

ESPROPRIAZIONE PER P.U.: T.A.R. Campania Salerno, Sezione Seconda, Sentenza 16 maggio 2025, n. 915, in Foro Italiano, n. 10 del 2025, Parte Terza, pag. 455.

1. Espropriazione per pubblico interesse - Occupazione illegittima - Usucapione della pubblica amministrazione - Possesso anteriore all'art. 42 *bis* d.p.r. 327/01 - Irrilevanza.

2. Espropriazione per pubblico interesse - Occupazione d'urgenza - Detenzione - Usucapione della pubblica amministrazione - Interversione nel possesso - Presupposti.

1. Ai fini del decorso dell'usucapione, da parte della pubblica amministrazione, di aree private apprese in forza di procedimento espropriativo non concluso, il *dies a quo*, ai sensi dell'art. 2935 c.c. non può essere precedente l'entrata in vigore dell'art. 42 *bis* d.p.r. 327/01 (6 luglio 2011), non disponendo, il privato, in assenza di tale disposizione, di idonei strumenti di tutela.

2. Qualora la pubblica amministrazione inizi a disporre della proprietà privata a titolo di detenzione, come si verifica in caso di occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione, l'inizio del possesso utile all'usucapione si verifica solo con l'interversione nel possesso, per la quale non è sufficiente l'irreversibile trasformazione dell'area, ma occorrono atti esteriori che manifestino inequivocabilmente al possessore la determinazione del detentore di iniziare a possedere la cosa in nome e per conto proprio e di convertire così in possesso la detenzione da lui esercitata fino a quel momento.

Svolgimento del processo

Il presente ricorso è proposto per l'accertamento dell'illegittimità e illiceità dell'occupazione e comunque detenzione da parte del Comune di P. dei terreni di proprietà del ricorrente, insistenti nel Comune di P., frazione di A., distinti al catasto terreni al foglio (...), particella (...), di superficie pari a 7.146 metri quadri, dei quali il Comune ha fatto uso illegittimo e abusivo realizzando l'impianto sportivo "G. Campagnuolo" in assenza di un integrale, valido ed efficace procedimento di espropriazione ai sensi di legge;

nonché per la condanna

del Comune di Pollica alla restituzione in favore del ricorrente di tutti i terreni indicati previo ripristino a proprie spese dello stato dei luoghi ovvero all'avvio del procedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis e all'adozione del relativo provvedimento con determinazione e liquidazione dell'indennizzo dovuto per legge, e comunque del risarcimento del danno;

e, in ogni caso, per la condanna,

previa declaratoria di avvenuta decadenza della dichiarazione di pubblica utilità di cui alla delibera di G.C. n. 169 del 22 aprile 1997 per mancata adozione del decreto di esproprio, nonché di tutti gli atti e provvedimenti, presupposti, connessi e consequenziali, ancorché non conosciuti, alla liquidazione di una somma computata a titolo risarcitorio per l'intero periodo di occupazione, da calcolarsi dalla materiale apprensione, o in subordine, dalla decadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità sino al momento della restituzione dei terreni o della regolarizzazione della fattispecie, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Deduce in fatto il ricorrente:

- di essere proprietario, in qualità di unico erede del defunto padre, dei terreni siti nel Comune di P. e distinti al catasto terreni al foglio (...), particella (...), di superficie pari a 7.146 metri quadri, sui quali è oggi ubicato l'impianto sportivo "G. Campagnuolo", edificato dal Comune di P. in assenza di un valido ed efficace titolo di legittimazione;
- che sui predetti terreni il Comune di Pollica aveva dato impulso a una procedura di espropriazione in considerazione del pianificato intervento di pubblico interesse di edificazione di un complesso di opere pubbliche, tra cui anche la costruzione di un impianto sportivo, ma il procedimento di espropriazione dei propri terreni non è giunto a regolare conclusione;
- che la condotta illecita tenuta dall'Amministrazione con l'occupazione abusiva dei terreni ha avuto inizio con l'adozione della delibera di C.C. n. 1 del 27 febbraio 1997, di approvazione della proposta di programma delle opere pubbliche;
- che, con delibera di C.C. n. 19 dell'8 marzo 1997 il Comune ha approvato il progetto preliminare di realizzazione di detto impianto;
- che successivamente, con delibera di G.C. n. 169 del 22 aprile 1997, ha approvato il progetto esecutivo delle opere, con conseguente equivalenza a dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza e indifferibilità dell'opera stessa ex art. 35 della L.R. Campania 31 ottobre 1978, n. 51, indicando i termini di inizio e fine lavori e l'occupazione urgente dell'area, fissando i termini per l'occupazione e l'espropriazione rispettivamente "in mesi tre e anni tre dalla data di indizione della gara";
- che, con decreto prot. n. (...) del 16 marzo 1998, l'ente ha provveduto alla pubblicazione del provvedimento di occupazione d'urgenza, indicando una durata dell'occupazione di 3 anni salvo proroga;
- che in seguito, il 7 maggio 1998, sono stati redatti lo stato di consistenza dei beni e il verbale di immissione nel possesso;
- che, con la delibera della G.C. n. 126 del 5 luglio 1999, è stata asseritamente determinata l'indennità provvisoria di occupazione urgente, fissata dall'autorità procedente con decreto prot. n. (...) del 9 luglio 1999, che sarebbe stato rettificato con decreto prot. n. (...) del 31 agosto 1999;
- che il de cuius ha accettato la rideterminazione dell'indennità di occupazione con nota del 26 settembre 1999, precisando altresì di accettare "con salvezza peraltro di ogni diritto del sottoscritto per quanto attiene alla procedura espropriativa, alla determinazione dell'indennità di espropriazione e a quella conseguente della indennità di occupazione";
- che ha fatto seguito la pubblicazione sul F.A.L. n. 95 del 26 novembre 1999;
- che, con comunicazione prot. n. (...) del 16 ottobre 2002, il Responsabile dell'UTC ha comunicato l'indennità complessiva di occupazione, chiedendo al padre del ricorrente gli estremi per l'accreditamento delle somme acconsentite;
- che tuttavia, da questo momento l'Amministrazione, oltre a non aver mai corrisposto le somme indicate, non ha poi dato seguito all'iter previsto, non completando il procedimento con l'emanazione, entro il termine di decadenza della dichiarazione di pubblica utilità, di un formale decreto di esproprio, facendo

conseguentemente venir meno l'efficacia di tutti gli atti richiamati, giuridicamente ad esso presupposti, pur avendo realizzato il proprio voluto impianto sportivo.

Eccepisce il ricorrente che il Comune, dopo aver avviato il procedimento sui beni, dichiarato su di essi la pubblica utilità ed essersi immesso nel possesso, ha omesso di pervenire a conclusione dell'iter espropriativo emanando il provvedimento di cui all'art. 23 del D.P.R. n. 327 del 2001, senza aver mai corrisposto alcuna indennità alla famiglia M., in violazione della normativa del D.P.R. n. 327 del 2001 e dei principi in essa richiamati.

Rileva inoltre che il Comune non si è neppure diligentemente prodigato a concludere con il proprietario un consensuale atto di trasferimento delle aree in quanto, pur essendo le parti addivenute a un'ipotesi di accordo transattivo finalizzata a definire un complesso di questioni, tra cui il trasferimento dei terreni, le condizioni previste (come la variante del PRG con una serie di specifiche condizioni concordate dalle parti da realizzarsi inderogabilmente entro 12 mesi da tale bozza di accordo) non hanno avuto alcun seguito e, conseguentemente, l'intesa non ha trovato attuazione mediante stipulazione di un valido ed efficace atto d'acquisto.

Si è costituito il Comune eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso, non avendo il ricorrente fornito alcuna prova della propria legittimazione ad agire.

Ha aggiunto che l'eccepito difetto di legittimazione trova conferma nel fatto che il fondo di cui si discute è di proprietà del Comune di Pollica per essere stato dallo stesso acquistato a titolo originario in virtù della maturata usucapione per possesso pacifico, pubblico, non violento e protratto per oltre un ventennio ai sensi dell'art. 1158 c.c.

In particolare, secondo il Comune, scaduta nel maggio 2001 l'occupazione legittima, la mancata restituzione del fondo legittimamente occupato ma non espropriato, la protrazione e conclusione dei lavori di realizzazione dell'impianto sportivo e l'utilizzazione, mediante affidamento a terzi, dell'opera ivi realizzata possono certamente qualificarsi come atti di opposizione nei confronti del proprietario-possessore, compiuti dall'amministrazione ex art. 1141, comma 2, c.c. con trasformazione dell'originaria detenzione in possesso utile ai fini dell'usucapione.

