

Sull'obbligo della P.A. di restituire al privato il bene illegittimamente appreso.

Con **sentenza n. 2887 del 23 dicembre 2015**, il Tribunale di Foggia ha accolto la domanda degli attori, condannando il Comune “.. .. *alla restituzione dei suoli illecitamente occupati, previo ripristino dello stato dei luoghi preesistente*”, con condanna al pagamento delle spese di lite e degli oneri peritali.

Nello specifico, il Tribunale di Foggia ha così statuito: “.. *la questione va qualificata come occupazione usurpativa sine titulo riconducibile ad un mero comportamento materiale dell'amministrazione procedente e non già, neanche mediatamente, all'esercizio di un potere.*

In tal senso si sono espresse le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza n. 3723 del 19/02/2007, statuendo che “la fattispecie, qualificabile come “occupazione usurpativa”, ovvero come manipolazione del fondo di proprietà privata in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, è costituita da un comportamento di fatto dell'amministrazione, in assenza di dichiarazione di pubblica utilità, che è ravvisabile anche per i terreni nei quali si sia verificato uno sconfinamento, nel corso dell'esecuzione dell'opera pubblica, da aree legittimamente occupate: essa costituisce un illecito permanente in alcun modo ricollegabile all'esercizio di poteri amministrativi, onde l'azione risarcitoria del danno che ne è conseguito rientra nella giurisdizione del g.o. (in senso sostanzialmente conforme: Cass. civ., Sez. Un., 16/07/2008, n. 19501; Cass. 13/02/2007 n. 3043 e Cass. 07/11/2005, n. 23241).

Invero, la giurisprudenza di legittimità, fin dalle lontane decisioni n. 4423/1977 e n. 118/1978 delle Sezioni Unite, è fermissima nell'enunciare il principio che, “in mancanza della dichiarazione di pubblica utilità, la quale è necessaria per attribuire all'attività manipolatrice dell'immobile altrui un vincolo di scopo in vista del trasferimento coattivo del medesimo mediante espropriazione, la mera attività manipolatrice di tale immobile altrui che ne comporta l'inserimento in un nuovo ed inscindibile contesto costituisce illecito comune e non occupazione espropriativa, non essendo sufficiente ad attrarre il fondo privato nella disciplina giuridica dei beni <<pubblici>>, né a

giustificare il sacrificio del diritto dominicale del privato, il quale può esperire le azioni reipersecutorie e restitutorie a tutela della non perduta proprietà del bene (Cass., 25/01/2012, n. 1080; n. 18239/2005; n. 7643/2003; n. 6853/2003; n. 15710/2001; n. 3298/2000), in quanto il precetto dell'art. 42 Cost. pone la regola che la proprietà privata può essere espropriata soltanto "per motivi di interesse generale"; e perciò richiede che all'attività di trasformazione sia attribuito un vincolo di scopo e cioè di rispondenza in concreto ad un fine di pubblica utilità predeterminato dalla legge (v. Cass. civ., sez. I, 25/01/2012, n. 1080; negli stessi termini Corte Edu 30 maggio 2000, in causa Belvedere-Albergjiera c/Stato it.).

Quindi, in mancanza di tale presupposto, diviene applicabile lo schema generale degli artt. 2043 e 2058 c.c., il quale non solo non consente l'acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, ma attribuisce al proprietario, rimasto tale, la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento oltre al consueto risarcimento del danno, ancorato ai parametri dell'art. 2043 (ex plurimis Cass. s.u. 19/05/1982; Cass. S.U., 04/03/1997, N. 1907; Cass., 12/12/2001, n. 15710; Cass., 03/05/2005, n. 9173; Cass., 15/09/2005, n. 18239; Cass. S.U., 25/06/2009, n. 14886; Cass., 25/01/2012, n. 1080)".

Stante l'accertata e pacifica illegittima occupazione dei suoli, **il Tribunale di Foggia ha correttamente accolto la richiesta attorea di restituzione del bene, previa riduzione in ripristino a cura e spese dei convenuti.**

Con tale decisione, invero, il giudice ha ritenuto di condividere il più recente orientamento interpretativo – avallato dalla **giurisprudenza nazionale e comunitaria** – secondo cui **l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica e l'irreversibile trasformazione del bene non fanno venire meno l'obbligo dell'amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso.**

Alla stregua di principi comunitari è da considerare superata l'interpretazione che faceva derivare dalla costruzione dell'opera pubblica e dall'irreversibile trasformazione effetti preclusivi o

limitativi della tutela in forma specifica, con la conseguenza che il privato può legittimamente chiedere sia il risarcimento che la restituzione del fondo con la sua riduzione in pristino.

