



ESPROPRIAZIONE ILLEGITTIMA ED ACQUISIZIONE
SANANTE: IL PUNTO SULLE QUESTIONI
MAGGIORMENTE PROBLEMATICHE ATTINENTI
L'ISTITUTO DI CUI ALL'ART. 42-BIS DEL T.U. ESPROPRI

Dott. Giuseppe Vinciguerra

22 novembre 2022

Indice

1. L'espropriazione per pubblica utilità: cenni sul corretto iter espropriativo

2. Gli istituti di matrice giurisprudenziale (cenni): l'occupazione acquisitiva e l'occupazione usurpativa
3. L'"utilizzo senza titolo di un bene per pubblico interesse" di cui all'art. 43 d.P.R. n. 327/2001 e la relativa declaratoria di incostituzionalità
4. Inquadramento giuridico dell'istituto della cd. *acquisizione sanante* di cui all'art. 42-bis del Testo unico sugli espropri: differenze e novità rispetto al previgente art. 43 T.U. Espropri
5. Ambito d'applicazione, presupposti fondanti il potere di acquisizione e relativi effetti
6. La problematica del *ristoro* spettante al proprietario illegittimamente espropriato e le connesse questioni di giurisdizione
7. La questione dell'usucapione e l'inammissibilità della rinuncia abdicativa del proprietario in favore della PA
8. L'acquisizione sanante negli enti in dissesto finanziario: competenza contabile e competenza amministrativa

Indice (segue)

9. Doverosità della funzione attribuita alla PA dall'art. 42-*bis* e strumenti adeguati di reazione alla relativa inerzia: la questione della sussistenza in capo alla PA di un obbligo di provvedere (ex art. 2 l. n. 241/1990) sull'istanza del proprietario volta a sollecitare il potere di acquisizione ex art. 42-*bis*
10. Il potere sostitutivo del Commissario *ad acta* nominato in sede di giudizio di ottemperanza
11. Questioni di natura processuale
12. Acquisizione sanante e relativa possibile rilevanza all'interno del PIAO

L'espropriazione per pubblica utilità: cenni sul corretto iter espropriativo

- L'**ESPROPRIAZIONE** SOSTANZIA: UN **TRASFERIMENTO COATTIVO**, PER RAGIONI DI PUBBLICO INTERESSE, DELLA PROPRIETA' O DI ALTRO DIRITTO REALE SU UN BENE DEL PRIVATO ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

EFFETTO:  CONVERSIONE DEL DIRITTO REALE DELL'ESPROPRIATO IN UN **CREDITO** AD UNA SOMMA DI DENARO A TITOLO DI **INDENNITA'**.

- TRATTASI DI ATTO AUTORITATIVO (RICONDUCIBILE AL POTERE ABLATORIO REALE DELLA PA) CHE COMPORTA UN **ACQUISTO A TITOLO ORIGINARIO** DEL DIRITTO DI PROPRIETA' (O ALTRO DIRITTO REALE) IN CAPO ALL'**AUTORITA' ESPROPRIANTE**
- FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEL **POTERE ESPROPRIATIVO** E' L'ART. 42, **COMMA 3 DELLA COST.**, SECONDO CUI «LA PROPRIETA' PRIVATA PUO' ESSERE, NEI CASI PREVEDUTI DALLA LEGGE, E SALVO **INDENNIZZO**, ESPROPRIATA PER **MOTIVI DI INTERESSE GENERALE**»
- **2 PRESUPPOSTI** FONDANTI IL POTERE ESPROPRIATIVO: 1) LA **RISERVA DI LEGGE** (CIRCA I PRESUPPOSTI, LE CATEGORIE DI BENI, MODALITA' DI ESERCIZIO, INTERESSI, ECC.) – 2) **OBBLIGO DELL'INDENNIZZO** (GIUSTA INDENNITA' EX ART. 834 C.C.)
- RIFERIMENTO NORMATIVO **ORDINAMENTO U.E.:** **ART. 1 PROT. 1 CEDU** «**PROTEZIONE DELLA PROPRIETA'**», SECONDO CUI: «NESSUNO PUO' ESSERE PRIVATO DELLA SUA PROPRIETA' SE NON PER CAUSA DI **UTILITA' PUBBLICA** E NELLE CONDIZIONI PREVISTE DALLA LEGGE E DAI PRINCIPI GENERALI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE»

IL PROCEDIMENTO ESPROPRIATIVO NEL T.U. ESPROPRI – DPR 327/2001

**L'ITER ESPROPRIATIVO DELINEATO DAL T.U. SI ARTICOLA IN PIU' FASI
PROCEDURALI INTERCONNESSE (ART. 8)**

- 1. L'APPOSIZIONE DEL VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO**
- 2. LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA' DELL'OPERA**
- 3. LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIO**
- 4. L'EMANAZIONE DEL DECRETO DI ESPROPRIO**

L'APPOSIZIONE DEL VINCOLO PREORDINATO ALL'ESPROPRIO: è la fase in cui si estrinseca il **legame inscindibile** tra potere ablatorio della PA e **pianificazione generale** (artt. 9 e 10 DPR 327/01)

Presupposto: occorre che l'**opera** sia **prevista nello strumento urbanistico generale**, o in un atto di natura ed efficacia equivalente

L'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio si ha con l'intervenuta **efficacia dell'atto di approvazione del piano urbanistico generale**, o di una **sua variante**, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità

Se l'opera non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo può essere disposto mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto che comporti variante al piano urbanistico

- Il vincolo ha la **durata di 5 anni**: entro tale termine, può intervenire la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. Se non è tempestivamente dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il **vincolo** preordinato all'esproprio **decade**

N.B.: reiterazione del vincolo: dopo la sua decadenza, il vincolo può essere motivatamente reiterato (ex Corte Cost. n. 179/1999: **duplice condizione** per la legittimità della reiterazione: attualità dell'interesse pubblico – assenza soluzioni alternative; così C.d.S., Ad. Plen. n. 7/2007).

- Nel corso dei 5 anni il Consiglio comunale può disporre che sul bene vincolato siano realizzate opere diverse da quelle originariamente previste nel piano urbanistico generale

LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA' DELL'OPERA (artt. 12-14):
«sostanza e fondamento del potere espropriativo» (CASS. S.U. n. 824/1960;
S.U. n. 2435/1984) Esplicita la **ragione giustificatrice** del sacrificio imposto al
privato

La **dichiarazione di pubblica utilità** si intende **disposta** quando l'Autorità espropriante approva:

- a) il **progetto definitivo** dell'opera pubblica o di pubblica utilità;
- b) ovvero quando sono approvati il **piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero il piano di zona;**
- c) la **definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti,** quando l'approvazione di uno strumento urbanistico equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

- Il provvedimento di pubblica utilità può essere emanato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio

INVERSIONE: - Qualora non sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità diventa **efficace** al momento di tale apposizione.

- Nel provvedimento di dichiarazione di p. u. può essere stabilito **il termine entro il quale va emanato il decreto di esproprio:** in caso di omessa indicazione, il termine è di **5 anni**, salvo proroghe per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni, in ogni caso non superiori a **4 anni**

- La **scadenza del termine** entro il quale può essere emanato il decreto di esproprio **determina l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità**

LA DICHIARAZIONE DI PUBBLICA UTILITA' DELL'OPERA (artt. 12-14) - Segue

Natura della dichiarazione di p.u.:

Per la giurisprudenza amministrativa: non un «subprocedimento preparatorio», ma un **atto conclusivo di un procedimento autonomo**

- Ha **natura provvedimento**: imprime una specifica qualità al bene privato (destinazione all'utilità pubblica)

- provvedimento **immediatamente lesivo** della sfera giuridica del destinatario:

 **autonomamente impugnabile** (C.d.S., Sez. IV, n. 6280/2014)

- **Garanzie partecipative**: necessità della **comunicazione di avvio del procedimento** di cui agli artt. 7 ss. L. n. 241/90 agli interessati, in realtà a partire dall'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (C.d.S., sez. IV, n. 341/2015) – comunicazione anche in caso di proroga dei termini

LA DETERMINAZIONE DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIO

La Costituzione italiana subordina la possibilità per la PA di esercitare la propria potestà ablatoria alla corresponsione dell'**indennità di esproprio**

Il T.U. ESPR. ha dato sistemazione organica alla previgente disciplina:

In particolare, l'**art. 32** prevede che:

- a) l'indennità di esproprio sia determinata in base alle **caratteristiche del bene**;
- b) il valore è calcolato senza tenere conto delle **attività incidenti sul suolo**, se realizzate allo scopo di conseguire una maggiore indennità;
- c) vige una **presunzione assoluta** in tal senso, ove le stesse siano intraprese dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento.

