

Espropriazione - usucapione - giurisdizione esclusiva - risarcimento del danno - illecito. Tar Puglia, Sezione I di Lecce, sentenza 21 febbraio 2013, n. 384

Autore: Simone De Blasi

In: Diritto amministrativo

Ai sensi dell'art. 34 del d.l. 80/98, nonché dell'attuale art. 53 del t.u. espropriazioni, il giudice amministrativo è competente a decidere sull'eccezione di intervenuta usucapione in materia espropriativa ricondotta nell'ambito della giurisdizione esclusiva del medesimo.

In virtù della retroattività degli effetti dell'acquisto di un diritto per usucapione, l'eventuale occupazione "sine titulo" di un fondo privato da parte della Pubblica Amministrazione, con l'acquisto a titolo originario del diritto parziario, determina la cessazione dell'illiceità della condotta ed estingue, pertanto, la tutela obbligatoria per il risarcimento del danno provocato al proprietario del fondo.

La vicenda sottoposta all'attenzione del Tar Puglia - sezione I di Lecce - riguardava l'occupazione temporanea e d'urgenza, da parte del Comune di Minervino di Lecce, di alcuni terreni occorrenti per la realizzazione del Piano per l'edilizia economica e popolare, piano precedentemente approvato dal medesimo Comune.

Tale occupazione, intervenuta in assenza di un decreto di esproprio e, quindi, "sine titulo" aveva indotto i proprietari dei fondi in questione a richiedere innanzi al Tribunale amministrativo la restituzione del bene occupato ed il risarcimento dei danni subiti.

A fronte della suddetta richiesta, tuttavia, il Comune di Minervino aveva eccepito: 1) in via preliminare, il

difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto i provvedimenti di approvazione del Piano erano privi dei termini, sia iniziali che finali, per il compimento delle espropriazioni e dei lavori; 2) in via subordinata, l'acquisto per irreversibile trasformazione dei beni, la prescrizione del diritto al risarcimento spettante ai ricorrenti e l'usucapione dei terreni occupati.

Da parte sua, la difesa dei ricorrenti aveva rilevato che l'accertamento dell'intervenuta usucapione fosse da ricondurre nell'ambito della giurisdizione del giudice ordinario.

La pronuncia del Tribunale leccese prende, quindi, inevitabilmente le mosse da una preventiva disamina delle eccezioni relative al difetto di giurisdizione giungendo a concludere, in entrambi i casi, nel senso della loro infondatezza.

Quanto all'eccezione proposta dal Comune di Minervino, il Tar Lecce chiarisce come in materia espropriativa sia da affermarsi la giurisdizione del giudice amministrativo in tutte quelle ipotesi in cui la richiesta risarcitoria rinvenga il proprio fondamento in una procedura espropriativa avviata e non conclusa. Nel caso di specie, in particolare, muovendo da alcune decisioni adottate tanto della Suprema Corte¹, quanto dallo stesso giudice amministrativo², si evidenzia come la procedura espropriativa debba essere ritenuta esente da vizi; ciò perché l'approvazione di un Piano di zona per l'edilizia popolare ed economica, quale quello concretamente adottato dal Comune di Minervino, è da ritenersi equivalente ad una dichiarazione di pubblica utilità delle relative opere e, ove difetti la fissazione dei termini per il compimento delle espropriazioni e dei lavori, "gli stessi vanno considerati unitariamente coincidenti con quello legale di efficacia del piano". In altri termini, ad opinione del collegio giudicante, i termini iniziali e finali per l'espropriazione e per il compimento dei lavori risultano inscindibilmente correlati all'efficacia temporale del Piano per l'edilizia popolare ed economica, sì come disciplinata dalla normativa ad essa applicabile.

Quanto, invece, all'eccezione sollevata dalla difesa dei ricorrenti e motivata, come detto, dalla convinzione che l'accertamento di intervenuta usucapione rientri nella giurisdizione del giudice ordinario, il Tar Lecce

avanza un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, adducendo a sostegno del proprio assunto una precedente pronuncia di diverso Tribunale amministrativo³, rileva come l'accertamento di intervenuta usucapione in materia espropriativa possa essere ricondotto nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34 del d.l. 80/98 e, oggi, dell'art. 53 t.u. espropriazioni⁴: la prima delle due disposizioni, infatti, stabilisce che "sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia"; la seconda, dal canto suo, sancisce che "la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo".

Ciò premesso, tuttavia, il Tribunale leccese non trae immediatamente le conseguenze del proprio ragionamento ma compie un ulteriore passo, prendendo in considerazione la denegata ipotesi di non

riconducibilità della pronuncia sull'usucapione all'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Ed invero, attenendosi ad un'interpretazione strettamente letterale del dettato normativo di cui all'art. 133, co. 1, lett. g) del Codice del processo amministrativo, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge "le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti, riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa".

Sulla scorta di quanto detto, potrebbe, quindi, obiettarsi che in alcun modo la pronuncia sull'usucapione appare riconducibile, anche mediamente, all'esercizio del pubblico potere. L'obiezione, ad opinione del collegio presieduto dal dott. Cavallari, è però priva di qualsivoglia pregio; se è vero, infatti, che, ai sensi dell'art. 8 c.p.a., nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva "il giudice amministrativo...conosce, senza efficacia di giudicato, di tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui

risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale”, tanto più egli potrà conoscere di tali questioni nelle materie in cui ha giurisdizione esclusiva come, ad esempio, quella espropriativa. Né può negarsi, nella vicenda de qua, il carattere pregiudiziale dell’accertamento di intervenuta usucapione, avendo la domanda principale ad oggetto la restituzione del bene occupato ed il risarcimento dei danni.

