alternativa, anzi, la principale, rispetto al provvedimento di acquisizione ex art. 42-bis, è la **restituzione con rimessione in pristino**: essa rappresenta la forma prioritaria di soddisfazione del pregiudizio patito⁽⁵⁾.

Non è detto, infatti, che l'area illegittimamente occupata debba essere obbligatoriamente acquisita: al contrario, abbiamo visto che un ostacolo empirico, per esempio, per l'applicazione dell'art. 42-bis è l'assenza di utilizzo di un bene.

L'art. 42-bis, lo sappiamo, al comma 1 pone la condizione dell'utilizzo del bene modificato senza titolo quale una delle condizioni per la sua applicazione: se non si utilizza l'immobile, l'art. 42-bis non può ontologicamente essere applicato.

La restituzione, allora, è ipotesi ben possibile, anzi quasi obbligata (diciamo quasi perché, non è escluso, a rigore, senza passare per l'art. 42-bis, che l'ente decida di acquisire ugualmente un immobile non utilizzato con altri modi di acquisto), se il bene non viene utilizzato.

Se l'immobile è utilizzato anche parzialmente, ma non più necessario per il pubblico interesse, non è escluso si possa restituire.

Se la restituzione con la rimessione in pristino, economicamente è scelta meno onerosa per un ente pubblico, si può utilizzare in alternativa all'acquisizione coattiva.

Il dato pratico insegna, pertanto, che all'esito della ricognizione dei beni, individuati quelli non più in uso o per i quali la restituzione sia possibile senza particolari sforzi economici, l'ente può valutare di effettuare una restituzione, appunto.

Certo, ed in parte già lo abbiamo visto, se l'ente opta per la restituzione, (che, si badi bene, è risarcimento del danno in forma specifica) anziché per l'acquisizione, ed i costi per la rimessione in pristino sono superiori a quelli di acquisizione scatta il danno erariale perché il soggetto pubblico non incrementa il patrimonio, al contrario sostenendo un costo per la restituzione che è maggiore rispetto a quello che sosterebbe con l'acquisizione.

Occorre, allora, ben valutare, da parte di una pubblica amministrazione, se ristore il privato in forma specifica con la restituzione del bene piuttosto che acquisire patrimonio.

La restituzione con la rimessione in pristino costituisce, dunque, modalità di risarcimento in forma specifica ex art. 2058 c.c.⁽⁶⁾, norma che, come noto,

⁽⁵⁾ Recentemente lo ha riaffermato anche Cons. Stato, Sez. IV, Sentenza 30 maggio 2017, n. 2560.

⁽⁶⁾ Cfr. TAR Campania, Salerno, Sez. I, 17 maggio 2016, n. 1262, secondo cui *"in ipotesi di illegittima occupazione di un bene da parte della PA la restituzione del bene, previa eventuale riduzione in pristino, costituisce modalità di risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 c.c., alternativa al risarcimento per equivalente (e salvo il risarcimento del danno per il periodo di occupazione sino alla restituzione)"*.

dispone che *“il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile. Tuttavia il giudice può disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore”*.

Se la reintegrazione dovesse risultare eccessivamente onerosa per le casse di un ente, previa relazione del tecnico o dell'ufficio competente, si potrebbe dare atto della impossibilità della restituzione e della conseguente assenza di un'alternativa rispetto al provvedimento acquisitivo ex art. 42-bis. Nel corpo della motivazione di un redigendo provvedimento di acquisizione, allora, se ne darebbe atto sostenendo che i costi per la rimessione in pristino, essendo superiori a quelli di acquisizione, rendono non percorribile la prima soluzione.

Accanto alla restituzione con rimessione in pristino occorre anche il riconoscimento del danno non patrimoniale e da mancato utilizzo, ossia le ulteriori due componenti di danno sancite dall'art. 42-bis?

Concettualmente riteniamo di sì.

Se, infatti, è vero, come è vero, che la restituzione con rimessione in pristino è risarcimento in forma specifica alternativo a quello per equivalente, la conclusione che se ne dovrebbe trarre è che essa sostituisce, a ben vedere, la sola componente danno patrimoniale consacrata dall'art. 42-bis lasciando, viepiù, in vita, le ulteriori due componenti.