Gli **artt. 20 e 21** del T.U. disciplinano rispettivamente il **procedimento di determinazione** provvisoria e definitiva **dell'indennità** di espropriazione, procedimento in cui emerge l'esigenza che **i privati interessati siano coinvolti** nelle decisioni assunte dalla PA (compilazione dell'elenco dei beni da espropriare, con indicazione delle somme offerte da notificarsi loro nei termini di legge)

Qualora la determinazione della indennità sia condivisa, si procede alla stipula dell'atto di **cessione volontaria del bene** da trascriversi presso l'ufficio dei registri immobiliari. In caso contrario, si dovrà procedere all'emanazione del decreto di esproprio

DETERMINAZIONE DELL'INDENNITA' DI ESPROPRIO (Segue)

La disciplina relativa ai **criteri indennitari** previsti per ristorare il privato è stata oggetto di numerosi interventi giurisprudenziali e legislativi

Diverse condanne ai danni dell'Italia nel biennio 2006/2007. In particolare, con la **decisione del 29 marzo 2006** (causa Scordino c/ Italia), la **Grande Chambre** ha fissato alcuni **principi generali**, imponendo all'Italia di porre fine alla sistematica violazione dell'art. 1 del Protocollo 1 CEDU: anche se non si garantisce una riparazione integrale, l'**indennizzo** deve consistere in una somma che si ponga in un «**rapporto ragionevole con il valore del bene**»

A seguito pronuncia CEDU, la **Corte Costituzionale**, con **sent. n. 348/2007**, ha dichiarato illegittimità cost.le della (previgente) disciplina dell'**art. 37 T.U.**, testo poi riscritto dalla L n. 244/2007 (finanziaria 2008)

La nuova disciplina indennitaria per le **AREE EDIFICABILI** (nuovo **art. 37**):

- **INDENNITA'** determinata nella misura pari al **valore venale del bene**, **RIDOTTA del 25%** quando l'espropriazione è finalizzata ad attuare **interventi di riforma economico-sociale**; **umentata del 10%** nei casi in cui è stato concluso l'**accordo di cessione**.
- in caso di **AREA** legittimamente **EDIFICATA** (**art. 38**): l'indennità pari al **valore venale**.

Con riguardo alle **AREE NON EDIFICABILI NON COLTIVATE**, si è registrato intervento **della Corte costituzionale** (**sent. n. 181/2011**): illegittimità commi 2 e 3 **art. 40 T.U.ESPR.**: **INDENNIZZO** non fissabile in misura simbolica, ma deve assicurare un **SERIO RISTORO**, in maniera congrua rispetto al valore bene. Deve essere parametrato al **valore venale** del bene.

Per le **AREE NON EDIFICABILI, MA COLTIVATE**, ex comma 1 art. 40, l'indennizzo è commisurato al criterio del **valore agricolo**, tenuto conto delle coltivazioni effettivamente praticate e del valore dei manufatti realizzati

L'EMANAZIONE DEL DECRETO DI ESPROPRIO

L'ITER ESPROPRIATIVO DELINEATO DAL T.U. SI CHIUDE CON L'EMANAZIONE DEL **DECRETO DI ESPROPRIO** (ARTT. 23-25 T.U.ESPR.)

Il decreto di esproprio:

- è emanato entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità;
- indica quale sia l'indennità determinata e precisa se essa sia stata accettata dal proprietario e corrisposta, ovvero se essa sia stata depositata presso la Cassa depositi e prestiti;
- dispone il **passaggio del diritto di proprietà**, o del diritto oggetto dell'espropriazione, sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia poi notificato ed **eseguito** (trattasi di **acquisto a titolo originario**);
- è eseguito mediante l'**immissione in possesso** del beneficiario dell'esproprio, con la redazione di apposito **verbale** (art. 24)
- è **trascritto** senza indugio presso l'Ufficio dei registri immobiliari, e parimenti senza indugio sono effettuate le operazioni di **voltura nel catasto** a cura e a spese del beneficiario dell'esproprio. Dopo la trascrizione, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità.

Un estratto del decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale della Regione.

L'espropriazione del diritto di proprietà **comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti**, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini dell'espropriazione.

Gli istituti di matrice giurisprudenziale (cenni): l'occupazione acquisitiva e l'occupazione usurpativa

La problematica delle **occupazioni illegittime** – cd. **espropriazioni indirette** rappresentano un fenomeno in passato legittimato dalla giurisprudenza, la risposta pretoria alla deviazione che assumevano nella prassi i procedimenti espropriativi

L'OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA

Ci si riferisce al fenomeno delle occupazioni e trasformazioni irreversibili di suoli privati, senza la copertura di un adeguato titolo legittimo, chiamato anche “**accessione invertita**”, in quanto operante in senso inverso rispetto al principio *quidquid inaedificatur solo cedit*, proprio della accessione ordinaria di cui artt. 934-938 c.c.

Trattasi di un istituto coniato dalle Sezioni Unite della Cassazione (*leading case*: sent. n. 1464 del 1983), i cui **tratti salienti** sono stati individuati essenzialmente: **a)** nella **trasformazione irreversibile del fondo**; **b)** nell'**occupazione illegittima**; **c)** nella **dichiarazione di pubblica utilità dell'opera** (così, Cass., sez. I, n. 14350/2008)

Tale istituto ha suscitato numerose **perplexità** negli anni:

- 1) possibile violazione delle garanzie costituzionali di cui all'art. 42, co. 3 Cost (*riserva di legge*) e compatibilità con la CEDU in relazione a possibile lesione del diritto di proprietà privata
- 2) tutela del proprietario illegittimamente espropriato, con specifico riferimento alla concreta **quantificazione del danno risarcibile**

L'OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA (segue)

Occupazione acquisitiva e danno risarcibile

Con specifico riferimento alla concreta **quantificazione del danno risarcibile**, si partiva dall'assunto che il fenomeno occupativo *de quo* integrasse un ***illicito aquiliano*** ed aprisse, dunque, unicamente ad una **tutela risarcitoria**

La disciplina in esame è stata oggetto di **numerose censure da parte della CEDU**, che ha emesso diverse sentenze di condanna a carico dell'Italia censuranti i criteri di liquidazione delle indennità riparatorie riconosciute dai giudici nazionali (*ex plurimis*, sent. 12 gennaio 2006, Cerro s.a.s. contro Italia)

Sul punto, intervento della **Corte Costituzionale con la sentenza n. 349/2007**, che ha ribadito la necessità che il **cd. danno da occupazione appropriativa** fosse commisurato all'**effettivo pregiudizio subito** dal proprietario illegittimamente abitato, giungendo alla conclusione che la congrua refusione dovesse coincidere con il **valore venale del bene**

L'OCCUPAZIONE USURPATIVA

Il diverso fenomeno della **cd. occupazione usurpativa** si ha invece ogniqualvolta la **trasformazione radicale del bene** intervenga in **assenza di una dichiarazione di pubblica utilità**

L'**assenza** della **dichiarazione di pubblica utilità** può essere originaria o sopravvenuta, ovvero semplicemente scaduta

In questi casi, la costruzione dell'opera pubblica **non determina il passaggio di proprietà del suolo alla P.A.**

L'**acquisizione del bene dipende al contrario da una libera scelta del proprietario usurpato**, che pur potendo in astratto agire per la **tutela restitutoria**, opta per una **tutela risarcitoria**, abdicando al diritto di proprietà

La fattispecie *de qua* si traduce in una «*attività meramente materiale lesiva del diritto dominicale, qualificabile come **illecito permanente**, con le relative conseguenze in ordine al **termine prescrizionale**, che **decorre dalla cessazione della permanenza*** (Cass., civ, sez. I, 28 febbraio 2013, n. 5025)

Il **risarcimento del danno** deve corrispondere **all'intero valore del suolo**, non essendo siffatta fattispecie sorretta da una dichiarazione di pubblica utilità

3. L'“utilizzo senza titolo di un bene per pubblico interesse” di cui all'art. 43 d.P.R. n. 327/2001 e la relativa declaratoria di incostituzionalità

Istituto introdotto nell'Ordinamento nazionale al fine di consentire il superamento delle criticità insite nei due istituti di creazione pretoria

Tratta(va)si di una *“fattispecie complessa che omogeneizzava i due istituti dell'occupazione appropriativa e dell'occupazione usurpativa”*

Incarnava, in pratica, un **meccanismo di “acquisizione coattiva sanante”**, in virtù del quale la P.a. poteva **acquisire, ora per allora, retroattivamente**, il bene che aveva illegittimamente espropriato, liquidando al privato un **indennizzo** correlato al valore venale, comportando, dunque, un generale **potere di sanatoria** in favore dell'autorità autrice di situazioni illecite

La norma è stata **dichiarata incostituzionale**, per eccesso di delega ex art. 76 Cost., con la **sentenza n. 293 dell'8 ottobre 2010**: la Corte costituzionale non ha però indagato i profili sostanziali dell'istituto, verificandone la compatibilità con il **principio CEDU** in forza del quale: **la perdita della proprietà da parte del privato deve essere la conseguenza di un giusto procedimento espropriativo e non può costituire l'effetto di un fatto illecito**

4. Inquadramento giuridico dell'istituto della cd. *acquisizione sanante* di cui all'art. 42-bis del Testo unico sugli espropri: **differenze** e **novità** rispetto al previgente art. 43 T.U. Espropri

Differenza e novità rispetto all'art. 43

L'art. 42-*bis* è stato introdotto all'interno del T.U. Espr. ad opera dell'art. 34 del **D.L. n. 98/2011**, il quale ha ridisciplinato nuovamente la materia

1° profilo di differenza: il nuovo art. 42-*bis* subordina il passaggio di proprietà del bene in capo alla P.A. al verificarsi della **condizione sospensiva** del pagamento delle somme dovute a titolo indennitario, ovvero al relativo deposito

2° profilo: obbligo per la P.A. di corrispondere un **cd. "doppio indennizzo"**, comprensivo, oltreché del **pregiudizio patrimoniale** - pari al valore venale del bene espropriato -, finanche del **pregiudizio non patrimoniale** subito dal privato, pari al **10% del predetto valore** (obbligo cmq avente **carattere indennitario**)

3° profilo: la previsione del **risarcimento del danno patito in ragione dell'occupazione illecita protrattasi nel tempo**, quantificato convenzionalmente nella misura del **5 %** annuo del valore venale del bene, fatta salva diversa prova

4° profilo: l'**acquisto della proprietà** del bene da parte della PA **avviene ex nunc**, solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione

Differenza principale = l'**esclusione di ogni effetto di "sanatoria"**: l'illecito perpetrato nel passato resta tale e non viene sanato, da cui discende l'obbligo di risarcire il cd. **danno da occupazione illegittima** relativa al periodo antecedente l'esproprio (così, C.d.S., **Ad. Plen. n. 5** del 18.05.2020)

4. Inquadramento giuridico dell'istituto della cd. *acquisizione sanante* di cui all'art. 42-bis del Testo unico sugli espropri

ART. 42-bis. Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico

(articolo introdotto dall'articolo 34, comma 1, del DL. N. 98/2011, conv. in l. n. 111 del 2011)

1. Valutati gli interessi in conflitto, **l'autorità che utilizza un bene immobile** per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, **può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile** e che al proprietario sia corrisposto un **indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale**, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene.