Inoltre, sempre secondo il resistente, è trascorso il ventennio (decorrente dal 30 giugno 2003, data di entrata in vigore del TU Espr.) utile per accertarsi l'avvenuto acquisto a titolo originario del fondo da parte della P.A.; e tanto in assenza di atti interruttivi, naturali e/o civili del possesso perpetrato in maniera pubblica, pacifica e continuativa da parte dell'ente locale.

Infine, il Comune eccepisce anche la prescrizione del diritto al risarcimento del danno, quantomeno fino al 2020, quinquennio antecedente alla proposizione della domanda giudiziaria.

In data 23 aprile 2025 il ricorrente ha depositato documentazione a sostegno della propria qualità di erede.

Con successiva memoria, ha contestato le eccezioni di difetto di legittimazione e di usucapione ex adverso formulate.

In particolare, ha dedotto che l'usucapione va eventualmente accertata nelle apposite sedi e che, in ogni caso, non ricorrono i relativi presupposti, stanti le delibere del 2009 e del 2010 con le quali il Comune ha riconosciuto la proprietà in capo al de cuius, le quali valgono a interrompere l'eventuale decorso del termine utile per l'usucapione.

Più in generale, ha rilevato che l'occupazione illegittima di un fondo da parte dell'Amministrazione non è di per sé in grado di determinare il trasferimento della proprietà del bene, aggiungendo che non vi è stato, e comunque non viene individuato, il momento esatto della interservio possessionis, la quale non può essere rinvenuta nell'attività indicata dall'Amministrazione.

Quanto all'eccezione di prescrizione, ha affermato che la natura di illecito permanente esclude l'operatività della prescrizione quinquennale.

Con memoria di replica il Comune ha sostenuto l'inidoneità della documentazione prodotta a sostegno della qualità di erede, ha affermato che l'istituto dell'usucapione ha portata generale e non c'è ragione di escluderlo nei rapporti tra cittadino e P.A., che le deliberazioni consiliari richiamate da controparte (meramente endoprocedimentali) sono inidonee a manifestare a terzi la volontà dell'ente e che comunque l'animus possidendi non coincide con la convinzione di essere proprietario ma con l'intenzione di comportarsi come tale.

Infine, ha insistito sull'eccezione di prescrizione.

La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 14 maggio 2025 ed è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Il ricorso è fondato e va accolto per i motivi che di seguito si espongono.

Preliminarmente, il Collegio è chiamato ad esaminare le eccezioni formulate dal Comune resistente.

Innanzitutto, infondata è l'eccezione di inammissibilità per carenza di legittimazione attiva, avendo il ricorrente adeguatamente dimostrato la titolarità del diritto di proprietà sui terreni in esame.

Parimenti, infondata è la questione relativa all'eccezione di usucapione.

Sul punto, deve osservarsi che, come recentemente riconosciuto dal Consiglio di Stato:

"non è preclusivo della cognizione del giudice amministrativo, il fatto che, per pacifica giurisprudenza, in tema di espropriazione per pubblica utilità, appartenga alla giurisdizione del giudice ordinario l'accertamento dell'intervenuta usucapione della proprietà del fondo occupato, quale conseguenza non già riconducibile al pregresso esercizio del potere autoritativo, bensì meramente occasionale (cfr. Cassazione civile, sezioni unite, 26 febbraio 2021 n. 5513), in quanto l'accertamento chiesto da Roma Capitale ha natura incidentale e ha il suo fondamento normativo nell'art. 8 c.p.a., a norma del quale 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". Secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, cui il Collegio intende dare continuità in materia di occupazione illegittima, sussiste la giurisdizione del g.a. anche sulla questione dell'intervenuta usucapione dell'area in forza dell'art. 8 c.p.a., ove la questione venga fatta valere dalla P.A. in via di

eccezione riconvenzionale, cioè al solo fine di paralizzare l'azione risarcitoria senza richiesta di accertamento della sussistenza di tale rapporto e connesso ampliamento del thema decidendum (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 3 luglio 2014 n. 3346; Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 14 gennaio 2013 n. 9)" (Cons. Stato, Sezione IV, 22 gennaio 2025, n. 460).