La conclusione ci sembra coerente col sistema. Né, in senso opposto, sarebbe logico, a nostro avviso, sostenere che, posto che il danno non patrimoniale e da mancato utilizzo sono previsti dall'art. 42-bis che sappiamo essere norma eccezionale, allora non potrebbero che essere la conseguenza dell'utilizzo di quest'ultimo escludendosene l'applicazione per la restituzione.

Invero appare coerente ammettere che, se l'immobile è restituito con la remissione in pristino, il proprietario sia legittimato alla richiesta di danno alla persona (non patrimoniale) e da occupazione illegittima. Tesi a favore del proprietario che, ovviamente, nel gioco delle parti, potrà (questo sì) incontrare obiezioni dall'amministrazione pubblica che tenderà a tirare la corda a proprio favore riconoscendo il minimo possibile.

Deve restare fermo un concetto di fondo basilare nell'impianto di risoluzione delle occupazioni illegittime che interessa sia l'eventuale adozione, come visto, del provvedimento acquisitivo sia l'eventuale restituzione: la scelta dell'una o dell'altra forma di ristoro è **assolutamente discrezionale della pubblica amministrazione**. Scelta discrezionale, dunque, verso la eventuale restituzione del bene con rimessione in pristino che non può essere imposta, dunque, né dal proprietario né da un giudice.

Beninteso, il proprietario è legittimato alla richiesta di restituzione e, con ciò, tra l'altro, elimina il c.d. *“effetto abdicativo del diritto di proprietà”* insito nella sola richiesta di risarcimento (sul quale più avanti alla luce della recentissima

giurisprudenza sul punto), ma la sua richiesta non è detto venga accettata dalla pubblica amministrazione.

Ugualmente il proprietario potrebbe intimare la restituzione o l'adozione di un provvedimento acquisitivo sollecitando la pubblica amministrazione a provvedere e, in assenza di provvedimento, adire il giudice amministrativo col rito sul silenzio ed eventuale nomina di un commissario *ad acta*.

commissario *ad acta* che, come abbiamo visto con Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, non è detto, salvo non si sia formato il giudicato sul punto, che non debba valutare, accanto all'art. 42-bis anche l'ipotesi restituzione con rimessione in pristino.

Il tutto, già tralasciando l'opinione della giurisprudenza, a dimostrare l'importanza, quale alternativa all'art. 42-bis, e risoluzione possibile delle occupazioni illegittime, della restituzione con rimessione in pristino.

Veniamo, proprio, alla posizione della giurisprudenza.

Quest'ultima guarda con un certo favore alla restituzione dei beni illegittimamente occupati.

In ordine di tempo, da ultimo, il **Consiglio di Stato, Sezione VI, nella Sentenza 21 giugno 2017, n. 3005** ha affermato come la giurisprudenza amministrativa (proprio del Consiglio di Stato, con un richiamo fatto, per tutte, a Sez. IV 13 aprile 2016, n. 1466 e 23 settembre 2016, n. 3929), è orientata nel senso che l'occupazione del terreno di un privato seguita dalla sua irreversibile trasformazione ad uso pubblico comporta, in linea di principio, l'**obbligo dell'amministrazione responsabile di restituire il bene e di risarcire il danno**.

Dunque, di base, il principio è che si restituisce e si risarcisce il periodo di occupazione senza titolo.

Il passaggio di proprietà in capo all'amministrazione può avvenire, ricorda nella citata sentenza il Consiglio di Stato, escluse le ipotesi particolari, in presenza di un accordo transattivo o di un'usucapione di cui effettivamente ricorrano tutti i presupposti.

Il primo è quello in cui il privato agisca contro l'amministrazione non per la restituzione del bene, ma soltanto per la condanna all'equivalente in denaro, domanda in cui si ritiene implicita una rinuncia abdicativa al diritto.

Il secondo è quello in cui l'amministrazione emetta un provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis.