2. Il **provvedimento di acquisizione** può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.

3. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, **l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale** di cui al comma 1 è **determinato in misura corrispondente al valore venale del bene** utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. **Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio**, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, **l'interesse del cinque per cento annuo sul valore** determinato ai sensi del presente comma.

4. Il **provvedimento di acquisizione**, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente **motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione**, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando **l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione**; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e **comporta il passaggio del diritto di proprietà** sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'[articolo 20, comma 14](#); è **sogetto a trascrizione** presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione precedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'[articolo 14, comma 2](#).

8. Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato, ma **deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione**; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo

4. Inquadramento giuridico dell'istituto della cd. *acquisizione sanante* e riconoscimento della **legittimità costituzionale della norma**

Anche la disciplina di cui all'art. 42-*bis* non è andata esente da critiche sotto il profilo della relativa compatibilità con i principi CEDU e con le coordinate costituzionali di riferimento

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno rimesso alla Consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* T.U. Espropri (Cass., S.U., Ord. 13 gennaio 2014, n. 442).

Con la nota **sentenza n. 71 del 2015** la Corte Costituzionale ha riconosciuto la **legittimità costituzionale** della norma, e ciò in ragione delle **garanzie** che la nuova disposizione - benché si atteggi a procedura ablatoria semplificata rimessa alla esclusiva valutazione dell'autorità pubblica - prevede a tutela dell'interesse privato, concernenti nello specifico:

- a) la **misura dell'indennizzo** (ristoro composito)
- b) il **risarcimento del danno da occupazione illegittima**
- c) l'**acquisizione non retroattiva**
- d) l'**onere motivazionale rinforzato** in ordine all'adozione del provvedimento.

Secondo la Corte, il provv.to di a.s. sostituisce il regolare procedimento ablativo prefigurato dal T.U. sugli espropri, e si pone, a sua volta, come **«una sorta di procedimento espropriativo semplificato, che assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, sia il decreto di esproprio, e quindi sintetizza uno actu lo svolgimento dell'intero procedimento, in presenza dei presupposti indicati dalla norma (. . .)»**.

L' **Adunanza Plenaria del CdS (n. 2/2016)** ha poi precisato che l'art. 42-*bis* **«configura un procedimento ablatorio sui generis, caratterizzato da una precisa base legale, semplificato nella struttura (uno actu perficiuntur), complesso negli effetti (che si producono sempre e comunque ex nunc), il cui scopo non è (e non può essere) quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall'Amministrazione (perché altrimenti integrerebbe una espropriazione indiretta per ciò solo vietata), bensì quello autonomo, rispetto alle ragioni che hanno ispirato la pregressa occupazione contra ius, consistente nella soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche, redimibili esclusivamente attraverso il mantenimento e la gestione di qualsiasi opera dell'infrastruttura realizzata sine titulo»**

5. Ambito d'applicazione, presupposti fondanti il potere di acquisizione e relativi effetti

L'Adunanza Plenaria n. 2/2016 si è altresì occupata di definire l'ambito di applicazione dell'art. 42-bis, ritenendo che quest'ultimo «trovi applicazione in tutti i casi in cui un bene immobile altrui sia nella disponibilità e sia stato utilizzato dall'amministrazione pubblica per finalità di pubblico interesse, pur in assenza di titolo» (comma 1)

Il comma 2 dell'art. 42-bis prevede che il provvedimento di acquisizione possa essere adottato "anche" quando siano stati annullati: a) l'atto di vincolo preordinato all'esproprio, b) l'atto di dichiarazione della pubblica utilità dell'opera ovvero c) il decreto di espropriazione;

L'Adunanza Plenaria si occupa invero di definire i presupposti fondanti del potere di acquisizione, che identifica nei seguenti due:

- 1) l'avvenuta **modifica del bene immobile**, e
- 2) la **sua utilizzazione per scopi di interesse pubblico** (non assumono rilievo le circostanze che hanno condotto alla occupazione *sine titulo* e la riconducibilità o meno di tali circostanze a vicende di natura privatistica o pubblicistica)

La giurisprudenza amministrativa si è poi occupata di chiarire se l'art. 42-bis sia applicabile solo a vicende in cui la P.A. agisce nella sua veste di autorità, sia pure senza un valido titolo, e non anche nelle ipotesi in cui il rapporto fra il privato e l'amministrazione nasce e si sviluppa sul versante privatistico (in senso contrario, TAR Marche, sent. n. 520/2018; in senso favorevole, C.d.S., IV, SEZ., Ord. n. 4950 del 15 luglio 2019: secondo cui l'art. 42-bis può trovare applicazione anche quando vada ad incidere su un rapporto privatistico, in quanto «**NORMA DI CHIUSURA DEL SISTEMA**»

5. Ambito d'applicazione, presupposti fondanti il potere di acquisizione e relativi effetti (Segue)

La natura di **norma (eccezionale) di chiusura** del sistema: è stata sottolineata anche dalla **Adunanza Plenaria n. 2 del 2016**, secondo cui la relativa **finalità** è quella di «**ricondere nell'alveo legale del sistema tutte le situazioni** in cui l'Amministrazione, quale che ne sia la causa, si trovi ad avere utilizzato la proprietà privata per ragioni di pubblico interesse, ma in difetto di un valido titolo legittimante»

Il principio di diritto espresso dal Consiglio di Stato, con la pronuncia in Adunanza Plenaria n. 5/2020

Principio di diritto (Ad. Plen. C.d.S n. 5/2020) : «**l'art. 42-bis del DPR 8 giugno 2001 n. 327 si applica a tutte le ipotesi** in cui un bene immobile altrui sia utilizzato e modificato dall'amministrazione per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, e dunque **quale che sia la ragione che abbia determinato l'assenza di titolo** che legittima alla disponibilità del bene».

Si ammette pertanto l'**applicabilità** dell'art. 42-bis, non solo:

- alle ipotesi di **utilizzo** del bene **per effetto di contratto di cessione volontaria** (art. 20 DPR n. 327/2001), successivamente dichiarato nullo o annullato;

ma anche

- laddove il **preesistente "rapporto tra privati"** si connette ad un **contratto di compravendita dichiarato nullo o annullato**, cioè ad un titolo astrattamente valido a disporre il trasferimento del bene

6. La problematica del ristoro spettante al proprietario illegittimamente espropriato e le connesse questioni di giurisdizione

Tra le ragioni che hanno consentito il superamento dello scrutinio di costituzionalità dell'art 42-bis figurano proprio: a) la **misura dell'indennizzo**; b) la **riparazione del danno da occupazione illegittima**

In base all'attuale disciplina dell'art. 42-*bis*, dalla PA il privato dovrà ricevere:

- a) il **valore venale del bene** (ristoro x il danno patrimoniale);
- b) il **10%** di quest'ultimo a titolo di **danno non patrimoniale**; e
- c) il **5% annuo** sul valore venale del bene attuale come liquidazione forfettaria del **danno da occupazione illegittima**, se non emerge la prova di un danno maggiore.

Metodo di stima dell'indennizzo: criterio comparativo (riferimento a stime fondi limitrofi, consultazione dell'Osservatorio prezzi immobiliari dell'Agenzia Entrate).

Da parte degli interpreti sono state sollevate critiche, in particolare, sull'ultima voce (*danno da occupazione illegittima*), stigmatizzando l'automatismo della relativa misura (5%)

Della questione si è recentemente occupata la **Cassazione a Sezioni Unite (n. 20691/2021)**, secondo cui la **qualificazione** di detto ristoro **in termini indennitari** non è foriera di un deficit di tutela per le parti, avendo il legislatore previsto una **clausola di salvaguardia** che fa **salva la prova di una diversa entità del danno**, la cui applicazione è rimessa all'incensurabile valutazione del giudice di merito, il quale può modulare l'importo in sintonia con le istanze e le prove offerte dalle parti

6. La problematica del ristoro spettante al proprietario illegittimamente espropriato

Indennizzo per il danno patrimoniale: la questione del valore del costruito

Sul punto si registrano 2 isolati precedenti favorevoli della giurisprudenza amm.va:

- 1) sent. **TAR Marche**, n. 625 del **2018**; 2) sent. **CdS, IV Sez., n. 4457 del 2016**: secondo cui: “La disposizione dell’art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001 (T.U. Espropriazione per p.u.) risponde ad una **finalità di favore per l’espropriato** nella misura in cui sottintende che **il valore venale** del bene cui la norma si riferisce **comprende non solo il valore del suolo occupato**, ma **anche quello delle opere** che su di esso siano state eventualmente **realizzate** (le quali, ove la p.a. non procedesse all’acquisizione, sarebbero **sogette ad accessione** a favore del privato in applicazione degli ordinari canoni civilistici)”.

