

UFFICIO ESPROPRI

OGGETTO: Applicazione art.42- bis del D.P.R. 327/2001 – Acquisizione coattiva sanante

A seguito del riordino, a livello nazionale, del catasto con l'accertamento di quelli che sono detti "fabbricati fantasma", anche gli enti si sono trovati nella situazione di sanare situazioni pregresse di realizzazione di opere di pubblica utilità, su proprietà di privati, di cui, però, non era stata portata a termine l'acquisizione e il relativo passaggio di proprietà. Certamente a suo tempo le procedure per l'acquisizione erano iniziate, sotto tutti i buoni auspici, ma il più delle volte veniva a mancare proprio l'atto finale di acquisizione, dovuto in maggior parte al fatto che la procedura espropriativa è oggettivamente ricca di insidie, quali ad esempio la complessa identificazione dei vincoli preordinati all'esproprio, o la possibilità di essere in concreto avviata anche sulla base di stanziamenti insufficienti a coprire tutti gli oneri derivanti dalle procedure notarili, e ciò può comportare talvolta uno slittamento nella patologia.

In altre circostanze, poi, gli espropriatori vedono dipendere le sorti delle proprie procedure da fattori esterni incontrollabili. Pensiamo alla necessità, che vi era *ante* testo unico (cioè al tempo della massima estensione della patologia), di demandare alcuni passaggi chiave delle procedure alle Prefetture per le opere statali o alle Regioni o Province per le opere locali, con palleggio di carte e responsabilità, e frequenti paralisi dipendenti da divergenze interpretative e operative. O pensiamo al fatto che i piani particellari di esproprio sono ancor oggi spesso redatti in sede progettuale e quindi passibili di modifiche al momento della realizzazione dell'opera.

A questo punto dobbiamo rifarci a quella che viene cosiddetta "occupazione illegittima" di un bene. Certamente vi è una grossa differenza tra quella che è l'occupazione illegittima nel diritto comune (vedi art.934 e seguenti del c.c.), nel quale il proprietario del suolo acquista a titolo originario la proprietà di tutto ciò che vi viene costruito da anche a prescindere da un espressa volontà in tal senso. La norma esprime l'antichissimo principio dell'accessione.

La grossa differenza è dovuta in larga parte alle profonde differenze che separano l'occupazione illegittima di diritto comune e quella posta in essere dal soggetto pubblico. Tali differenze affondano le radici nello stesso concetto di pubblica amministrazione, il cui scopo istituzionale di curare il pubblico interesse ne permea tutta l'azione, dall'attività provvedimentale rispettosissima della legalità alle forme più scorrette di impossessamento del bene altrui. Se è così, però non si potrà applicare serenamente alle occupazioni illegittime poste in essere dalla p.a. quelle stesse regole che utilizza in ipotesi di occupante privato e ciò per la semplice ragione che la p.a. non si presta ad essere qualificata come occupante *tout court*.

Nel corso del XX secolo, le occupazioni illegittime non hanno mai trovato compiuta regolamentazione in norme di legge. Le conseguenze giuridiche di tali occupazioni, quindi, erano il frutto di un'intensa opera di creazione giurisprudenziale, alla quale il legislatore e la Corte costituzionale avevano dato un contributo tutto sommato marginale. Vera protagonista nell'elaborazione dell'istituto era stata infatti la Corte di cassazione, alla quale l'occupazione acquisitiva deve le proprie origini e la propria affermazione. In estrema sintesi, l'occupazione acquisitiva configurava un modo di acquisto della proprietà a favore della p.a. che si verificava allorché quest'ultima, avendo occupato illegittimamente un bene per la realizzazione di un'opera pubblica, ne operava una irreversibile trasformazione ma non ne perfezionava la procedura espropriativa; con tale trasformazione, dunque, si producevano vari effetti, a cominciare dall'estinzione della proprietà del privato e dal corrispondente acquisto della proprietà pubblica a titolo originario.