Non si dimentichi, inoltre, che la tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo è oggi disciplinata dall'art. 30 c.p.a. che, nel contemplare l'azione di condanna fra quelle proponibili nel processo amministrativo, al comma 2 ribadisce che il risarcimento del danno può essere chiesto anche "*in forma specifica*". L'espresso rinvio all'art. 2058 c.c. contenuto nella richiamata disposizione dirime qualsivoglia dubbio in ordine alla natura della *restitutio in integrum* poiché conferma l'identità dell'istituto da tale norma disciplinato, nel senso che il **risarcimento**



**Pagine non disponibili
in anteprima**



Diciamolo pure, oggi per un amministratore pubblico mettere mano a vecchie procedure ablative, su opere già esistenti ed operanti, è una vera e propria iattura. Non ne vorrebbero, proprio, sentir parlare perché, è evidente (ed anche comprensibile), da un lato non accettano di dover pagare con denaro pubblico da sottrarre al proprio programma elettorale, le male fatte non loro; dall'altro perché, vuoi o non vuoi, mettere mano alle occupazioni illegittime rischia di scontentare, sempre, qualcuno e, si sa, in termini di ritorno elettorale scontentare non paga. Ecco, allora, che bisogna avere ben chiaro, da parte dell'operatore di settore, del funzionario, del dirigente, come “*sensibilizzare*” il politico di turno su una materia delicatissima.

6.2 ELEMENTI COSTITUTIVI DELLE RESPONSABILITÀ DAVANTI AL GIUDICE CONTABILE PER LE OCCUPAZIONI ILLEGITTIME: L'ELEMENTO SOGGETTIVO, DOLO O COLPA GRAVE

Oggi l'attenzione per gli espropri nuovi è, dunque, sufficientemente elevata; per gli espropri e le occupazioni pregresse un po' meno. È sufficiente, però, per alzare la soglia di attenzione di operatori di settore ed amministratori evocare lo spauracchio della Corte dei conti che, magicamente, tutti sono più sensibili a sedersi, quanto meno, dietro ad un tavolino ed iniziare a ragionare. È noto che il giudizio contabile richiede la compresenza di due elementi: uno oggettivo, ossia il danno erariale (che può essere, diretto o indiretto), l'altro soggettivo ossia l'apporto causale del comportamento del responsabile che deve, perché possa essere censurabile dalla Corte dei conti, essere stato originato da dolo o colpa grave. Ovviamente tra il fatto di danno e la condotta ci deve essere un collegamento causale, un nesso eziologico⁽¹⁾.

In presenza dei predetti due elementi, collegati dal nesso causale, può partire il giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti. Decisiva, per evitare di incorrere in contestazioni dai giudici contabili, è quella che ci piace definire, la cura dei particolari: fa la differenza, soprattutto nella materia espropriativa.

Curare il particolare e lasciare traccia sono i due principi di fondo ispiratori per non incorrere, in maniera virulenta, nelle forche caudine del giudizio contabile. Debbono essere, a nostro modo di vedere, il *leitmotiv* di fondo, il principio ispiratore della condotta amministrativa all'interno di un ente: è così che, l'operatore di settore, per evitare il sindacato di responsabilità, non può stare, come abbiamo

⁽¹⁾ Corte dei conti, Campania, Sentenza 8 luglio 2015, n. 717 che ricorda come gli elementi tipici della responsabilità amministrativa “*si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o dolo, nel nesso di causalità tra il predetto comportamento e l'evento dannoso, nonché nella sussistenza di un rapporto di servizio fra coloro che lo hanno determinato e l'ente che lo ha subito*”.

detto durante tutta l'opera, su *“l'albero a cantare”* ma deve intervenire per trovare la soluzione al male delle occupazioni senza titolo.