Nondimeno, la **più ragionevole lettura** della norma deve portare a ritenere **non pagabile il costruito**, ma solo l’area di sedime, secondo il valore di mercato che è la base del danno patrimoniale.

In caso contrario, rischio di mandare in **default** molte Amministrazioni: non un buon servizio alla Collettività!!

Così si sono espressi:

1) **Corte di Appello de L’Aquila**, Sezione civile del 9 gennaio **2020**: «*Benché l’art. 42-bis D.P.R. n. 327 del 2001 faccia riferimento al "valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità" (e non a quello del bene risultante dalla predetta utilizzazione), il carattere non retroattivo della acquisizione sanante specificato anche letteralmente dalla norma impone di tenere conto delle circostanze fattuali e giuridiche riscontrabili nel momento dell’acquisizione, che coincide con l’emissione del decreto che la dispone, comprese quelle indotte dalla trasformazione a fini di pubblica utilità. Tuttavia, poiché quello che rileva è il valore intrinseco del bene occupato e trasformato, non può essere inglobato in esso anche il valore delle opere realizzate dalla P.A., il quale va dunque scomputato dal calcolo dell’indennizzo*».

2) **TAR Lazio**, Sez. II Roma, n. 9107 del 31/08/**2018**, secondo cui: «*Ai fini della quantificazione del valore del bene oggetto di risarcimento del danno da occupazione illegittima ovvero di indennizzo ex art. 42-bis, il terreno oggetto di occupazione deve essere stimato nella sua mera consistenza materiale senza computare il costo dell’opera costruita dall’amministrazione*».

6. La problematica del ristoro spettante al proprietario Indennizzo per il danno non patrimoniale

Trattasi di una **NOVITA' ASSOLUTA** (sia rispetto al passato sia rispetto alle espropriazioni ordinarie)

Tale indennizzo è determinato nella **misura del 10% del valore venale** del bene (comma 1 art. 42-bis), ovvero nella misura del **20%** nei casi di cui al **comma 5** (espropri x usi speciali a favore di privati e per interventi di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata.)

N.B.: In caso di adozione del provvedimento di acquisizione sanante, **il privato è sollevato dall'onere della prova** del danno! In caso di giudizio, però, non opera alcun automatismo ed il danno non patrimoniale va provato.

Si discute se il danno non patrimoniale spetti solo nel caso in cui l'acquisizione sanante riguardi il **diritto di proprietà** (visto che è contemplato solo nel 1° comma), o anche agli atti di asservimento di cui al comma 6 (**servitù**)?! Non vi è unanimità di vedute sul punto!

Il *danno non patrimoniale* (tipico danno alla persona ai sensi art. 2059 c.c.) può essere riconosciuto anche alle **PERSONE GIURIDICHE?**

L'assenza di distinzioni soggettive all'interno del testo dell'art. 42-bis fa propendere per la **soluzione positiva**: ritenendosi che il *danno non patrimoniale* possa essere riconosciuto anche in favore delle PERSONE GIURIDICHE!

6. La problematica del ristoro spettante al proprietario Il risarcimento del danno da occupazione illegittima

Per la Cassazione (SS.UU n. 2096 del 2015 e n. 15283 del 2016) trattasi di errore terminologico, i termini «**indennizzo**» e «**risarcimento**» sarebbero usati come sinonimi.

Gli ultimi approdi giurisprudenziali riconoscono **valore indennitario** anche a questa componente del ristoro.

Il RISTORO viene inteso quale un **UNICUM** da ricondurre al concetto di **INDENNIZZO**.

Il problema della qualificazione del ristoro in termini di **risarcimento** o **indennizzo** porta con sé il **tema della PRESCRIZIONE**, che nel 1° caso sarebbe di **5 anni** e nel 2° caso (indennizzo) a rigore dovrebbe essere di **10 anni**. Nondimeno, l'orientamento maggioritario propende per una **PRESCRIZIONE QUINQUENNALE** (nonostante trattasi di Indennizzo).

Il risarcimento da danno da occupazione illegittima **non costituisce condizione di efficacia** dell'atto acquisitivo! Potrebbe essere rimesso ad un **provvedimento separato**, deve essere «**computato**», ma non «**corrisposto**»!

2 le questioni principali che attengono al *risarcimento del danno da mancato utilizzo del bene*:

1) il periodo di durata della occupazione da pagare: secondo le SS.UU. Cassazione (sent. n. 735/2015): il danno da occupazione illegittima integra un **ILLECITO PERMANENTE**, che si rinnova di momento in momento. Il privato ha diritto di essere risarcito per tutto il periodo di occupazione illegittima [fino: **a**] al momento della restituzione; **b**) al momento della presentazione della domanda di risarcimento per danno equivalente!] tenuto conto della **PRESCRIZIONE QUINQUENNALE**: decorre(bbe) dalle singole annualità per il danno da perdita di godimento.

La soluzione più corretta (in assenza di atti interruttivi): **pagare gli ultimi 5 anni** di mancato utilizzo ovvero di occupazione illegittima!

2) la base imponibile su cui calcolare il 5% dell'interesse annuo: la base imponibile è data dal **VALORE VENALE** del bene (area di sedime), la cui **valutazione** deve essere **attualizzata** (anche attraverso devalutazione e successiva rivalutazione anno x anno).

6. La problematica del ristoro spettante al proprietario

Questioni controverse

1). Possibilità di adottare un provvedimento di acquisizione sanante a costo zero:

In questo modo, al provvedimento di acquisizione sanante si riconoscerebbe un mero **VALORE DICHIARATIVO**, anziché costitutivo dell'effetto acquisitivo in favore della PA.

LA IV Sezione del **Consiglio di Stato** con la sentenza n. 218 del 12 gennaio **2022** ha riconosciuto la possibilità di poter emanare un atto di acquisizione sanante a costo zero, anche solo per formalizzare il passaggio di proprietà, formalizzando cioè un **titolo da poter trascrivere** nei registri immobiliari.

Parte della dottrina ha però avvertito sulla **pericolosità dell'istituto**: si rischia di snaturare il meccanismo previsto dalla norma, senza tener in debita considerazione che si è al cospetto di un **ILLECITO PERMANENTE**, il che potrebbe sollevare PROFILI DI INCOMPATIBILITA' con i PRINCIPI CEDU.

La stessa dottrina si dice **favorevole** solo all'acquisizione sanante a costo zero: al limite **per i casi di sentenze passate in giudicato di accessione invertita** che **non** siano state **trascritte**.

2). Possibilità di RIDURRE il ristoro per **COLPA** del proprietario (ad esempio per INERZIA protratta nel tempo):

Gli approdi ermeneutici maggioritari sono nel senso di tale **possibilità** sia **da escludere** del tutto sia **con riguardo** alla voce del **ristoro relativa al danno patrimoniale** (pari al valore venale del bene), sia alla voce **del danno non patrimoniale** (10% del valore venale).

Si ritiene – in linea teorica – **ipotizzabile solo con riguardo** alla componente relativa al **DANNO DA OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA**. Tuttavia, appare comunque un'**ipotesi remota** in termini di applicazione da parte della PA. Tutt'al più applicabile **sul fronte giudiziario (casi isolati: TAR Catania, sent. 1438/2019; CGA sent. n. 423/2020)**.

6. La problematica del ristoro spettante al proprietario illegittimamente espropriato e le connesse questioni di giurisdizione (Segue)

La soluzione delle **Sezioni Unite** della Cassazione (**sent. n. 20691/2021**)

PREMESSA: La previsione normativa di cui all'art. 133 co. 1 lett. f) del Codice del processo amministrativo prevede che: la **giurisdizione esclusiva del g.a.** in materia di urbanistica ed edilizia si estende anche alle **controversie risarcitorie**, ma non a **quelle indennitarie**, che restano **assoggettate alla giurisdizione del g.o.**

Nondimeno, benché soltanto una delle tre voci contemplate dall'art. 42-bis sia indennitaria (il valore venale del bene), a fronte delle altre due, di natura risarcitoria, ragioni di economia processuale hanno condotto le **Sezioni Unite** ad affermare che **le controversie sulla determinazione e corresponsione dell'indennizzo** dovuto ex art. 42-bis **sono devolute al giudice ordinario e alla Corte di appello in unico grado**, in considerazione della «**natura intrinsecamente indennitaria del credito vantato** dal proprietario del bene e **globalmente inteso** dal legislatore, **come un "unicum"** non scomponibile nelle diverse voci, con l'effetto non consentito di attribuire una diversa e autonoma natura e funzione a ciascuna di esse».

Così anche il **CGA nel 2021**, secondo cui: «**ogni questione sulla misura della indennità di cui all'art. 42-bis citato esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo**» (decreto presidenziale n. 210/2021).