Quasi contemporaneamente al nuovo riparto di giurisdizione, il delicato istituto delle occupazioni illegittime veniva sconvolto anche da un altro intervento normativo, non meno problematico di quello poc'anzi succintamente ricordato. Nell'aprire la stagione dei "testi unici misti", infatti, la legge di semplificazione del 1998 inseriva l'espropriazione tra le materie da riordinare ed il Governo si avvaleva della facoltà di demandarne la redazione al Consiglio di Stato. Quest'ultimo si metteva presto al lavoro e già nel 2001 veniva adottato il testo unico in materia di espropriazioni per pubblica utilità. Si trattava complessivamente di un evento di grande impatto su tutta la materia espropriativa, ma è soprattutto in tema di occupazioni illegittime che tale impatto poteva dirsi sconvolgente: nell'art. 43 del testo unico, infatti, esse trovavano quella regolamentazione normativa che in precedenza non avevano mai avuto. Ma l'art.43 non è passato indenne al vaglio della Corte Costituzionale, la quale con la sentenza n.293/2010 lo rese incostituzionale.

All'indomani del deposito della sentenza n. 293/2010 della Corte costituzionale, parte della dottrina riteneva già imminente la reintroduzione di una norma sostanzialmente identica a quella censurata, ma ovviamente immune dai riscontrati vizi formali. Il legislatore, invece, attendeva ben nove mesi prima di ridisciplinare le occupazioni *sine titulo*.

Si è dovuto aspettare il d.l. 98/2011, il quale ha introdotto nel testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità, un nuovo art. 42-bis, dedicato alla «utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico».

La prima condizione di acquisizione prescritta dall'art. 42-bis è data dall'utilizzazione di un bene immobile per scopi di interesse pubblico. Si tratta in realtà di un requisito complesso, perché è scomponibile in un profilo oggettivo, uno comportamentale ed uno soggettivo, rispettivamente costituiti dal bene immobile, dall'utilizzo e dall'autorità utilizzatrice.

L'art. 42-bis circoscrive espressamente il proprio ambito applicativo ai beni immobili, con esclusione quindi di quelli mobili. Si tratta di limitazione perfettamente coerente con l'art. 1 d.P.R. 327/2001, che riferisce ai soli beni immobili anche l'espropriazione per pubblica utilità. Per vero, tale art. 1 contempla, in alternativa all'espropriazione di beni immobili, quella di «diritti relativi ad immobili». Anche questa previsione, comunque, trova riscontro nell'art. 42-bis, segnatamente nel comma 6, laddove si ammette l'acquisizione coattiva di diritti di servitù. Il bene immobile di cui si è dato conto nel paragrafo che precede deve essere utilizzato da un soggetto pubblico. Ciò si ricava anzitutto dalla rubrica dell'art. 42-bis, che fa riferimento all'«utilizzazione» del bene, e trova conferma nel comma 1, che riferisce la competenza all'adozione del provvedimento di acquisizione all'autorità «che utilizza» un bene immobile. Entrambe le previsioni, peraltro, erano già previste nell'art. 43, che sul punto adottava una formulazione identica a quella dell'art. 42-bis.

Coerentemente con quanto si riteneva nel vigore dell'art. 43, dunque, l'utilizzazione richiede anzitutto la materiale apprensione del bene. La giurisprudenza, infatti, distingue l'utilizzazione dall'utilizzabilità e ritiene che quest'ultima non sia sufficiente ai fini dell'emanazione del provvedimento di sanatoria: non basta, cioè, che il bene possa essere utilizzato, ma occorre che il rapporto materiale di utilizzazione sia già in corso, l'utilizzo descritto in precedenza sia riferibile all'autorità, cioè che il bene sia utilizzato direttamente dal soggetto pubblico. Il requisito, però, deve essere letto in combinazione con il costante riferimento all'utilizzo «per scopi di interesse pubblico», contenuto sia nella rubrica che nel comma 1 dell'art. 42-bis. Ciò porta ad includere nell'ambito applicativo della nuova acquisizione coattiva sanante tutti quei casi in cui l'autorità non utilizza direttamente il bene ma lo adibisce comunque ad un uso di pubblico interesse.