Dolo e colpa grave sono l'elemento psicologico di fondo della condotta dei presunti responsabili di un danno alle casse di un ente che sono censurati dalla Corte dei conti: ovviamente il dolo, anche omissivo, dal punto di vista generale comporta intenzionalità o accettazione del rischio in maniera consapevole laddove la colpa si collega ad una condotta affetta da negligenza, imprudenza ed imperizia. È, pertanto, censurabile certamente la condotta di quel funzionario, dirigente o amministratore (quest'ultimo nella vecchia normativa con poteri gestionali) che, avviate le procedure ablative, non le ha concluse; è altresì censurabile la condotta di chi non ha affatto avviato le procedure o di chi, per errori palesi, le ha viste annullare; è anche censurabile, però, la condotta di chi, ereditate vecchie procedure, non si è attivato per sistemarle.

Purtroppo, in Italia, quando si è interessati dalla Corte dei conti, parte il gioco al massacro allo scarica barile: amministratori che accusano dirigenti e viceversa, entrambi che additano i direttori generali o i segretari comunali (se parliamo di Comuni) o i tecnici incaricati.

Non sempre paga tale difesa; alle volte, però, vengono realmente interessati soggetti che non possono fare altro che dimostrare la loro estraneità da addebiti per essere stati indotti in errore da altri.

Riallacciamoci a casi concreti per esaminare meglio.

Da segnalare, per il gioco dello scarico di responsabilità è il caso, per esempio, recentemente esaminato da **Corte dei conti, Molise, Sentenza 27 marzo 2017, n. 16**.

Ad avviso del giudice, la pretesa accusatoria non poteva essere accolta per carenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, non riscontrabile in capo ai convenuti. Non era dato individuare, infatti, nei comportamenti del Sindaco e del Segretario comunale, *“una plateale trasgressione del dovere di diligenza e avvedutezza e, quindi, un deficit di vigilanza gravemente colposo, nell'esercizio dei propri rispettivi poteri in ordine al procedimento amministrativo in parola, attesa la ragionevole percezione di una apparente coerenza esterna dello stesso”*.

Nel caso trattato, la Corte dei conti del Molise ha ritenuto che non potessero considerarsi responsabili Sindaco e Segretario comunale in quanto era ravvisabile, dagli atti, una imprecisione che caratterizzò l'espletamento della procedura ad opera di un tecnico esterno incaricato, che li indusse, ragionevolmente, in errore. Dimostrata, in giudizio, da parte di due convenuti, che la propria condotta fosse stata erronea giacché fondata su imprecisioni ed errori di un terzo; motivo per cui il giudice ha concluso che non fosse ravvisabile *“un tale grado di divaricazione dal modello di comportamento richiesto dai compiti ai medesimi intestati (e, quindi, l'inosservanza di un minimo grado di diligenza), da potersi configurare la colpa grave”*.

Minimo grado di diligenza: significa che non bisogna fare spallucce e disinteressarsi anche delle vecchie occupazioni.

Un insegnamento di un autorevolissimo magistrato, all'epoca impegnato presso una sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che ci porteremo sempre dietro, era riassumibile nel "*lasciare traccia*" che, altro non significa se non scrivere.

Ecco, allora, che il grado di colpa grave imputabile dinanzi ad un giudice contabile sarà tanto minore, se non eliminato totalmente, se ognuno per sé abbia lasciato traccia, abbia fatto ciò che poteva.

Volendo esemplificare.

Partiamo dagli amministratori: ovvio che la separazione dei compiti di indirizzo politico da quelli gestionali, per essi, sia stato un buon modo per ridurre, se non azzerare, il grado di possibile colpevolezza; ovvio che la costituzione dell'Ufficio espropri, secondo il TUE, rappresenti, per essi, una grande ancora di salvezza.

Ecco, allora, che il lasciare traccia di un buon operato, di una diligenza minima capace di escludere la colpa grave, per l'amministratore può essere la **attivazione per la costituzione dell'Ufficio espropri ed il successivo incarico di ricognizione**. Dopo tali adempimenti la palla passa agli uffici con una attenzione maggiore, in capo agli amministratori, negli enti di piccole dimensioni nei quali, come è stato indicato in giurisprudenza contabile, è ragionevole pensare che sia più conoscibile lo stato di procedimenti ablativi, anche pregressi, rispetto ad uno di dimensioni più ampie.