7. La questione dell'usucapione e l'inammissibilità della rinuncia abdicativa del proprietario in favore della PA

Usucapibilità del bene illegittimamente occupato in favore della PA

Sul tema, **le risposte fornite dalla giurisprudenza** non sono state univoche:

- 1) Secondo un primo orientamento più risalente (C.G.A. n. 9/2013; C.G.A. n. 453/2013), il T.U. non escluderebbe la possibilità per la PA di acquistare il bene occupato per usucapione, purché si rinvergano i **presupposti dell'usucapione** di cui all'art. 1158 c.c. (**possesso ininterrotto, non violento, non clandestino**, da oltre un ventennio);
- 2) Secondo l'**orientamento maggioritario** deve, invece, **escludersi che i beni illecitamente occupati** dall'Amministrazione **siano** dalla stessa **usucapibili**; in quanto, in caso contrario, si **rischierebbe di «reintrodurre nell'ordinamento interno forme di espropriazione indiretta o larvata»** (la retroattività dell'usucapione estinguerebbe ogni pretesa risarcitoria). Seconda tale lettura, il possesso in questione non potrebbe dirsi «non violento», e si porrebbero dubbi di compatibilità con art. 1 Prot. Add.le CEDU (C.d.S., Sez. IV, n. 3346/2014).

Le **ragioni** della **NON AMMISSIBILITA' dell'USUCAPIONE** vengono rivenute nella: **1) sussistenza di uno spoglio violento; 2) incompatibilità con la CEDU; 3) integrazione di un illecito permanente**, nel perdurare del quale l'usucapione non può decorrere.

Sul punto, più di recente, **Consiglio di Stato** (sent. n. 460/2019) e **C.G.A.** (n. 536/2019) hanno ipotizzato che una forma di usucapione potrebbe essere riconosciuta solo **con decorso ventennale del termine a partire dal 30 giugno 2003 (data di entrata in vigore del testo Unico degli Espropri)** “perché solo il T.U. ha sancito il superamento dell'istituto dell'*occupazione acquisitiva*, e dunque solo da questo momento potrebbe ritenersi individuato, ex art. 2935 c.c. in tema di prescrizione, il “...giorno in cui il diritto (**all'usucapione**) può essere fatto valere”, dal ché, in astratto, non essendo ancora decorso **un ventennio** dal 30 giugno 2003, un'eventuale usucapione non potrebbe perfezionarsi prima del **29 giugno 2023**.”

Sulla questione è intervenuta anche **l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 2/2016)**, secondo cui l'**usucapione** risulta **ammissibile**, ma solo **nei ristretti limiti** indicati dal Consiglio di Stato, dunque **a condizione che: I)** sia configurabile il **carattere non violento** della condotta; **II)** si possa individuare il momento esatto della **interversio possessionis**; **III)** si faccia **decorrere la prescrizione acquisitiva dalla data di entrata in vigore del T.U. Espr. (30 giugno 2003)** perché solo l'articolo 43 del medesimo aveva sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e dunque solo da questo momento potrebbe ritenersi individuato ex articolo 2935 il giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Inammissibilità della rinuncia abdicativa del proprietario in favore della P.A.

La giurisprudenza più risalente riteneva **ammissibile** la **rinuncia abdicativa** al diritto di proprietà implicita nella domanda di risarcimento del danno per equivalente (così Cass. S.U. n. 735/2015); così anche l'Ad. Plen. n. 2/2016 (*ratio* di favore per il privato)

Le Adunanza Plenarie nn. 2 e 4 del 2020: il *revirement*

Con l'**Ad. Plen. n. 2/2020** si afferma l'**inammissibilità** della **rinuncia abdicativa** implicita nella domanda risarcitoria, per le seguenti ragioni:

- irrisolta la **questione dell'effetto acquisitivo in capo all'Autorità espropriante** sulla base dell'art. 827 c.c., posto che semmai qui si prevede il trasferimento in capo allo Stato;
- la rinuncia non può essere considerato un "atto implicito", riguardando la c.d. "**teoria degli atti impliciti**" solo i provvedimenti amministrativi e non gli atti del privato;
- **mancanza di base legale**, in violazione dell'art. 42 Cost. (***principio di legalità***).

Principio di diritto (Ad. Plen. 2/2020): «*per le fattispecie disciplinate dall'art. 42-bis TU-Es., l'illecito permanente dell'Autorità viene meno nei casi da esso previsti (l'acquisizione del bene o la sua restituzione), salva la conclusione di un contratto traslativo tra le parti, di natura transattiva e **la rinuncia abdicativa non può essere ravvisata***»

Principio di diritto (Ad. Plen. n. 4/2020): «*Per le fattispecie rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 **la rinuncia abdicativa del proprietario del bene occupato sine titolo dalla pubblica amministrazione, anche a non voler considerare i profili attinenti alla forma, non costituisce causa di cessazione dell'illecito permanente dell'occupazione senza titolo***».

8. L'acquisizione sanante negli enti in dissesto finanziario: competenza contabile e competenza amministrativa

La questione della corretta interpretazione delle parole «fatti e atti di gestione» di cui all'art. 252, comma 4 del TUEL - IL CONTRASTO GIURISPRUDENZIALE

- ❖ 1° Filone **formalistico**: in base a tale indirizzo ermeneutico, la locuzione “fatti ed atti di gestione” richiamerebbe “un concetto formale, pecuniario e, per così dire, contabile di debito”, rimanendo, quindi, irrilevante il momento in cui il danno si è verificato e “dovendosi fare esclusivo riferimento al successivo momento in cui la posizione debitoria del Comune, intesa come posta passiva di carattere pecuniario, sia divenuta certa, liquida ed esigibile” (cfr.: C.G.A., Sez. giurisd., sentenza 31 luglio 2017, n. 367; Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza 22 luglio 2019, n. 5139); **NB.:** secondo tale orientamento, l'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante dopo la dichiarazione di dissesto determinerebbe la **costituzione ex novo di una posta passiva in capo al Comune**, cosicché i relativi **oneri finanziari** andrebbero **posti sul bilancio ordinario dell'Ente**;
- ❖ 2° Filone **sostanzialistico**: riconosce rilevanza al **collegamento eziologico e funzionale** dei debiti con un “atto o fatto di gestione” antecedente alla dichiarazione di dissesto, di talché, **tutte le svariate obbligazioni che, pur se *stricto jure* sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di “atti e fatti di gestione” pregressi** alla dichiarazione di dissesto andrebbero attratte alla competenza dell'organo straordinario di liquidazione.

Tra le norme rilevanti in materia figura *in primis* l'**art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 80 del 2004**, conv. in l. n. 140/2004, il quale dispone che «ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, **si intendono compresi** nella fattispecie ivi previste **tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati**, anche con provvedimento giurisdizionale, **successivamente a tale data** ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11, del medesimo Testo Unico».

8. L'acquisizione sanante negli enti in dissesto finanziario: competenza contabile e competenza amministrativa (segue)

L'Ordinanza C.d.S, Sez. IV, n. 1994/2020 di rimessione alla Plenaria della questione della corretta interpretazione delle parole «fatti e atti di gestione» di cui all'art. 252, co. 4 del TUEL

L'indirizzo ermeneutico dichiaratamente preferito dalla IV Sezione del Consiglio di Stato nell'Ordinanza di remissione n. 1994/2020 è quello **sostanzialistico**.

A dir della IV Sezione la **volontà del Legislatore** è quella «rendere quanto più possibile ampia la **competenza dell'organo straordinario di liquidazione**», volontà sottesa, con ogni evidenza, all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 80 del 2004, conv. in l. n. 140/2004.

Ulteriore argomentazione a sostegno della lettura sposata dalla Sezione remittente è rinvenuta **nello scopo della procedura di dissesto**, che è «*proprio quello di riportare l'Ente locale in bonis, escludendo dal relativo bilancio tutte le poste debitorie comunque connesse alla condotta amministrativa pregressa*».

A dir del Collegio remittente, la disposizione *de qua* attribuisce **rilevanza centrale** al dato della «**correlazione**» fra il debito e l'atto od il fatto di gestione anteriore al dissesto, così intendendo concentrare «in capo alla gestione straordinaria, senza alcuna eccezione, tutte le poste debitorie comunali comunque causalmente e funzionalmente rivenienti da scelte e condotte gestionali anteriori al dissesto, a prescindere dalla relativa qualificazione giuridica, dall'eventuale sopravvenienza al dissesto e dall'intervenuta emanazione, in proposito, di pronunce giurisdizionali».

8. L'acquisizione sanante negli enti in dissesto finanziario: competenza contabile e competenza amministrativa (segue)

La soluzione della Adunanza Plenaria n. 15 del 2020

L'Adunanza Plenaria ha affermato di ritenere che «**rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, bensì anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se stricto jure sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di «atti e fatti di gestione» pregressi alla dichiarazione di dissesto**».

La fattispecie dell'acquisizione sanante: con specifico riferimento ad essa, pur riconoscendo che **il provvedimento ex art. 42-bis** abbia **carattere costitutivo** con un **effetto traslativo ex nunc**, la Plenaria ritiene che lo stesso risulti nondimeno **correlato**, sul piano della stessa attribuzione causale, «**ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato**, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data», come specificato dall'art. 5, comma 2, D.L. n. 80-2004.

L'Alto Consesso ha poi precisato che «**non solo il debito viene imputato al Bilancio della Gestione Liquidatoria sotto il profilo amministrativo-contabile, e non a quello della gestione ordinaria, ma anche la competenza amministrativa ad emanare il provvedimento che costituisce il titolo di spesa (nella specie, l'acquisizione sanante) deve essere attribuita al Commissario Liquidatore**, in quanto è quest'ultimo soggetto che deve costituire la relativa partita debitoria del bilancio da lui gestito».