Ciò posto, va altresì rimarcato che, nella sentenza del 9 febbraio 2016 n. 2, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha avuto modo di enunciare il presente principio:

" ...In linea generale, quale che sia la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), la condotta illecita dell'amministrazione incidente sul diritto di proprietà non può comportare l'acquisizione del fondo e configura un illecito permanente ex art. 2043 c.c. - con la conseguente decorrenza del termine di prescrizione quinquennale dalla proposizione della domanda basata sull'occupazione contra ius, ovvero, dalle singole annualità per quella basata sul mancato godimento del bene - che viene a cessare solo in conseguenza:

- a) della restituzione del fondo;
- b) di un accordo transattivo;
- c) della rinuncia abdicativa (e non traslativa, secondo una certa prospettazione delle SS.UU.) da parte del proprietario implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte della irreversibile trasformazione del fondo;
- d) di una compiuta usucapione, ma solo nei ristretti limiti perspicuamente individuati dal Consiglio di Stato allo scopo di evitare che sotto mentite spoglie (i.e. alleviare gli oneri finanziari altrimenti gravanti sull'Amministrazione responsabile), si reintroduca una forma surrettizia di espropriazione indiretta in violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Cedu (Sez. IV, n. 3988 del 2015 e n. 3346 del 2014); dunque a condizione che:

I) sia effettivamente configurabile il carattere non violento della condotta;

II) si possa individuare il momento esatto della interversio possessionis;

III) si faccia decorrere la prescrizione acquisitiva dalla data di entrata in vigore del t.u. espr. (30 giugno 2003) perché solo l'art. 43 del medesimo t.u. aveva sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva e dunque solo da questo momento potrebbe ritenersi individuato, ex art. 2935 c.c., il " ...giorno in cui il diritto può essere fatto valere";

e) di un provvedimento emanato ex art. 42-bis t.u. espr."

Nella successiva pronuncia del 20 gennaio 2020 n. 2, l'Adunanza plenaria si è espressa in senso sfavorevole in ordine alla ammissibilità di rinuncia abdicativa in materia di espropriazione, evidenziando, sul piano strutturale e normativo, tre motivi ostativi:

"- non spiega esaurientemente la vicenda traslativa in capo all'Autorità espropriante;

- la rinuncia viene ricostruita quale atto implicito, secondo la nota dogmatica degli atti impliciti, senza averne le caratteristiche essenziali;

- soprattutto, e in senso decisivo e assorbente, non è provvista di base legale in un ambito, quello dell'espropriazione, dove il rispetto del principio di legalità è richiamato con forza sia a livello costituzionale (art. 42 Cost.), sia a livello di diritto europeo ...".

Sulla base delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate la già citata sentenza n. 460/2025 non ha reputato la qualificazione della occupazione illegittima come "illecito permanente" di per sé sola sufficiente ad escludere l'acquisto per usucapione dei beni illegittimamente occupati dalla Pubblica Amministrazione, potendo essa costituire un modo di acquisto della proprietà, in concorrenza delle condizioni individuate dalla Adunanza plenaria (il carattere non violento della condotta; l'individuazione del momento esatto della interservio possessionis; il decorso del termine previsto per la usucapione).

Nel merito, l'eccezione va però respinta.

Ritiene il Collegio di dover precisare che, a ben vedere, il dies a quo per il decorso della prescrizione acquisitiva dovrebbe essere individuato nella data di entrata in vigore dall'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001 (6 luglio 2011), questo essendo il momento a partire dal quale "il diritto può essere fatto valere" ai sensi dell'art. 2935 c.c.

Ciò in quanto, l'art. 43 del T.U., che aveva inizialmente sancito il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 293 del 2010, peraltro per violazione dell'art. 76 Cost. (c.d. "eccesso di delega").

Orbene, come è noto, l'art. 136 Cost. dispone che, quando la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Inoltre, l'art. 30 L. 11 marzo 1953, n. 87, prevede che "la sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato o di una Regione, entro due giorni dal suo deposito in Cancelleria, è trasmessa, di ufficio, al Ministro di grazia e giustizia od al Presidente della Giunta regionale affinché si proceda immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno, alla pubblicazione del dispositivo della decisione nelle medesime forme stabilite per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

La sentenza, entro due giorni dalla data del deposito viene, altresì, comunicata alle Camere e ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario adottino i provvedimenti di loro competenza. Le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

Quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano la esecuzione e tutti gli effetti penali".