Il presupposto di fondo dell'acquisizione coattiva sanante è costituito dall'avvenuta degenerazione dell'attività amministrativa finalizzata alla legittima acquisizione del bene. Ciò trova espressa conferma nell'art. 42-bis: da un lato, infatti, dalla rubrica dell'art. 42-bis si ricava che l'utilizzazione deve essere «senza titolo»; dall'altro, il bene deve essere stato modificato «in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità». Entrambe le prescrizioni, peraltro, comparivano già nell'art. 43 e ciò rende ancora una volta

opportuno un accostamento tra le due figure nell'analisi del presupposto in parola. Nel dettaglio, l'acquisizione coattiva sanante è ammissibile anzitutto quando la procedura espropriativa abbia visto l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, ma non il decreto di esproprio. Per vero, non è fuori luogo sottolineare che il decreto di esproprio, oltre a non essere mai stato emanato in passato, deve essere non più adottabile allo stato attuale: se, infatti, il decreto può essere ancora emanato, non sarà necessario procedere all'acquisizione coattiva sanante, potendosi concludere la procedura espropriativa nel pieno rispetto della legalità.

Tra le cause che possono impedire l'adozione del decreto di esproprio spicca naturalmente il decorso dei termini per la relativa adozione, che il comma 3 dell'art. 13 d.P.R. 327/2001 demanda al provvedimento che dichiara la pubblica utilità e che il successivo comma 4 fissa sussidiariamente in cinque anni, decorrenti dall'efficacia della pubblica utilità. Il termine può essere prorogato ai sensi del comma 5 dell'art. 13 ed in passato anche il legislatore ha talvolta prorogato *ex lege* la durata di tutte le dichiarazioni di pubblica utilità in vigore, con norme peraltro della cui legittimità costituzionale si è dubitato. Decorsi questi termini, comunque, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace ed il decreto di esproprio non può più essere emanato. Inoltre, se nel frattempo è stata disposta l'occupazione anticipata dei beni da espropriare, nel momento in cui la pubblica utilità diventa inefficace senza che sia stato emanato il decreto di esproprio, perde efficacia anche il decreto di occupazione d'urgenza, con la conseguenza che tale occupazione, che fino a qui era legittima e regolamentata in quanto tale, diventa illegittima, e può essere sanata ai sensi dell'art. 42-bis. Un'altra possibile ipotesi di occupazione illegittima è quella che ricorre se la p.a. si immette nel possesso dei beni sui quali è stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio, ma la dichiarazione di pubblica utilità non viene mai adottata. Se questa non subentra entro cinque anni, infatti, il vincolo decade, salva l'eventualità della sua reiterazione. Anche qui, dunque, l'eventuale occupazione del bene disposta *medio tempore* diventa illegittima e può essere sanata *ex art. 42-bis*.

Delineati i tratti fondamentali delle varie forme di occupazione illegittima presupposte dall'art. 42-bis, si ritiene opportuno osservare che esse possono essere intervenute in qualsiasi tempo, dal momento che la disposizione si dichiara espressamente retroattiva, come già attestato dalla primissima giurisprudenza formatasi sull'art. 42-bis. Il legislatore del 2011 ha dunque chiarito che la nuova acquisizione coattiva sanante si applica anche a fatti anteriori alla data in cui è entrato in vigore il d.l. 98/2011, cioè al 6 luglio 2011. Di conseguenza, potranno essere sanate ai sensi dell'art. 42-bis sia le occupazioni che oggi sono illegittime e diverranno illegittime in futuro, sia quelle che si sono perfezionate in passato, tanto nel periodo dell'interregno quanto nel vigore dell'art. 43, o ancora prima, durante il regime dell'espropriazione sostanziale. Da un lato, il legislatore ha cura di precisare che in tal caso la valutazione di «attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione» deve essere rinnovata,