L'acquisizione sanante negli enti in dissesto finanziario: competenza contabile e competenza amministrativa (segue)

Il principio di diritto enunciato dalla ADUNANZA PLENARIA N. 15/2020

PRINCIPIO DI DIRITTO: «l'atto di acquisizione sanante, generatore dell'obbligazione (e, quindi, del debito), è attratto nella competenza dell'OSL, e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile sia sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento ex art. 42-bis è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato»!

L'indirizzo accolto dalla Plenaria si pone, peraltro, all'interno dei confini del cd. «**microcosmo normativo del dissesto**» per come **“chiuso”** dalla **Sezione delle Autonomie della Corte dei conti** con la **deliberazione n. 12/2020/QMIG**, pronunciandosi sulla questione di massima rimessale dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con la deliberazione n. 57/2020/PAR, operante un netto **discrimen tra le regole ordinarie** che presidiano la gestione dell'ente *in bonis* e quelle proprie, **eccezionali ed inderogabili** applicabili alla **“gestione dissestata”**.

Al predetto **“microcosmo”** vanno invero ricondotte le disposizioni che regolano, nel dettaglio, l'intera **attività dell'organo straordinario di liquidazione** ed al quale va riconosciuto un **proprio statuto** informato:

- a) al principio della *par condicio creditorum*, ed
- b) alla *tutela della concorsualità*, da presidiarsi proprio da detto Organo

DELINEAZIONE DELL'OSL quale **«dominus esclusivo della peculiare procedura finalizzata al risanamento dell'ente»**

9. Doverosità della funzione attribuita alla P.A. dall'art. 42-bis e strumenti adeguati di reazione alla relativa inerzia: la questione della sussistenza in capo alla PA di un obbligo di provvedere (ex art. 2 l. n. 241/1990) sull'istanza del proprietario volta a sollecitare il potere di acquisizione ex art. 42-bis

Il T.U. non detta una disciplina rigorosa della **tempistica a disposizione** delle Amministrazioni e delle conseguenze della relativa **inerzia**

Della questione si è occupata la **Adunanza Plenaria n. 2/2016**, osservando che il *contesto ordinamentale in cui è inserita la norma (art 42-bis) prevede per il proprietario strumenti adeguati di reazione all'inerzia della P.A., esercitabili davanti al giudice amministrativo, sia attraverso il c.d. "rito del silenzio" (artt. 31 e 117 c.p.a.), sia in sede di ordinario **giudizio di legittimità** avente ad oggetto il procedimento ablatorio sospettato di illegittimità (o altro giudizio avente ad oggetto la tutela reipersecutoria, omissis)», e ciò per evitare che l'eccezionale potere ablatorio previsto dall'art. 42-bis possa essere esercitato *sine die* in violazione dei **valori** costituzionali ed europei di **certezza e stabilità del quadro regolatorio** dell'assetto dei contrapposti interessi in gioco.*

Al fine di evitare il protrarsi *sine die* di una situazione di fatto illecita, si è altresì riconosciuto che **il privato possa domandare l'emanazione del provvedimento di acquisizione sanante ovvero** la restituzione del fondo con la sua riduzione allo *status quo ante* e all'uopo sollecitare l'Amministrazione affinché, tempestivamente adoperandosi, si pronunci sull'istanza avanzata (Cfr.: TAR Lazio ROMA, Sez. I, 11 ottobre 2017, n. 10207; TAR Lazio Latina n. 187 del 29.03.2016).

9. Doverosità della funzione attribuita alla P.A. dall'art. 42-bis e strumenti adeguati di reazione alla relativa inerzia (Segue)

La ADUNANZA PLENARIA n. 2/2020

- I giudici di Palazzo Spada hanno osservato che nel caso di espropriazione senza titolo valido il trasferimento non avviene per carenza di titolo e il bene va restituito. In tal caso, *«la restituzione può essere impedita dall'amministrazione, la quale è tenuta, nell'esercizio di una **funzione doverosa** (e non di una mera facoltà di scelta) a valutare se procedere alla restituzione del bene previa riduzione in pristino o all'acquisizione del bene nel rispetto di tutti i presupposti richiesti dall'articolo 42-bis»*.
- Gli stessi Giudici sottolineano inoltre che *«la scelta, di acquisizione del bene o della sua restituzione, va effettuata esclusivamente dall'autorità (o dal commissario ad acta nominato dal giudice amministrativo, all'esito del giudizio di cognizione o del giudizio d'ottemperanza, ai sensi dell'art. 34 o dell'art. 114 c.p.a): (omissis)»*.
- In ogni caso – proseguono - *«il giudice deve pronunciarsi tenuto conto del quadro normativo sopra delineato e del **carattere doveroso della funzione** attribuita dall'articolo 42-bis all'amministrazione. (omissis)»*.

9. La questione della sussistenza in capo alla PA di un **obbligo di provvedere** (ex art. 2, l. n. 241/1990) **sulla istanza del proprietario** volta a sollecitare il potere di acquisizione ex art. 42-bis (Segue)

ADUNANZA PLENARIA n. 4/2020: l'Obbligo di provvedere sull'istanza del privato

I Giudici di Palazzo Spada si pronunciano sull'**obbligo della P.A. di rimuovere l'illecito permanente** costituito dalla occupazione senza titolo e della **riconduzione a legalità**

Con la **Ad. Plen. n. 4/2020**: i giudici sostengono di dover «*ritenersi la sussistenza di un **obbligo di provvedere ex art. 2 l. n. 241/1990 sull'istanza del proprietario** volta a sollecitare il potere di acquisizione ex art. 42-bis (o, in alternativa, a disporre la restituzione del bene), fermo restando il carattere discrezionale della valutazione rimessa alla pubblica amministrazione sul merito dell'istanza».*

Secondo il Supremo Consesso, la **riconduzione a legalità** (della situazione di illecito) può avvenire secondo la seguente **alternativa**: o adottando il **provvedimento di acquisizione** sulla base degli stringenti criteri motivazionali delineati dal comma 4 dell'art. 42-bis, **oppure**, in mancanza dell'acquisizione, disponendo la **restituzione del bene** previa rimessione allo stato pristino

GLI STRUMENTI PER REAGIRE ALL'INERZIA: i Giudici dell'Adunanza pongono in evidenza che l'Ordinamento processuale amministrativo appresta uno **strumentario processuale** efficace **per reagire all'eventuale inerzia della PA: 1)** o con **l'azione ex artt. 31 e 117 c.p.a. avverso il silenzio inadempimento**, oppure, attraverso **2) l'assegnazione**, nella sentenza cognitoria, **di un termine per provvedere all'acquisizione** o (in caso di non acquisizione) **alla restituzione del bene** illegittimamente occupato, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lettera b), c.p.a., con **eventuale contestuale nomina di un commissario ad acta** a norma dell'art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a. per il caso di persistente inottemperanza all'ordine di provvedere.

9. La questione della sussistenza in capo alla PA di un **obbligo di provvedere** (ex art. 2, l. n. 241/1990) sulla istanza del proprietario volta a sollecitare il potere di acquisizione ex art. 42-bis (Segue)

La SENTENZA della CORTE COST.LE n. 71/2015

SENTENZA CORTE COST.LE n. 71/2015: Dal conto suo, la Corte cost.le ha indicato quale possibile **soluzione per superare l'inerzia della PA** e compulsarla all'esercizio del potere ex art. 42-bis (che a tal fine non stabilisce alcun termine), **l'assegnazione giudiziale di un termine** «per scegliere tra l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-bis e la restituzione dell'immobile»

LA **CORTE COST.LE** ha peraltro rilevato che «l'adozione dell'**atto acquisitivo** è consentita esclusivamente allorché costituisca l'**extrema ratio** per la soddisfazione di "attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico».

La **doverosità** per le PP.AA. **di pronunciarsi sulla loro scelta** in merito ad un bene occupato è stata altresì ribadita dalla **decisione CGA n. 214 del 2020**.

L'**INDIRIZZO** circa l'**OBBLIGO DELLA PA DI PROVVEDERE** a fronte dell'**ISTANZA DEL PRIVATO** che sollecita l'acquisizione sanante: **NON DEL TUTTO CONSOLIDATO!!!**

Recentemente, per altro verso: TAR Palermo, Sez, III, sent. 1644 del 24.5.21; **TAR Catania**, sez. II, sentenza n. 1875 del **9 giugno 2021**, secondo cui: «**non sono astrattamente configurabili – in capo al privato** proprietario del bene immobile utilizzato per scopi di interesse pubblico e modificato dall'Autorità amministrativa in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità – **situazioni** giuridiche soggettive **di interesse legittimo pretensivo, suscettibili di far sorgere in capo alla P.A. un obbligo di adozione di un provvedimento di acquisizione del bene** stesso al suo patrimonio indisponibile e tutelabili dal privato attraverso l'azione avverso il silenzio-inadempimento, di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, c.p.a».