Venendo, dunque, al merito del suddetto accertamento, l’analisi del Tar Lecce parte da una puntuale riflessione in ordine alla ratio giustificatrice dell’istituto dell’usucapione, rappresentata tanto dall’esigenza di rendere certa e stabile la proprietà quanto dalla volontà del legislatore di favorire coloro che, possedendo un bene, lo rendano socialmente utile. In relazione al primo dei due aspetti, un’autorevole dottrina⁵ ha sostenuto che se non esistesse l’usucapione risulterebbe ardua, se non addirittura impossibile, la prova della provenienza del diritto di proprietà da parte di chi afferma di essere proprietario. Con riguardo, invece, alla seconda funzione, altra parte degli studiosi⁶ ha rimarcato il chiaro intento legislativo di sfavorire colui che è titolare di un diritto e non lo eserciti premiando, di contro, il soggetto che, pur senza averne il diritto, utilizzi il medesimo bene e lo renda produttivo, a scapito del proprietario rimasto inerte⁷.

Tracciati i limiti generali dell’intero ragionamento, per la risoluzione concreta della fattispecie non resta al Tribunale amministrativo salentino che richiamare quella costante giurisprudenza secondo la quale “dalla retroattività degli effetti dell’acquisto di un diritto per usucapione, stabilita per garantire alla scadenza del termine necessario la piena realizzazione dell’interesse all’adeguamento della situazione di fatto a quella di diritto, deriva che se la p.a. occupa "sine titolo" un fondo privato e vi installa un elettrodotto, con l’acquisto a titolo originario del diritto parziario, cessa l’illiceità permanente e perciò si estingue non solo la tutela reale, ma anche quella obbligatoria per il risarcimento del danno provocato al proprietario del fondo per il ventennale possesso del diritto fino a usucapirlo, nonché il credito indennitario. Deriva da quanto precede che l’accertamento dell’avvenuta usucapione esclude il presupposto del risarcimento da illecito, retroagendo gli effetti della usucapione, quale acquisto del diritto reale a titolo originario, al momento dell’iniziale esercizio della relazione di fatto con il fondo altrui, togliendo "ab origine" il connotato di illiceità al comportamento di chi abbia usucapito”⁸.

Trattandosi nel caso concreto di un'occupazione - intervenuta in data 05.02.1982 (a seguito di decreto emanato in data 01.02.1982) - di un bene sul quale, tra le altre cose, erano state realizzate una strada ed un impianto di illuminazione, non sussistono dubbi per il collegio giudicante in ordine al fatto che il comportamento del Comune, a partire dalla scadenza del decreto di occupazione, sia valutabile quale efficace interversione nel possesso e che, quindi, debba ritenersi avvenuto l'acquisto per usucapione, da parte dell'amministrazione, con lo spirare del termine ventennale.

Di qui la necessaria impossibilità di configurare un danno ingiusto e il conseguente rigetto del ricorso, tanto con riguardo alla richiesta restituzione del bene, quanto con riferimento al risarcimento del danno.

1^o Cass. Civ., I sez., 22 novembre 2010, n. 23584, la quale, a sua volta, si rifà ad alcune pronunce delle Sezioni Unite (Cass. 15379/2009; 4027/2009; 13493/2002; 3835/2001).

2^o Tar Napoli, sez. V, 9 settembre 2010, n. 17366, ove si legge: "sul punto non può che condividersi quanto opinato dalla suddetta sentenza n.3747/2002, secondo la quale vale richiamare in questo caso <<...quell'orientamento giurisprudenziale che esclude la necessità di fissazione dei termini ex articolo 13 nel caso di dichiarazione di pubblica utilità conseguente all'approvazione di strumenti urbanistici esecutivi, nel presupposto che l'efficacia di tale dichiarazione di pubblica utilità è indissolubilmente correlata alla efficacia temporale del piano così come disciplinata dalla legge che lo regola: così avviene per i piani di zona per l'edilizia economica e popolare (cfr. ad es. Consiglio Stato sez. IV, 5 luglio 2000, n. 3730), per i piani per insediamenti produttivi (cfr. ad es. Cassazione civile sez. I, 5 marzo 1999, n. 1861) e per i piani particolareggiati (T.A.R. Lazio sez. I, 11 settembre 1985 n. 931)>>".

3^o Tar Catania, sez. II, 14 luglio 2009, n. 1283.

4^o D.P.R. , testo coordinato, 8 giugno 2001 n. 327, come successivamente modificato dal D.L. 6 luglio 2011, n. 98 e dal D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150.

5^o A. Torrente, P. Schlesinger, Manuale di diritto privato, Milano, Giuffrè, p. 397.

6^o Su tutti, si vedano gli scritti di Pietro Perlingieri.

7^o Sul punto si legga anche L. Viola, L'usucapione nei limiti dell'uso: una tesi dirompente (e folle?), pubblicato in data 14.06.2006 su Altalex - Quotidiano di informazione giuridica

<http://www.altalex.com/index.php?idnot=34258>.

8^o Cass. Civ., Sez. II , 24 febbraio 2009 n. 4434, conformi Cass. Civ., 19 ottobre 2011, n. 21575; ordd.

19294/2006 e 4296 /2008; 4 luglio 2012 n.11147.

<https://www.diritto.it/espropriazione-usucapione-giurisdizione-esclusiva-risarcimento-del-danno-illecito-tar-puglia-sezione-i-di-lecce-sentenza-21-febbraio-2013-n-384/>