L'utilizzo di un bene immobile per scopo di pubblico interesse non basta per consentire alla p.a. di adottare il provvedimento di acquisizione *ex art. 42-bis*. Il comma 1 della nuova disposizione, infatti, richiede espressamente che tale bene, in assenza di un di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, sia stato «modificato». Nei casi in cui la trasformazione è radicale, allora, il problema è un altro e segnatamente quello dell'ingente costo che la p.a. dovrebbe sopportare per ripristinare il bene e renderlo nello stato in cui era. Ciò sposta l'attenzione sul piano economico ed aiuta a comprendere il vero significato del presupposto della manipolazione: essa viene in rilievo non nella misura in cui impedisce la restituzione del bene, bensì nella misura in cui accerta l'avvenuto investimento di risorse pubbliche. Ordinare la restituzione di un bene che la p.a. ha modificato per poterlo utilizzare, cioè, significherebbe determinare un doppio spreco di risorse pubbliche: da un lato sarebbe vano l'investimento per realizzare l'opera; d'altro lato la p.a. dovrebbe sopportare nuove spese per riportare l'opera allo *status quo*.

Il comma 1 dell'art. 42-bis, ammette l'acquisizione coattiva sanante soltanto una volta che siano «valutati gli interessi in conflitto». La regola si pone in linea di continuità con l'art. 43, nel vigore del quale la giurisprudenza includeva appunto la «valutazione-contemperazione degli interessi in conflitto» tra le condizioni di legittimità del provvedimento acquisitivo. Ciò permette di affermare che l'atto di acquisizione coattiva sanante è un tipico provvedimento discrezionale, com'era pacifico nel vigore dell'art. 43 ed è stato già attestato dalla dottrina formatasi sull'art. 42-bis.

L'interesse pubblico, dunque, oltre a costituire lo scopo per il quale deve essere in corso l'utilizzo del bene occupato - e che consente di intendere correttamente il riferimento all'«autorità che utilizza il bene» - viene nuovamente in rilievo per essere comparato con gli interessi contrapposti. L'acquisizione coattiva sanante potrà essere disposta soltanto se risulti prevalente l'interesse pubblico alla realizzazione o conservazione dell'opera, considerato anche alla luce dei costi che la collettività ha dovuto sopportare per la sua realizzazione e che dovrebbe ulteriormente sopportare nell'eventualità della sua restituzione.

IL PROCEDIMENTO DI ACQUISIZIONE

Ai sensi del comma 1 dell'art. 42-bis - conforme, sul punto, al previgente art. 43 - il procedimento di acquisizione coattiva sanante rientra nella competenza dell'autorità che utilizza il bene. Il procedimento di acquisizione coattiva sanante avviato per atto spontaneo dell'autorità che utilizza il bene è quello statisticamente più frequente. In effetti, con il procedimento di acquisizione coattiva sanante tale autorità consegue un bene della vita al quale si è già mostrata interessata, cioè l'immobile illegittimamente occupato. L'obbligo di comunicare al proprietario l'avvio di questo procedimento non emerge dall'art. 42-bis, il quale, diversamente da altre disposizioni del testo unico, ma conformemente al previgente art. 43, non ne fa menzione espressa. Ciò nondimeno, si ritiene che tale obbligo non possa essere disatteso dall'autorità occupante, a pena di illegittimità del provvedimento di acquisizione. D'altra parte, il dovere di comunicare l'avvio del procedimento ai destinatari del provvedimento è dettato in via generale dall'art. 7 della legge 241/1990 e nel caso di specie non sussistono ragioni per derogarvi. Di conseguenza, si ritiene che l'avvio d'ufficio del procedimento ex art. 42-bis debba essere comunicato a tutti i «soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti», a cominciare dal proprietario dell'area che l'amministrazione intende acquisire. In mancanza di comunicazione di avvio del procedimento, il provvedimento di acquisizione coattiva sanante sarà di regola illegittimo. Ricevuta la comunicazione di avvio del procedimento, l'interessato può esercitare i diritti di cui all'art. 10 della l. 241/1990 e quindi da un lato richiedere l'accesso c.d. endoprocedimentale e dall'altro presentare le proprie osservazioni. Queste ultime possono riguardare anzitutto le condizioni di sanabilità della procedura acquisitiva. Il privato potrebbe dunque far notare alla p.a. - in una logica tanto difensiva quanto collaborativa, perché le consente di risparmiare un'azione amministrativa illegittima - che manca uno dei presupposti richiesti dall'art. 42-bis, ad esempio perché il bene non è stato modificato, o è passata in giudicato la condanna alla restituzione, o l'interesse privato non si presta ad essere sacrificato all'esito del giudizio di comparazione con l'interesse pubblico: tutte queste osservazioni, se pertinenti, devono essere debitamente considerate nel corso del procedimento, secondo quanto dispone l'art. 10 della l. 241/1990.