Si è dunque chiarito che: "la "perdita di efficacia" dell'art. 136 Cost. diventa "perdita di ulteriore applicabilità" delle norme dichiarate incostituzionali, con riferimento a tutti i rapporti, anche quelli già pendenti. In questo senso, l'effetto delle sentenze di accoglimento è qualificato in termini di "annullamento" della legge dichiarata incostituzionale che viene espunta dall'ordinamento, mentre le

leggi soltanto abrogate da ulteriori disposizioni di legge (fatte salve eventuali previsioni di retroattività delle norme successive) continuano ad applicarsi ai rapporti ancora pendenti alla data dell'abrogazione. Il limite all'efficacia delle sentenze di accoglimento è invece rappresentato dai rapporti ormai esauriti per effetto di prescrizione, decadenza o passaggio in giudicato di una sentenza, prevalendo in questi casi il principio di certezza del diritto" (Cons. Stato, Sez. I. parere n. 1984 del 28 dicembre 2021).

Di talché, salvi i rapporti esauriti (astrattamente individuabili in quelli ove al momento della dichiarazione di incostituzionalità fosse già maturato il ventennio utile per l'usucapione), l'efficacia retroattiva della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 43 T.U. impedisce di considerare l'entrata in vigore della suddetta norma quale dies a quo per il decorso della prescrizione acquisitiva.

Ne consegue, pertanto, che il termine ventennale nel caso di specie non può essere decorso.

Per altro verso, occorre rimarcare che, secondo principi giurisprudenziali consolidati, la prova degli elementi costitutivi della fattispecie acquisitiva dell'usucapione (riguardo al corpus e all'animus) grava sul soggetto che ritiene di aver usucapito il bene (cfr. Cassazione civile, sez. II, 21 febbraio 2013 n. 4332).

In particolare, con riguardo alla interversio possessionis di cui all'art. 1141, comma 2, c.c., la giurisprudenza ha precisato: " ... se alcuno ha cominciato ad avere la detenzione, non può acquistare il possesso finché il titolo non venga a essere mutato per causa proveniente da un terzo o in forza di opposizione da lui fatta contro il possessore. Tale interversione da detenzione in possesso non consiste in un atto volitivo interiore del detentore, ma si estrinseca in uno o più atti esteriori che manifestano inequivocabilmente al possessore la determinazione del detentore di iniziare a possedere la cosa in nome e per conto proprio e di convertire così in possesso la detenzione da lui esercitata fino a quel momento" (Cassazione civile, sez. II, ordinanza 24 giugno 2024 n. 17298; Cass. 26521/2020).

Orbene, nel caso di specie, l'Amministrazione comunale non ha fornito in maniera adeguata la prova, come era suo onere, della sussistenza di tutti elementi costitutivi dell'acquisto per usucapionem.

In particolare, l'Amministrazione fa di fatto coincidere l'interversio possessionis con l'irreversibile trasformazione dell'area e con la sua utilizzazione mediante affidamento a terzi, neppure individuando il momento specifico del mutamento della detenzione in possesso.

Sennonché, la tesi dell'Amministrazione non può essere condivisa.

L'irreversibile trasformazione dell'area, per effetto della ultimazione dell'opera pubblica, e l'affidamento della relativa gestione a terzi non comprovano una interversio possessionis, essendo a tal fine necessario un atto esteriore che dimostri da parte del detentore, attraverso un mutamento del titolo, di voler possedere la cosa occupata in nome e per conto proprio (uti dominus).

Infine, quanto all'eccezione di prescrizione, deve darsi continuità all'orientamento secondo cui: "l'occupazione senza titolo di un bene, originariamente occupato per dare corso alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità e non acquisito alla proprietà pubblica mediante l'emanazione del decreto di esproprio, configura un illecito permanente i cui effetti lesivi si rinnovano di giorno in giorno finché perdura la situazione di illiceità (Cons. Stato, Sez. IV, 2 novembre 2022, n. 9483).

Ne consegue che fintanto che perdura l'occupazione (e per quanto affermato al 5.1.2., non vi è prova che essa sia cessata) non decorre la prescrizione del diritto al risarcimento del danno rinnovandosi quotidianamente la pretesa risarcitoria" (Cons. Stato, Sez. IV, 19 aprile 2023, n. 3965).

Procedendo ora allo scrutinio nel merito delle censure scandagliate nel ricorso introduttivo, va fin da subito precisato come, diversamente da quanto afferma l'ente comunale resistente, la procedura ablatoria avente ad oggetto l'immobile di proprietà di parte ricorrente, seppur legittimamente principiata, non è mai esitata in un idoneo atto di trasferimento in favore dell'Amministrazione, così come ex lege previsto. In altre parole, all'esito della sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, in ragione del venir meno del potere ablatorio e stante l'assenza di un titolo valido ed efficace idoneo al trasferimento della proprietà (decreto di esproprio, contratto, provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001), l'apprensione della proprietà del ricorrente e la sua irreversibile trasformazione da parte del Comune si connotano come comportamenti permanenti di natura illecita, non sussistendo alcun valido titolo giuridico legittimante il potere esercitato dall'Amministrazione sul terreno oggetto del contendere.