10. Il potere sostitutivo del Commissario *ad acta* nominato in sede di giudizio di ottemperanza

Sui poteri del Commissario *ad acta* quale Ausiliario del giudice

- C.d.S., sez. IV, 13/01/2015, n. 52 afferma che «*il commissario ad acta è organo del giudice dell'ottemperanza e le sue determinazioni vanno adottate esclusivamente in funzione dell'esecuzione del giudicato, e non in funzione degli interessi pubblici il cui perseguimento costituisce il normale canone di comportamento dell'Amministrazione sostituita. Da ciò consegue che i suoi provvedimenti sono immediatamente esecutivi e non sono assoggettati all'ordinario regime dei controlli (interni ed esterni) degli atti dell'Amministrazione presso la quale lo stesso si insedia, ma vanno sottoposti unicamente all'immanente controllo dello stesso Giudice*».
- Si supera tesi che il Commissario ad acta fosse un «Organo straordinario dell'Amministrazione».
- I relativi poteri sono funzionalizzati alla effettiva tutela giurisdizionale della parte vittoriosa!
- TAR Umbria, Perugia, sez. I, n. 476 del 21.06.2021 ribadisce che «*il commissario ad acta è organo del giudice dell'ottemperanza e le sue determinazioni vanno adottate esclusivamente in funzione dell'esecuzione del giudicato: eventuali inerzie nell'esecuzione degli ordini impartiti possono rilevare ai fini di un'eventuale responsabilità erariale*».
- Per altro verso, TAR PALERMO, Ord. Colleg. n. 3230 del 23.11.2021, ove si è statuito che «*nessuna deroga al procedimento amministrativo, per come regolamentato dalla legge, è prevista per l'operato del Commissario ad acta*»!!

10. Il potere sostitutivo del Commissario ad acta nominato in sede di giudizio di ottemperanza

L'ampiezza dei poteri del Commissario ad acta: Adunanza Plenaria n. 2/2016

L'Adunanza Plenaria (sent. n. 2/2016) ammette la **possibilità che il Giudice amm.vo** - adito in sede di cognizione ordinaria ovvero nell'ambito del c.d. rito del silenzio -, **imponga** «**all'Amministrazione di decidere** - ad esito libero, ma una volta e per sempre, nell'ovvio rispetto di tutte le garanzie sostanziali e procedurali dianzi illustrate - **se intraprendere la via dell'acquisizione** ex art. 42-bis **ovvero** abbandonarla in favore delle **altre soluzioni** individuate in precedenza».

A dir dell'Adunanza, in caso di inerzia dell'Autorità amministrativa, il **Giudice adito in sede di ottemperanza** **potrà** intervenire direttamente o (più normalmente) **nominando** «**un commissario ad acta** che procederà, nel rispetto delle prescrizioni e dei limiti dianzi illustrati, **a valutare** se esistono le eccezionali condizioni legittimanti l'acquisizione coattiva del bene ex art. 42-bis».

L'Adunanza Plenaria (sent. n. 2/2016) ha affermato il seguente **principio di diritto**: «**Il commissario ad acta può emanare il provvedimento di acquisizione coattiva** previsto dall'articolo 42-bis d.P.R. 8 giugno 2011, n. 327:

a) se nominato dal giudice amministrativo a mente degli artt. 34, comma 1, lett. e), e 114, comma, 4, lett. d), c.p.a., qualora tale adempimento sia stato previsto dal giudicato de quo agitur; (**giudizio di ottemperanza**)

b) se nominato dal giudice amministrativo a mente dell'art. 117, comma 3, c.p.a., qualora l'amministrazione non abbia provveduto sull'istanza dell'interessato che abbia sollecitato l'esercizio del potere di cui al menzionato art. 42-bis» (**rito del silenzio**)».

10. Il potere sostitutivo del Commissario ad acta nominato in sede di giudizio di ottemperanza

Le ADUNANZE PLENARIE nn. 2 e 4 del 2020

I **principi** affermati dall'Adunanza plenaria n. 2/2016 sul tema della **ampiezza dei poteri del commissario ad acta** sono poi stati ripresi e condivisi nella pronuncia resa in **Adunanza plenaria (la n. 2) nel 2020**, ove si osserva che «*in sede di giurisdizione di legittimità, né il giudice amministrativo né il proprietario possono sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'autorità individuata dall'art. 42-bis*», precisandosi che la **scelta (di acquisizione del bene o della sua restituzione) va effettuata esclusivamente dall'Autorità ovvero dal Commissario ad acta** nominato dal giudice amministrativo, all'esito del giudizio di cognizione o del giudizio d'ottemperanza.

A dir dell'Adunanza (2/2020), «*il giudice amministrativo, in caso di inerzia dell'Amministrazione e di ricorso avverso il silenzio ex art. 117 c.p.a., può nominare già in sede di cognizione il commissario ad acta, che provvederà ad esercitare i poteri di cui all'art. 42-bis d.P.R. n. 327-2001 o nel senso della acquisizione o nel senso della restituzione del bene illegittimamente espropriato*».

Dette conclusioni sono poi state condivise dal medesimo Collegio con la relativa pronuncia in **Adunanza Plenaria n. 4 del 2020**.

10. Il potere sostitutivo del Commissario ad acta nominato in sede di giudizio di ottemperanza

Rapporto tra poteri del Commissario *ad acta* e poteri dell'Amministrazione soccombente

Della problematica degli **effetti della nomina del Commissario *ad acta* sui poteri dell'Amministrazione** soccombente nel giudizio avverso il *silenzio-inadempimento* di cui all'art.117 c.p.a. si è occupato il Supremo Consesso Amministrativo: **C.d.S., Ad. Plen. 25 maggio 2021, n. 8**, stabilendo che:

- da un lato, **la P.A. non perde il potere di provvedere pur in presenza di un Commissario ad acta** nominato per il caso di inerzia nell'ottemperanza al giudicato, specularmente **il Commissario ad acta** nominato dal giudice **potrà esercitare il proprio potere fintanto che l'Amministrazione non abbia eventualmente provveduto!!**

L' **Ad. Plen.** ha precisato che *«qualora il commissario ad acta adotti atti dopo che l'amministrazione abbia già provveduto a dare attuazione alla decisione, **gli stessi sono da considerarsi inefficaci** e, ove necessario, la loro rimozione può essere richiesta da chi vi abbia interesse al giudice dell'ottemperanza o del giudizio sul silenzio; **allo stesso modo** deve concludersi per la speculare ipotesi di **atti adottati dall'amministrazione dopo che il commissario abbia provveduto**».*

Con detta pronuncia, la Plenaria si discosta da altre pronunce che in passato avevano ritenuto che l'insediamento del Commissario ad acta privasse l'Amministrazione inadempiente surrogata della potestà di provvedere (C.d.S., sez. IV, n. 5014/2015; e più di recente, Cons. Stato, **Ad. Plen.**, 9 maggio 2019, n. 7).

11. Questioni di natura processuale

Giudicato restitutorio ed effetto preclusivo per l'esercizio del potere di cui all'art. 42-bis T.U. Espr.

La soluzione offerta dalla Adunanza Plenaria n. 5/2020

La Plenaria si occupa di definire la questione sottoposta riguardante l'eventuale **preclusione all'esercizio del potere di cui all'art. 42-bis per effetto di una sentenza coperta da giudicato, che abbia disposto la restituzione del bene al privato.**

Essa afferma che «*perché possa prodursi l'effetto preclusivo derivante dal **giudicato restitutorio, occorre che la sentenza preveda espressamente**, in accoglimento di una specifica domanda avanzata in tal senso dal ricorrente o dall'attore, **la condanna dell'amministrazione alla restituzione del bene**»;*

La Plenaria precisa che «*l'effetto preclusivo, in quanto derivante, come si è detto, da una espressa condanna alla restituzione del bene, si realizza con riguardo al provvedimento ex art. 42 bis, co. 2, comportante l'acquisizione dello stesso alla proprietà pubblica (in particolare, al patrimonio indisponibile della medesima) e **non può, quindi, inibire anche l'adozione del diverso provvedimento di imposizione di servitù**, di cui al successivo comma 6*», giungendo alla elaborazione del seguente **principio di diritto**: «*il **giudicato restitutorio** (amministrativo o civile), inerente all'obbligo di restituire un'area al proprietario da parte dell'Amministrazione occupante sine titolo, **non preclude l'emanazione di un atto di imposizione di una servitù**, in esercizio del potere ex art. 42 bis, comma 6, DPR 8 giugno 2001 n. 327, poiché questo presuppone il mantenimento del diritto di proprietà in capo al suo titolare».*

11. Questioni di natura processuale

Gli effetti preclusivi - in materia di acquisizione sanante - del giudicato civile sull'estinzione (per prescrizione) del diritto di risarcimento per equivalente in relazione al medesimo bene

La pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 6 del 9 aprile 2021

La Plenaria affronta una serie di **questioni** soprattutto **processuali**, tra le quali:

- quella relativa ai **limiti oggettivi del giudicato**, per la quale il Supremo Collegio condivide la tesi estensiva che ricomprende nel giudicato la decisione sia sul *petitum* immediato che su quello mediato (cd. **giudicato implicito**);
- quella afferente alla mera **alternatività dei rimedi risarcitori in forma equivalente e in forma specifica** a tutela del medesimo diritto al risarcimento del danno subito per effetto dell'atto illecito altrui, con l'effetto che il giudicato formatosi sull'uno preclude la proposizione dell'altro in un successivo e differente giudizio;

In particolare, trattando di una fattispecie di cd. **occupazione acquisitiva**, la Plenaria ha affermato che **il giudicato civile sull'estinzione per prescrizione del diritto di risarcimento per equivalente preclude la proposizione della domanda di risarcimento in forma specifica in un successivo giudizio amministrativo!!**

La Plenaria specifica inoltre che: **ove il giudicato civile di rigetto della domanda di risarcimento del danno per equivalente contenga anche l'accertamento del perfezionamento della cd. occupazione acquisitiva** (e, dunque, del **regime proprietario del bene** ormai in capo alla PA), **è altresì precluso** il successivo esercizio sia:

- 1) dell'azione** (di natura personale e obbligatoria) **di risarcimento del danno in forma specifica attraverso la restituzione del bene** previa rimessione in pristino; sia
- 2) dell'azione** (di natura reale, petitoria e reipersecutoria) **di rivendicazione**; sia
- 3) sia dell'azione** ex artt. 31 e 117 c.p.a. **avverso il silenzio serbato dall'amministrazione** sull'istanza di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis D.P.R. n. 327/2001.