Pur essendo intuitivamente più frequente che il procedimento di acquisizione coattiva sanante sia avviato d'ufficio, nulla esclude che esso prenda le mosse da un atto di parte, che a sua volta, in effetti, è fattispecie tutt'altro che rara. La sollecitazione privata può ricorrere anche al di fuori delle ricordate figure di acquisizione speciale e segnatamente laddove il proprietario presenti formale istanza affinché il bene illegittimamente occupato sia acquisito al patrimonio dell'autorità occupante: verosimilmente si tratterà di un proprietario non più interessato alla disponibilità del bene occupato dalla p.a. che però, anziché chiedere il risarcimento per

equivalente e manifestare una volontà abdicativa del diritto dominicale, preferisce tentare di risolvere la vertenza per via stragiudiziale.

In entrambi i casi, per vero, la sollecitazione privata non sembra suscettibile di essere qualificata in termini di istanza in senso tecnico, per la semplice ragione che l'art. 42-bis non conferisce ad alcun privato un potere di questo tipo: più che in termini di istanza, quindi, l'atto privato che suggerisce alla p.a. di acquisire il bene ex art. 42-bis può essere qualificato in termini di diffida o di sollecitazione. Mancando un'istanza in senso tecnico, allora, il procedimento di acquisizione coattiva sanante può dirsi avviato d'ufficio anche in questo caso. Per vero, la p.a. non è obbligata alla comunicazione dell'avvio al soggetto che l'ha sollecitato, perché la giurisprudenza amministrativa insegna che il principio del giusto procedimento deve essere inteso in senso non formalistico. Ciò nondimeno, se vi sono altri soggetti coinvolti nella procedura di acquisizione coattiva sanante, ad essi deve essere notificata la comunicazione di avvio del procedimento, proprio perché si tratta comunque di un procedimento avviato d'ufficio: laddove la sollecitazione provenga dal privato occupante, dunque, la comunicazione di avvio del procedimento dovrà essere notificata al proprietario. Viceversa, laddove sia stato il proprietario a sollecitare l'acquisizione coattiva sanante dell'area occupata al patrimonio del beneficiario, quest'ultimo ha diritto alla comunicazione di avvio del procedimento. Esaurita la fase di iniziativa, il procedimento entra in fase istruttoria, laddove l'amministrazione è tenuta ad accertare puntualmente la sussistenza di tutte le condizioni di legittimità richieste dall'art. 42-bis. Di conseguenza, appare consigliabile svolgere prudentemente l'attività istruttoria prescritta dall'art. 42-bis, accertando diligentemente che il bene immobile sia utilizzato per scopi di interesse pubblico, che l'utilizzo sia *sine titolo*, che il bene sia stato modificato, che il giudizio di bilanciamento tra interesse pubblico e privato si risolva in favore del primo e che non sussistano ragionevoli alternative alla localizzazione prescelta per l'opera pubblica. Soltanto una volta accertati tutti questi presupposti dell'acquisizione coattiva sanante si potrà legittimamente procedere al frazionamento, alla determinazione dell'indennizzo ed infine all'adozione del provvedimento acquisitivo.

Il frazionamento: una volta accertato che sussistono tutte le condizioni per l'acquisizione coattiva sanante si deve procedere al frazionamento catastale dell'area da acquisire, dal momento che questa può non coincidere necessariamente con tutta l'area a suo tempo occupata e considerata nel verbale di immissione in possesso.

