



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore SARRO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 DICEMBRE 2010**

Modifica al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, in materia di utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge si propone di colmare il vuoto normativo determinatosi per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 293 dell'8 ottobre 2010, dichiarativa dell'illegittimità dell'articolo 43 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, mediante il quale il legislatore delegato, nel compimento delle attività di riordino della disciplina delle espropriazioni, aveva dato ingresso nel diritto positivo all'istituto di formazione pretoria della cosiddetta «occupazione acquisitiva», a cui la giurisprudenza da tempo faceva ricorso per tutte quelle occupazioni d'urgenza, effettuate nell'ambito del procedimento ablatorio, ma divenute illegittime per scadenza dei termini massimi previsti nel decreto di occupazione, ovvero per la dichiarazione di illegittimità degli atti ad esso presupposti.

Va premesso, in proposito, che per cercare in qualche modo di salvaguardare le opere pubbliche che erano state realizzate in assenza di un valido procedimento di esproprio, la giurisprudenza sovvertendo il principio civilistico dell'accessione, risalente al diritto romano – elaborò il principio della cosiddetta «accessione invertita».

In virtù di tale principio, si ritenne che – in considerazione dell'interesse pubblico prevalente sotteso all'opera pubblica già edificata o comunque edificanda – l'irreversibile trasformazione del fondo per effetto della realizzazione dell'opera pubblica era un fatto che legittimava il proprietario dell'area a chiedere solo il risarcimento del danno e non già la restituzione del fondo.

È stato sotto la spinta della giurisprudenza della Corte di Strasburgo che vennero evidenziate le storture alle quali dava luogo l'applicazione del richiamato principio, il

quale, in ultima analisi, finiva per sanare delle occupazioni chiaramente illegittime, in violazione del principio di legalità.

Fu così che si affacciò, in sede di adozione del nuovo testo unico delle leggi in materia di espropriazione per pubblica utilità, l'idea di introdurre una norma che consentisse, sia pure *ex post* e con apposita motivazione, di sanare le illegittimità della procedura, evitando la restituzione dell'area e dell'opera pubblica che su di essa ormai insisteva.

Fu così che introdotto nel testo unico di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 327, l'articolo 43, rubricato «Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico», quale norma di chiusura del sistema delle espropriazioni, attraverso la quale si attribuiva all'Amministrazione il potere di dare una soluzione al caso concreto, tutte le volte in cui gli atti del procedimento divengano inefficaci per decorso del tempo o siano annullati dal giudice amministrativo, e, al contempo, per rimuovere il contrasto sussistente tra la prassi interna (amministrativa e giudiziaria) e la Convenzione europea (vedi Consiglio di Stato, Sezione IV, 16 novembre 2007, n. 5830).

Sull'istituto contemplato dal citato articolo 43, la giurisprudenza interna ha avuto modo, in più di una occasione, di pronunciarsi favorevolmente, riconoscendo che, in considerazione della *ratio* e delle sue caratteristiche, l'istituto dell'acquisizione cosiddetta sanante rispetta i parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali, perché: *a)* l'acquisto del bene avviene in virtù di provvedimento previsto dalla legge e, soprattutto, con efficacia *ex nunc*, sicché sono rispettate le esigenze di chiarezza dell'ordinamento e di preminenza del diritto; *b)* il provvedi-

mento è sindacabile e l'esercizio della discrezionalità è circondato da particolari cautele di cui va verificato il rispetto in sede giurisdizionale; c) è in ogni caso assicurato il risarcimento del danno; d) in assenza del provvedimento, la restituzione dell'area non può essere impedita, se non per scelta autonoma del privato che rinunci alla restituzione (*ex multis* Consiglio di Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008, n. 3030; TAR Abruzzo, L'Aquila, 29 maggio 2007, n. 282; Tribunale regionale della giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Trento, 27 marzo 2008, n. 75).

Recentemente, tuttavia, come anticipato, la Corte costituzionale, con la menzionata sentenza n. 293 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, ravvisando il contrasto delle disposizioni ivi contenute con l'articolo 76 della Carta, in considerazione del fatto che la legge-delega (articolo 7 della legge n. 50 del 1999) «aveva conferito, sul punto, al legislatore delegato il potere di provvedere soltanto ad un coordinamento "formale" relativo a disposizioni "vigenti". L'istituto previsto e disciplinato dalla norma impugnata, viceversa, è connotato da numerosi aspetti di novità, rispetto sia alla disciplina espropriativa oggetto delle disposizioni espressamente contemplate dalla legge-delega, sia agli istituti

di matrice prevalentemente giurisprudenziale».

In altri termini, la Consulta ha ritenuto l'articolo in parola costituzionalmente illegittimo, in quanto lo stesso, innovando la disciplina previgente, non troverebbe adeguata copertura nella delega conferita dal Parlamento all'Esecutivo con la legge n. 50 del 1999, limitata al riordino della materia delle espropriazioni, così come già definita dalla legislazione previgente.

È evidente, dunque, che l'approvazione del presente disegno di legge, che riproduce testualmente l'articolo 43 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, consentirebbe agevolmente di superare i rilievi di incostituzionalità affermati dalla Consulta, reintroducendo nell'Ordinamento, mediante l'esercizio della potestà legislativa ordinaria, l'istituto della cosiddetta acquisizione sanante, attraverso il quale si attribuisce all'Amministrazione il potere di dare una soluzione al caso concreto, tutte le volte in cui gli atti del procedimento ablatorio divengano inefficaci per decorso del tempo o siano annullati dal giudice amministrativo, nel pieno rispetto dei principi enunciati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come riconosciuto dalla giurisprudenza richiamata in precedenza.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1

1. Il capo VII del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, è sostituito dal seguente:

«Capo VII - Conseguenze della utilizzazione di un bene per scopi di interesse pubblico, in assenza del valido provvedimento ablatorio. - Art. 42-bis. (L) - (*Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico*). - 1. 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, a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo.

7. 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».