12. Acquisizione sanante e relativa possibile rilevanza all'interno del PIAO

Nell'ambito delle **misure** urgenti per il **rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni** funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), **l'articolo 6 del d.l. n. 80/2021** ha introdotto nell'ordinamento il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

FINALITA' PERSEGUITA: assicurare la **qualità** e la **trasparenza dell'attività amministrativa** e **migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese** e procedere alla costante e progressiva **semplificazione e reingegnerizzazione dei processi** anche in materia di diritto di accesso.

Il quadro normativo è stato completato con l'approvazione dei **provvedimenti attuativi** previsti dai commi 5 e 6 del citato articolo 6. In particolare, con il **D.P.R. 24 giugno 2022, n. 81** sono stati individuati gli adempimenti relativi ai **Piani assorbiti** dal Piano integrato di attività e organizzazione. Il **decreto 30 giugno 2022, n. 132** (GU Serie Generale n.209 del **07-09-2022**) ha definito il **contenuto del Piano**, ivi incluse le modalità semplificate previste per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

Il **PIAO** contiene la **scheda anagrafica** dell'Amministrazione ed è suddiviso in **3 SEZIONI**, a loro volta ripartite in sottosezioni:

1. Sezione **Valore pubblico, Performance e Anticorruzione;**
2. Sezione **Organizzazione e Capitale Umano;**
3. Sezione **Monitoraggio.**

Assicurare il legittimo esercizio del potere espropriativo della PA, in conformità ai vigenti strumenti di pianificazione urbanistica, e nel **pieno rispetto dei diritti dei privati** che ne sono colpiti, può certamente rappresentare un **OBIETTIVO GENERALE (E SPECIFICO)** da programmare in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati da ciascuna Amministrazione, integrante per altro verso un **OBIETTIVO DI VALORE PUBBLICO** generabile dall'azione amministrativa, inteso, in questo caso, come **INCREMENTO DEL BENESSERE ECONOMICO , SOCIALE, ecc.**

E' dunque nella **sottosezione VALORE PUBBLICO** che il procedimento espropriativo in genere, e nello specifico l'ACQUISIZIONE SANANTE, possono assumere rilevanza all'interno del PIAO.

In questa sottosezione bisognerà indicare: la strategia x raggiungere l'obiettivo, i tempi pluriennali, la base di partenza (baseline) e il traguardo atteso.

12. Acquisizione sanante e relativa possibile rilevanza all'interno del PIAO

Rilevanza all'interno delle sotto-sezioni **Performance** e **Rischi corruttivi e trasparenza**

Rilevanza all'interno della sottosezione Performance

In questa sede, si dovranno **programmare i correlati obiettivi di performance** ed i relativi **indicatori**, indicando gli obiettivi di semplificazione, di digitalizzazione, ecc., individuando i **sogetti responsabili** e le unità organizzative coinvolte nel relativo raggiungimento.

Rilevanza all'interno della sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza

In questa sottosezione, si dovrà indicare come **proteggere il valore pubblico** in questione dai **rischi corruttivi**: in altri termini, bisognerà progettare un sistema di gestione dei rischi corruttivi identificati, in applicazione della metodologia di cui all'Allegato 1 PNA 2019, tenuto conto degli *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione trasparenza 2022* messa a punto da ANAC, occupandosi della valutazione dell'impatto del contesto esterno ed interno; della mappatura dei processi (e degli eventuali sub-processi); della identificazione e valutazione dei rischi corruttivi, della progettazione di **misure per il relativo trattamento** (generali e/o specifiche) Al riguardo, particolare attenzione potrà, ad esempio essere riservata: **a.** alla realizzazione di meccanismi di integrazione forte tra il sistema di risk management ed il sistema dei controlli interni; **b.** al presidio di possibili situazioni di conflitto di interesse; **c.** all'incremento del grado di automazione e digitalizzazione dei processi, con accessibilità e fruibilità dei cittadini; **d.** al monitoraggio periodico; **e.** alla collaborazione tra organi di indirizzo, responsabili di struttura/referenti e RPC; **f.** alla **FORMAZIONE** del personale (quest'ultima all'interno **della Sezione Organizzazione e Capitale Umano**, sottosezione PTFP).

Rassegna giurisprudenziale:

Sulla reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio:

- Sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 1999;
 - Sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 7/2007.
-

Sulla dichiarazione di pubblica utilità:

- Sentenza Corte di Cassazione, S.U. n. 824/1960;
- Sentenza Corte di Cassazione, S.U. n. 2435/1984;
- Sentenza, C.d.S., Sez. IV, n. 6280/2014;
- Sentenza, C.d.S., sez. IV, n. 341/2015.

Sulla determinazione dell'indennità di esproprio:

- Sentenza Corte Costituzionale n. 348 del 2007;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 181 del 2011.

Sugli Istituti di origine pretoria e sull'art. 43 T.U. Espr. dichiarato incostituzionale:

- Sentenza Corte di Cassazione, S.U., n. 1464 del 1983;
- Sentenza Cass., Sez. I, n. 14350/2008;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 349 del 2007;
- Sentenza Cass., civ, Sez. I, 28 febbraio 2013, n. 5025;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 293 dell'8 ottobre 2010.

Rassegna giurisprudenziale:

Sull'acquisizione sanante:

- Sentenza Corte di Cassazione, S.U., Ord. 13 gennaio 2014, n. 442;
- Sentenza Corte Costituzionale n. 71 del 2015;
- Sentenza Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 2 del 2016;
- Sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 5 del 18.05.2020;
- Sentenza TAR Marche, sent. n. 520/2018;
- Sentenza C.d.S., IV, SEZ., Ord. n. 4950 del 15 luglio 2019;
- Sentenza Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 20691 del 2021;
- Sentenza del C.d.S., Sez. IV, n. 3346 del 2014;
- Sentenza Consiglio di Stato n. 460 del 2019 e C.G.A. n. 536 del 2019;
- Sentenza Corte di Cassazione, S.U. n. 735 del 2015;
- Sentenza Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 2 del 2020;
- Sentenza Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 4 del 2020;
- Sentenza C.G.A., Sez. giurisd., del 31 luglio 2017, n. 367;
- Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza 22 luglio 2019, n. 5139;
- Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza n. 1994/2020;
- Sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 15 del 2020;
- TAR Lazio ROMA, Sez. I, 11 ottobre 2017, n. 10207; TAR Lazio Latina n. 187 del 29.03.2016;
- Sentenza Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 4/2020;

Sull'acquisizione sanante (continua)

- Sentenza C.G.A. n. 214 del 2020;
- Sentenza TAR Palermo, Sez, III, n. 1644 del 24.5.2021;
- Sentenza TAR Catania, sez. II, n. 1875 del 9 giugno 2021;

Sulla misura dell'indennizzo e la questione del valore del costruito:

- sentenza TAR Marche, n. 625 del 2018;
- sentenza C.d.S., Sez. IV , n. 4457 del 2016:
- TAR Lazio, Sez. II Roma, n. 9107 del 31.08.2018;
- Corte di Appello de L'Aquila, Sezione civile del 9 gennaio 2020.

Sul tema del risarcimento del danno da occupazione illegittima:

- Sentenza Cass. SS.UU. n. 22096 del 29 ottobre 2015;
- Sentenza Cass. SS.UU n. 15283 del 25 luglio 2016;
- Sentenza Cassaz., SS.UU. n. 735 del 2015;

Sul tema dell'acquisizione sanante a costo zero:

- Sentenza C.d.S., sez. IV, del 12 gennaio 2022 n. 218.

Sul tema della possibile riduzione del ristoro per colpa del proprietario:

- Sentenza TAR Catania, n. 1438 del 13 giugno 2019;
- Sentenza CGA n. 423 del 11 giugno 2020.

RASSEGNA GIURISPRUDENZIALE

Sui poteri del Commissario *ad acta*:

- Sentenza C.d.S., sez. IV, 13/01/2015, n. 52;
- Sentenza TAR Umbria, Perugia, sez. I, n. 476 del 21.06.2021;
- TAR Palermo, Ord. Colleg. n. 3230 del 23.11.2021;
- Sentenza Consiglio di Stato, Ad. Plen. n. 2 del 2016.

Sul Rapporto tra poteri del Commissario *ad acta* e poteri dell'Amministrazione soccombente:

- Sentenza C.d.S., sez. IV, n. 5014/2015;
- Sentenza Cons. Stato, Ad. Plen., 9 maggio 2019, n. 7;
- Sentenza Consiglio di Stato, Ad. Plen. 25 maggio 2021, n. 8.

Sugli effetti preclusivi del giudicato civile sull'estinzione (per prescrizione) del diritto di risarcimento per equivalente:

- Sentenza Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 6 del 9 aprile 2021.

-
- Grazie per l'attenzione e buon lavoro

Giuseppe Vinciguerra

giuseppegvinciguerrag@gmail.com