Il passaggio fondamentale della nuova procedura di acquisizione coattiva sanante è costituito dalla determinazione della somma di denaro che deve essere corrisposto al proprietario per acquisire l'area illegittimamente occupata. Con la quantificazione dell'indennizzo-risarcimento si conclude la fase propriamente istruttoria del procedimento acquisitivo: si passa dunque alla fase costitutiva, che vede finalmente l'adozione del provvedimento ex art. 42-bis.

Nel nuovo testo di legge, peraltro, non è chiaro quale organo dell'autorità competente per l'acquisizione sia specificamente competente per l'adozione del provvedimento, che evidentemente costituisce una questione prodromica sia all'analisi contenutistica che alla descrizione degli effetti del provvedimento stesso.

Tale questione risultava assai discussa già nel vigore dell'art. 43 e non è stata risolta nel passaggio all'art. 42-bis. Il problema si pone principalmente per gli enti locali, in ragione della tipica contrapposizione, all'interno di questi enti, tra organi tecnici ed organi politici.

Sul punto, dottrina e giurisprudenza hanno adottato soluzioni estremamente difforni. Secondo alcuni Autori, anzitutto, la questione della competenza non potrebbe avere una soluzione universale: queste tesi, però, appaiono seguite principalmente in dottrina, mentre la giurisprudenza non sembra incline ad adottare soluzioni troppo articolate su questo punto, preferendo generalizzare la competenza dell'uno o dell'altro organo. Nel dettaglio, secondo una prima interpretazione offerta dalla giurisprudenza - principalmente siciliana, ma non solo - il provvedimento acquisitivo rientrerebbe nella competenza del dirigente, conformemente alla regola che vale per le espropriazioni legittime. Secondo un diverso indirizzo, però, la competenza

sarebbe del Consiglio ed in questo senso appaiono orientate ampia parte della dottrina e la giurisprudenza maggioritaria, anche del Consiglio di Stato. Dunque, potremmo dire in estrema sintesi, che la competenza del Consiglio comunale sia di carattere generale, mentre all'Ufficio espropri che ha gestito la procedura illegittima sarà affidata l'intera pratica per la risoluzione del procedimento.

Il contenuto del provvedimento acquisitivo

L'art. 3 della l. 241/1990 richiede in via generale che ogni provvedimento amministrativo sia motivato, opportunamente distinguendo tra «presupposti di fatto e [...] ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione» e mettendo la motivazione in espressa correlazione con «le risultanze dell'istruttoria». Nel comma 4 dell'art. 42-bis si avverte nitidamente l'eco di questa regola generale, dal momento che la norma richiede l'espressa indicazione di alcune imprescindibili ragioni di fatto e di diritto sottese all'adozione del provvedimento, ponendo in stretta correlazione l'attività istruttoria e quella motivazionale che devono essere svolte dall'autorità procedente.

In merito ai presupposti di fatto, anzitutto, la prima parte del comma 4 riprende quasi letteralmente il comma 2, lett. b), del previgente art. 43. La norma prescrive dunque che il provvedimento rechi «l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area»: si tratta in effetti di una delle fondamentali condizioni di legittimità dell'acquisizione, la quale si deve porre a valle di un'occupazione *sine titolo* del bene privato, che oltretutto deve essere connotata da eccezionalità.

In aggiunta, il provvedimento deve precisare la data in cui l'utilizzazione ha avuto inizio, anche se si richiede che il provvedimento sia «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».

Il medesimo comma 4 dell'art. 42-bis che definisce i contorni motivazionali del provvedimento acquisitivo si occupa poi, nella seconda parte, del dispositivo di tale provvedimento, che deve anzitutto liquidare l'indennizzo e disporre il pagamento entro il termine di trenta giorni.

Effetti del provvedimento ex art. 42-bis

L'effetto principale del provvedimento ex art. 42-bis - lo si è appena visto - è costituito dall'acquisizione del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità. Sul punto, il comma 1 della nuova disposizione si allontana dal comma 1 dell'art. 43 nella parte in cui precisa che l'acquisizione opera «non retroattivamente». Come detto, il dato appariva pacifico già nel vigore dell'art. 43 e da ciò si sono prese le mosse per osservare come la non retroattività debba essere riferita, più che all'effetto acquisitivo, all'effetto di sanatoria.

