

L'acquisizione sanante supera il vaglio della Corte Costituzionale

Autore: Redazione

In: Diritto amministrativo

Inizialmente era ammessa nella giurisprudenza amministrativa, l'istituto dell'**espropriazione in sanatoria** per cui era ammissibile un decreto di espropriazione emesso ex post con cui si garantiva un'efficacia retroattiva a quelle opere realizzate con un'occupazione d'urgenza poi scaduta o con occupazione abusiva.

Tale istituto fu superato con alcune sentenze CEDU che ritenevano che: un comportamento illecito o illegittimo non potesse essere fonte di acquisto di un diritto; l'ordinamento italiano deve individuare dei mezzi di tutela con i quali sia possibile acquisire un bene divenuto senza titolo, tali mezzi devono risultare efficaci e fondarsi su un quadro normativo chiaro e prevedibile.

L'acquisizione sanante

L'art. 43 rubricato "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico" stabiliva che: "Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso vada acquisito al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario vadano risarciti i danni.

2. L'atto di acquisizione:

a) può essere emanato 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;

b) dà atto delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area, indicando, ove risulti, la data dalla quale essa si è verificata;

c) determina la misura del risarcimento del danno e ne dispone il pagamento, entro il termine di trenta giorni, senza pregiudizio per l'eventuale azione già proposta;

d) è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili;

e) comporta il passaggio del diritto di proprietà;

f) è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari;

g) è trasmesso all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2.

3. Qualora sia impugnato uno dei provvedimenti indicati nei commi 1 e 2 ovvero sia esercitata una azione volta alla restituzione di un bene utilizzato per scopi di interesse pubblico, l'amministrazione che ne ha interesse o chi utilizza il bene può chiedere che il giudice amministrativo, nel caso di fondatezza del ricorso o della domanda, disponga la condanna al risarcimento del danno, con esclusione della restituzione del bene senza limiti di tempo.

4. Qualora il giudice amministrativo abbia escluso la restituzione del bene senza limiti di tempo ed abbia disposto la condanna al risarcimento del danno, l'autorità che ha disposto l'occupazione dell'area emana l'atto di acquisizione, dando atto dell'avvenuto risarcimento del danno. Il decreto è trascritto nei registri immobiliari, a cura e spese della medesima autorità.

5. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano, in quanto compatibili, anche quando un terreno sia stato utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata e convenzionata nonché quando sia imposta una servitù di diritto privato o di diritto pubblico ed il bene continui ad essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale.

6. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, nei casi previsti nei precedenti commi il risarcimento del danno è determinato:

a) nella misura corrispondente al valore 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;

b) col computo degli interessi moratori [artt. 1223, 1224, c.c.], a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo. (L)

6-bis. Ai sensi dell'articolo 3 della legge 1 agosto 2002, n. 166, l'autorità espropriante può procedere, ai sensi dei commi precedenti, disponendo, con oneri di esproprio a carico dei soggetti beneficiari, l'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio di soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono, anche in base alla legge, servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua, energia."

Tale norma consentiva alla P.a. di acquisire un **bene senza titolo idoneo**, purchè sulla base di un atto amministrativo fondato sulla valutazione degli interessi in conflitto.

La Corte Costituzionale dichiara l'incostituzionalità dell'art. 43

La Corte Costituzionale con la sentenza in parola ha dichiarato l'incostituzionalità dell'**art. 43 per eccesso di delega**.

Per colmare il vuoto normativo è stato introdotto l'art. 42 bis i cui dubbi di legittimità costituzionale sono stati fugati dalla **sentenza n. 71/2015 della Corte Costituzionale**.

La nuova acquisizione sanante si caratterizza per significativi elementi di novità, volti a eliminare le censure che erano state mosse al precedente art. 43 abrogato. In particolare, l'acquisto della proprietà del bene da parte della P.A. avviene ex nunc solo al momento dell'emanazione dell'atto di acquisizione; si prevede un obbligo di **motivazione "rafforzata"**, con l'esibizione delle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico; nel computo dell'indennizzo viene fatto rientrare non solo il danno patrimoniale, ma anche quello **non patrimoniale**, liquidato nella misura del 10% del valore venale del bene); il passaggio del diritto di proprietà è sottoposto alla condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute; per il **periodo di occupazione senza titolo** è computata una somma determinata a titolo risarcitorio; non è più riproposta la c.d. acquisizione in via giudiziaria; infine, la copia integrale dell'atto di acquisizione deve essere comunicato nel termine di 30 gg alla Corte dei Conti.