In altre parole, la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è un mero fatto inidoneo ad assurgere a titolo dell'acquisto del bene e a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo un formale atto di acquisizione dell'amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione.

In questi termini, il Consiglio di Stato ha affermato che:

“L'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venir meno l'obbligo dell'amministrazione procedente di restituire al privato il bene da essa illegittimamente occupato, dovendosi ritenere del tutto superata - alla stregua di principi comunitari - l'interpretazione che faceva derivare dalla costruzione dell'opera pubblica e dall'irreversibile trasformazione di effetti preclusivi o limitativi della tutela in forma specifica, con la conseguenza che il privato può legittimamente chiedere sia il risarcimento che la restituzione del fondo con la sua riduzione in pristino” (C. Stato, sez. IV, 26-03-2013, n. 1710. In questi termini, si vedano, *ex plurimis*: C. Stato, sez. V, 24-04-2013, n. 2279 (1); C. Stato, sez. IV, 27-11-2008, n. 5854 (2); C. Stato, sez. IV, 02-09-2011, n. 4970 (3); C. Stato, sez. VI, 01-12-2011, n. 6351 (4).

Orbene, nell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione *sine titulo* e, quindi, di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto.

Alla luce del suesposto orientamento interpretativo, si deve considerare ampiamente superata la giurisprudenza secondo cui la radicale trasformazione del fondo determina l'immediata estinzione del diritto di proprietà del privato e la contestuale acquisizione a titolo originario della proprietà in capo all'ente espropriante. Si tratta, infatti, di una giurisprudenza che rappresenta un orientamento interpretativo ormai ampiamente superato, risalente, invero, agli anni '80 e '90.

Oggi, la Pubblica Amministrazione ha due sole alternative: o deve restituire i terreni ai titolari, demolendo quanto realizzato e disponendo la completa riduzione in pristino allo *status quo ante*, oppure deve attivarsi perché vi sia un titolo di acquisto dell'area da parte del soggetto attuale possessore.

In assenza di legittimi provvedimenti ablatori o di contratti di acquisto delle relative aree, o di provvedimenti di acquisizione *ex art. 42 bis*, T.U. n. 327/2001, deve affermarsi il potere-dovere di far luogo alla materiale rimozione delle opere che risultano senza titolo.

In conclusione, alla luce dei suesposti principi di diritto, condivisi dal Tribunale di Foggia con la suddetta sentenza, il giudice ha correttamente accertato l'obbligo di restituire tutte le aree illecitamente occupate, demolendo quanto realizzato e disponendo la completa riduzione in pristino allo *status quo ante*.

* * *

In ordine alla definizione della presente controversia, si rimanda alla decisione della Corte d'Appello di Bari, Sez. I civile, 9 novembre 2021, n. 1957, pubblicata sul sito.

(1) C. Stato, sez. V, 24-04-2013, n. 2279: *“La realizzazione dell’opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell’acquisto, come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell’amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi della proprietà in altri comportamenti, fatti o contegni”*.

(2) C. Stato, sez. IV, 27-11-2008, n. 5854: *“Ai sensi dell’art. 43 d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327 (che prevede la c.d. acquisizione sanante), l’effetto acquisitivo si fonda non già sull’irreversibile trasformazione del fondo, ma sull’intervento successivo dell’amministrazione”*.

(3) C. Stato, sez. IV, 02-09-2011, n. 4970: *“In caso di occupazione acquisitiva o usurpativa, l’intervenuta realizzazione dell’opera pubblica non fa venire meno l’obbligo dell’amministrazione di restituire al privato il bene illegittimamente appreso; posto che la realizzazione dell’opera pubblica non è in grado di assurgere a titolo dell’acquisto della proprietà; il diritto del proprietario alla restituzione del bene illegittimamente appreso, non potendo rinvenirsi atti estintivi (rinunziativi o abdicativi) della proprietà, può essere paralizzato solo per effetto di un contratto traslativo e di un nuovo procedimento espropriativo anche secondo la nuova ipotesi di cui all’art.*

42 bis del testo unico espropriazione introdotto dall'art. 34, 1° comma, d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv. in l. 15 luglio 2011 n. 111".

(4) C. Stato, sez. VI, 01-12-2011, n. 6351: *“L'amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e cioè deve adeguare la situazione di fatto a quella di diritto. L'amministrazione o deve restituire i terreni ai titolari, demolendo quanto realizzato e disponendo la riduzione in pristino, oppure deve attivarsi perché vi sia un titolo di acquisto dell'area da parte del soggetto attuale possessore”.*

Novembre 2021