

# Diritto di proprietà nella sfera pubblica e i rimedi contro l'occupazione sine titolo

**Autore:** Ylenia Montana

**In:** Diritto amministrativo

**Si pone il caso in cui la P.A. - nonostante l'occupazione sine titolo del bene di proprietà privata - non adotti d'ufficio il provvedimento di acquisizione de quo, né proceda altrimenti alla restituzione del bene al legittimo proprietario, previa sua eventuale rimessione in pristino.**

**Indice:**

**1.I modi di acquisto della proprietà della P.A.**

**1.1. Segue: l'acquisizione ex art. 42-bis d.p.r. 327/2001**

**2.Profili patologici: l'occupazione sine titolo e rimedi.**

## **I modi di acquisto della proprietà della p.a.**

In base alla Costituzione "la proprietà è pubblica o privata" (art. 42, co. 1, Cost.).

Anche la Pubblica Amministrazione, dunque, può essere proprietaria di beni.

Del resto, per svolgere la propria attività, le organizzazioni pubbliche hanno bisogno, oltre che di personale, anche di beni strumentali.

Inoltre, il nostro ordinamento costituzionale - nel riconoscere e garantire il diritto di proprietà - demanda alla legge i suoi modi di acquisto (art. 42, co. 2, Cost.).

La disciplina positiva dei modi di acquisto del diritto di proprietà della P.A. è contenuta nel d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327 (Testo Unico Espropri), il quale indica tre diverse modalità.

Prima tra queste è senz'altro il procedimento di espropriazione pubblica ordinario il quale - previsto costituzionalmente all'art. 42, co. 3, Cost.[1] - consta di un modello procedimentale articolato in più fasi (art. 8 d.p.r. 327/2001).

Si tratta, più nel dettaglio, dell'apposizione del vincolo sul bene preordinato all'esproprio, avente durata quinquennale; la dichiarazione di pubblica utilità, la quale - anch'essa di durata quinquennale - deve essere emanata entro il termine di scadenza del vincolo pubblicistico, pena sua perdita di efficacia; segue il subprocedimento volto alla determinazione dell'indennizzo, da svolgersi in contraddittorio con l'espropriato; da ultimo, a chiusura dell'iter procedimentale si pone il decreto di esproprio [2], il quale produce l'effetto di trasferire il diritto di proprietà in capo alla P.A. beneficiaria.

Un'altra via consiste nella stipula del c.d. accordo di cessione del bene (c.d. espropriazione consensuale, art. 45 d.p.r. 327/2001), il quale - pur configurando un contratto ad oggetto pubblico, riconducibile all'art. 11 l. 241/1990 [3] - sostituisce il decreto di esproprio producendone i medesimi effetti traslativi.

La P.A., poi, può anche procedere all'acquisto della proprietà con l'emanazione del c.d. **provvedimento di acquisizione** (c.d. espropriazione semplificata, art. 42-bis d.p.r. 327/2001), alla cui base deve sussistere - come si avrà modo di vedere infra - il comportamento illegittimo della P.A..

**Si legga anche:**

- 

#### **Espropriazione: nozione e procedimento**

- **Acquisizione sanante in materia espropriativa**

Segue: l'acquisizione ex art. 42-bis d.p.r. 327/2001

Ai sensi dell'art. 42-bis, co. 1, d.p.r. 327/2001, "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".

Presupposto per l'emanazione di tale provvedimento è, allora, che la P.A. abbia proceduto all'occupazione di un bene di proprietà privata in modo illegittimo, ossia in assenza di un qualsivoglia titolo di acquisto della proprietà.

Si tratterebbe di un procedimento espropriativo "semplificato", che trae giustificazione dalla necessità di legalizzare l'espropriazione sostanziale effettuata in assenza di un titolo ablativo.

Da notarsi come il provvedimento di acquisizione de quo non sana l'illecito amministrativo in quanto si limita a disporre l'acquisizione del bene al patrimonio della P.A. con effetto ex nunc. Ai fini della predetta acquisizione è altresì necessario che vi sia una rigorosa motivazione sulle esigenze di interesse pubblico, da valutarsi comparativamente con gli interessi del privato, nonché il pagamento all'espropriato dell'indennizzo per il ristoro del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito.

Il provvedimento ablatorio in esame - in ossequio alla disciplina generale di cui all'art. 21-bis l. n. 241/1990 - va notificato al privato, e deve essere trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari (art. 42-bis, co. 4, d.p.r. 327/2001).

## **Profili patologici: l'occupazione sine titolo e rimedi**

Passata brevemente in rassegna la disciplina positiva contenuta all'art. 42-bis d.p.r. 327/2001, si pone il caso in cui la P.A. - nonostante l'occupazione sine titolo del bene di proprietà privata - non adotti d'ufficio il provvedimento di acquisizione de quo, né proceda altrimenti alla restituzione del bene al legittimo proprietario, previa sua eventuale rimessione in pristino.