Sul punto occorre vagliare le motivazioni della sentenza in esame.

In primo luogo, la Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'**articolo 3 Cost.** La norma non attribuisce un trattamento privilegiato alla P.A. rispetto a qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento che abbia commesso un fatto illecito, poiché con l'acquisizione "non retroattiva" la stessa P.A. riprende a muoversi nell'ambito della legalità amministrativa, "esercitando una funzione amministrativa meritevole di tutela privilegiata", salvo il ristoro del pregiudizio patito dal privato, nel periodo di tempo intercorrente tra la data dell'occupazione del fondo e la data del provvedimento di acquisizione sanante. Tale indennità ricomprende tanto il pregiudizio patrimoniale che quello non patrimoniale, non delineando quindi uno statuto deteriore ma ulteriore rispetto all'indennità spettante in caso di espropriazione ordinaria. Ed ancora, neanche l'asserita esposizione in perpetuo del privato al potere di acquisizione sanante viola il principio di uguaglianza, posto che la giurisprudenza amministrativa ha elaborato molteplici soluzioni per reagire all'inerzia della P.A. (ad es.: onere del privato di esperire procedimento di messa in mora della P.A. per poi impugnare l'eventuale silenzio-rifiuto). Né è irragionevole l'aver mutato il precedente regime risarcitorio ex art. 43 T.U. Espropriazioni in un indennizzo derivante da fatto lecito, avente natura di debito di valuta, poiché è comunque corrisposto un indennizzo corrispondente al valore venale del bene calcolato al momento del trasferimento della proprietà stessa.

In secondo luogo, in riferimento all'**art. 24 Cost.**, il diritto di difesa del privato non è sacrificato né

impedito, ma risulta semplicemente “conformato”.

Ma i dubbi di costituzionalità contenuti nelle ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale attecchivano anche alla presunta violazione dell’art. 42 Cost.: i giudici di legittimità, infatti, sottolinearono che la potestà espropriativa ha carattere eccezionale in presenza di “motivi di interesse generale”, necessariamente da evidenziarsi con l’adozione di pubblica utilità in una fase preliminare ed autonoma al procedimento espropriativo in senso stretto. A tale ragionamento, la Consulta replica, sostenendo che l’adozione dell’atto acquisitivo è concessa alla P.A. esclusivamente allorché costituisca “extrema ratio per la soddisfazione di attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico”, risultando così valorizzati i motivi di interesse generale ex art. 42 Cost. La funzione sociale esprime, infatti, “accanto alla somma dei poteri attribuiti al proprietario nel suo interesse, il dovere di partecipare alla soddisfazione di interessi generali”.

Infine, l’argomentazione più impegnativa per i giudici costituzionali è sicuramente quella relativa alla presunta violazione della norma in esame dell’**art. 117 Cost.**, letto in combinato disposto con l’art. 6 della CEDU e dell’art. 1 Primo Protocollo Addizionale, e dell’art. 111 Cost. Le questioni sono dichiarate entrambe infondate. Per la Consulta, l’art. 42-bis, infatti, elimina quella situazione di “défaillance structurelle” lamentata dalla Corte EDU riguardo al fenomeno italiano delle espropriazioni indirette, in considerazione dell’efficacia ex nunc del provvedimento, della rinnovazione della valutazione di attualità e prevalenza dell’interesse pubblico all’acquisizione nonché nello stringente obbligo motivazionale. Inoltre, la mancata reintroduzione dell’acquisizione per via giudiziale cancella l’imprevedibilità del procedimento espropriativo, criticamente evidenziata dalla Corte EDU.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/lacquisizione-sanante-supera-il-vaglio-della-corte-costituzionale/>