Per altro verso, l'effetto acquisitivo è sospensivamente condizionato ad uno dei cinque adempimenti successivi all'adozione del provvedimento e segnatamente al pagamento di quanto dovuto ai sensi del comma 1. Ciò evidenzia la volontà legislativa di anteporre il pagamento all'acquisto del diritto e quindi una maggior considerazione dell'interesse privato rispetto a quanto avveniva nell'art. 43: in quel contesto, infatti, la p.a. diventava proprietaria e per questo era tenuta a risarcire il danno; oggi, invece, la p.a. deve prima pagare, perché fino a che non corrisponde quanto dovuto - o per lo meno non lo deposita - il proprietario rimane il privato. Con l'adozione del provvedimento acquisitivo, viene a gravare sull'amministrazione l'onere di porre in essere cinque ulteriori adempimenti, successivi al provvedimento stesso. Tra essi spiccano per importanza la notifica al proprietario ed il pagamento delle somme dovute. In aggiunta, però, l'autorità è anche tenuta a trascrivere il provvedimento ed a trasmetterlo da un lato all'Ufficio di cui all'art. 14, comma 2 del testo unico e d'altro lato alla Corte dei conti.

Il primo adempimento successivo all'adozione del provvedimento acquisitivo consiste nella notifica del provvedimento stesso al proprietario, espressamente imposta dal comma 4, terza parte, dell'art. 42-bis, secondo e più importante adempimento successivo all'adozione del

provvedimento, implicitamente ricavabile dalla seconda e dalla terza parte del medesimo comma 4, consiste nel pagamento delle somme quantificate nell'atto acquisitivo. L'amministrazione è infatti onerata «del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14». Il deposito richiamato è quello dell'indennità provvisoria non accettata dal proprietario entro trenta giorni dalla notifica: in tal caso, com'è noto, l'art. 20 consente all'autorità espropriante di disporre il deposito presso la Cassa depositi e prestiti Spa.

Un altro adempimento successivo all'adozione del provvedimento di acquisizione è la relativa trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari. Sul punto si può ricordare che, nel regime dell'espropriazione sostanziale, il titolo di opponibilità dell'acquisto era estremamente discusso. Il problema, però, era già stato risolto dall'art. 43, il cui recupero da parte dell'art. 42-bis, comma 4, quarta parte, appare qui condivisibile.

Ai sensi del comma 7, infine, del provvedimento di acquisizione deve essere data comunicazione alla Corte dei conti, mediante trasmissione di copia integrale. L'art. 42-bis qui innova profondamente rispetto all'art. 43, che non prescriveva alcun adempimento di questo tipo. Tale comunicazione appare finalizzata a permettere alla magistratura contabile l'accertamento degli eventuali danni sopportati dall'erario a causa dell'illegittimità.

In definitiva, dunque, si ritiene che la responsabilità erariale sottesa al comma 7 dell'art. 42-bis non gravi tanto su coloro che hanno partecipato all'adozione del provvedimento acquisitivo, quanto piuttosto su coloro che hanno determinato la formazione dell'illecito, che naturalmente possono essere le stesse persone, ma non è certo detto che sia così. Il messaggio lanciato non è dunque un'esortazione a non adottare provvedimenti acquisitivi per timore della responsabilità erariale, bensì, al contrario, un invito ad adottarli quanto prima, dal momento che procedere all'acquisizione non sembra di per sé dannoso, mentre lo è senz'altro rimanere inerti nell'attesa che altri si facciano carico di interrompere l'occupazione illegittima. Infatti, la più recente giurisprudenza contabile ha avuto modo di confermare - con riferimento a fattispecie addirittura antecedenti all'entrata in vigore dell'art. 43 e sanate per mezzo dell'espropriazione sostanziale - che nessun addebito a titolo di colpa grave si può muovere a chi si sia diligentemente attivato per prevenire o per sanare la fattispecie di illegittimità, a prescindere dal fatto che tale risultato non sia stato concretamente raggiunto.

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO UFFICIO ESPROPRI
(Dott.ssa Rossana Ceccarelli)