Sul tema, in termini, richiamiamo **Corte dei conti, Calabria, Sentenza 24 luglio 2013, n. 266** che, a sua volta, cita i principi della **Sentenza 7 ottobre 2011, n. 455 emessa dalla Prima Sezione Centrale di Appello**, secondo le quali:

ora, pur nella considerazione che talvolta l'amministratore chiamato in giudizio possa avere sottoscritto, anche in enti di elevate dimensioni, gli atti iniziali della procedura espropriativa (come, del resto, era avvenuto nella fattispecie trattata dalla predetta sentenza d'appello) e fatti salvi i casi che possono presentare concreti profili di responsabilità in termini di oggettivo apporto causale e di elemento soggettivo desumibile dalla condotta concretamente osservata, responsabilità che in siffatta evenienza risulterebbe chiaramente originata da un coinvolgimento diretto e personale dell'amministratore nella mancata definizione del procedimento di esproprio, ritiene il Collegio che in **un ente di elevate dimensioni e con a disposizione un ufficio preposto esclusivamente a tali procedure, gli organi amministrativi si siano posti su un piano di diligente tutela del patrimonio pubblico già con l'istituzione di un adeguato apparato tecnico, avendo con ciò, da un lato, mostrato interesse per il corretto e legittimo espletamento delle funzioni espropriative intestate al comune e, dall'altro, adempiuto all'obbligo di servizio che per tali enti si può ragionevolmente e concretamente configurare a loro carico, ossia assumere scelte programmatiche e gestionali finalizzate ad assicurare, con le necessarie risorse organiche e strumentali, la legittimità ma anche l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa nel settore degli espropri.**



**Pagine non disponibili
in anteprima**



[A6]

OFFERTA INDENNITÀ E RISARCIMENTO PER DEFINIZIONE BONARIA

IL DIRIGENTE DELL'UFFICIO ESPROPRI

Premesso

- che gli immobili siti in al catasto al fg. part., già oggetto di procedura espropriativa per la realizzazione di, non risultano trasferiti in proprietà al Comune di, giacché dopo l'accordo di cessione bonaria tra la S.V. ed il Comune allegato alla presente, non è stato sottoscritto alcun atto di cessione né emesso decreto di esproprio;
- che con nota n. del, trasmessa a mezzo raccomandata a/r il Comune di, invitava la S.V. a regolarizzare la situazione in atto con sottoscrizione di atto di cessione volontaria, con convocazione per il giorno presso il Comune di
- che in data alla presenza di, si teneva presso il Comune di, l'incontro tra i rappresentanti dell'ente e la proprietà ed, in quella sede, questi ultimi manifestavano la richiesta di ottenimento delle somme di €, quale differenza tra quanto essi avrebbero dovuto ottenere ai sensi e per gli effetti dell'art. 42-bis D.P.R. 327/2001 e quanto già percepito;
- che, all'esito della predetta richiesta, i rappresentanti del Comune di, dichiaravano di riservarsi per l'analisi della stessa;
- che, effettuate le dovute verifiche ed approfondimenti, effettivamente risulta che i Sig.ri, hanno diritto al pagamento di una somma a titolo di indennizzo e risarcimento del danno per l'illegittima occupazione verificatasi sulle aree site in, al catasto fg., part.

Considerato

- che, la richiesta dei Sig.ri non risulta congrua giacché molto più elevata rispetto a quanto agli stessi spetterebbe per effetto dei corretti conteggi e calcoli effettuati dai responsabili dell'ente;
- che, pertanto, l'offerta del Comune, quale corrispettivo dovuto per illegittima occupazione delle aree site in, al catasto fg., part., ammonta ad € derivate dal calcolo che segue: (indicare la somma ottenuta

Per quanto sopra premesso e considerato sono assegnati alla S.V. giorni 30 dal ricevimento della presente per l'accettazione scritta della sopra indicata offerta. Dall'accettazione irrevocabile, dovrà seguire il trasferimento proprietà a mezzo atto pubblico da sottoscrivere nel termine di ulteriori 20 giorni lavorativi.