È di tutta evidenza l'illegittimità di un tale comportamento, in quanto "le amministrazioni non possono restare inerti in situazioni di illecito permanente connesso con le occupazioni usurpative" [4].

Al fine di tutelare la posizione del privato, la giurisprudenza riconosce a quest'ultimo la facoltà di "sollecitare l'Amministrazione espropriante sine titolo ad avviare il relativo procedimento con conseguente obbligo per la stessa di provvedere al riguardo" [5].

Si specifica, difatti, che "seppure il citato art. 42-bis non contempa un avvio del procedimento ad istanza di parte, deve ritenersi che il proprietario possa sollecitare l'Amministrazione ad avviare il relativo procedimento e che la stessa abbia l'obbligo di provvedere al riguardo" [6].

Quindi, nel caso in cui il privato presenti un'istanza di avvio del procedimento e decorra inutilmente il termine per la sua conclusione - da ritenersi pari a trenta giorni ex art. 2, co. 2, l. n. 241/90, vista la mancata previsione di un diverso termine ad hoc - senza che la P.A. interpellata abbia adottato un provvedimento espresso, si integrerà una ipotesi di **silenzio-inadempimento**, come tale impugnabile innanzi al giudice amministrativo ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.[7]<sup>[8]</sup>

Il ricorso dovrà notificarsi alla P.A. e ad almeno un controinteressato "fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento" (art. 31, co. 2, c.p.a.).

Seguirà la trattazione con rito camerale e sentenza in forma semplificata e, in caso di accoglimento, essendo quello in esame un potere amministrativo discrezionale - in quanto spetta alla P.A. appurare

l'attuale sussistenza dell'interesse pubblico all'acquisizione del bene o, in mancanza, decidere per la sua restituzione previa eventuale remissione in pristino [9] - il giudice potrà solo ordinarle di provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, con nomina - ove occorra - del commissario ad acta (art. 117, co. 3, c.p.a.).

Tuttavia, potrebbe ben ritenersi che quando sulle aree espropriate insistono beni di rilevante interesse pubblico tali far escludere ogni possibilità di loro restituzione al privato, alla P.A. non residuo "ulteriori margini di esercizio della discrezionalità" (art. 31, co. 3, c.p.a.).

In questa seconda evenienza si è in presenza di vincolatezza in concreto del potere, per cui al giudice sarà possibile conoscere la fondatezza della pretesa dedotta in giudizio, con consequenziale condanna della P.A. al rilascio del provvedimento di acquisizione ex art. 42-bis d.p.r. 327/2001.

### **Volume consigliato**



### **Note**

[1]Come noto, i requisiti costituzionali richiesti per l'espropriazione pubblica sono: la riserva di legge, l'obbligo di indennizzo e i motivi di interesse generale a fondamento dell'atto ablativo.

[2] Da emanarsi entro il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità.

[3] In questo senso: Consiglio di Stato, sez. 2, sentenza 28 gennaio 2020 n. 705.

[4] Consiglio di Stato, sez. 4, sentenza n. 4696 del 15.09.2014.

[5] Si vedano: TAR Lazio - Roma, sez. 2bis, sentenza n. 43 del 04.01.2016; Consiglio di Stato n. 4696/2014 cit..

[6] Tar Puglia - Bari, sez. 3, sentenza n. 92 del 03.02.2017.

[7] Cfr.: TAR Puglia n. 92/2017 cit.; TAR Lazio n. 43/2016 cit..

[8] Le controversie in merito alla determinazione e alla corresponsione dell'indennizzo spettano, invece, alla giurisdizione ordinaria. Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Unite, sentenza n. 20691 del 20 luglio 2021.

[9] Per un caso di questo tipo, si veda TAR Campania, sez. 2, sentenza n. 2077 del 5 ottobre 2021, ove si è affermato: "Avuto riguardo al principio codificato all'art. 31, c. 3, c.p.a., questo Tribunale non può pronunciare in merito alla fondatezza della pretesa sostanziale, rientrando, nell'ambito delle ordinarie attribuzioni del potere amministrativo, nella specie sussistente in capo all'intimato Comune, la valutazione circa la fondatezza dell'istanza, nonché la successiva valutazione discrezionale in merito alla scelta fra la restituzione del bene occupato e l'acquisizione ex art. 42-bis D.p.r. n. 327/2001, in entrambi i casi con le connesse implicazioni afferenti al profilo risarcitorio".

<https://www.diritto.it/diritto-di-proprietà-nella-sfera-pubblica-e-i-rimedi-contro-loccupazione-sine-titolo/>