Va, invero, ribadito, per ragioni di completezza espositiva, che, con specifico riferimento al fatto illecito in commento, è oramai espunto dal nostro ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva - che, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione d'indifferibilità e urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione dell'area e dell'irreversibile trasformazione del fondo, nonché della scadenza del termine di occupazione legittima senza adozione di un decreto di esproprio, ovvero in caso di annullamento giurisdizionale della procedura espropriativa, ipotizza un acquisto a titolo originario della proprietà del fondo in capo all'Amministrazione occupante, legittimando il privato proprietario ad agire esclusivamente per il risarcimento del danno - in ragione dell'evidente contrasto con l'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione EDU al cui rispetto il legislatore è vincolato in forza dell'art. 117, comma 1 Cost.

Sicché l'unica strada percorribile dall'Amministrazione per regolarizzare l'occupazione illegittima, in alternativa alla restituzione del bene, è quella oggi prevista dall'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001. Quest'ultimo, introdotto per colmare il vuoto normativo venutosi a creare in seguito alla sentenza costituzionale n. 293 del dell'8 dicembre 2010, consente all'Amministrazione di ottenere legittimamente la proprietà del bene attraverso un procedimento espropriativo "semplificato", che non sana il precedente illecito ma si limita a disporre l'acquisizione del bene al patrimonio della P.A. con effetti ex nunc, previa corresponsione al privato di un indennizzo che copre il valore venale del bene, di una somma ulteriore (forfettariamente determinata in misura pari al 10% del valore venale del bene) a titolo di ristoro del pregiudizio non patrimoniale patito e di un risarcimento del danno per il periodo di occupazione senza titolo nella misura pari al 5% annuo sul valore vanale del bene.

Dunque, come pure chiarito dalla già richiamata Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 20 gennaio 2020, per le fattispecie disciplinate dall'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, l'illecito permanente dell'Autorità viene meno nei casi da esso previsti (l'acquisizione del bene o la sua

restituzione), salva la conclusione di un contratto traslativo tra le parti, di natura transattiva, non potendo essere ravvisata la rinuncia abdicativa al diritto di proprietà, neppure se formulata dal soggetto privato sotto forma di domanda di risarcimento per il danno subito, atteso che una rigorosa applicazione del principio di legalità richiede una base legale certa perché si determini l'acquisto della proprietà in capo all'espropriante, base legale che l'ordinamento individua esclusivamente nel provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, ovvero in un contratto traslativo di natura transattiva.

A questo punto, applicando le superiori coordinate ermeneutiche e in base all'attuale quadro normativo, il Comune resistente ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto e deve restituire gli immobili, previa riduzione in pristino stato, al proprietario, oltre a risarcire il danno per il periodo di occupazione illegittima, ovvero può acquisire l'immobile ai sensi dell'art. 42-bis D.P.R. n. 327 del 2001, ferma restando la possibilità che intervenga un accordo negoziale per il trasferimento del bene all'amministrazione.

Di conseguenza, l'ente intimato ha una triplice alternativa:

- 1) può fare ricorso ad un accordo transattivo che determini il definitivo trasferimento su base negoziale della proprietà dell'immobile, verso il pagamento di quanto stabilito di comune accordo con il proprietario dei terreni;
- 2) in mancanza, deve restituire i terreni illegittimamente occupati, previa riduzione in pristino stato;
- 3) in alternativa, può provvedere all'acquisizione autoritativa del bene ex art. 42-bis D.P.R. n. 327 del 2001, con effetto ex nunc e con la corresponsione del necessario indennizzo, effettuando anche il doveroso risarcimento del danno per il periodo di occupazione illegittima.

Nel caso di adozione di decreto ex art. 42-bis D.P.R. n. 327 del 2001 l'ente, oltre ad adottare tutti i provvedimenti necessari a definire la procedura espropriativa (frazionamento e trascrizione), dovrà corrispondere ai ricorrenti:

- un indennizzo corrispondente al valore venale dei terreni occupati al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione, oltre il 10% di tale valore per il ristoro del danno non patrimoniale (art. 42-bis, primo e terzo comma);
- il risarcimento per l'occupazione illegittima, per il periodo intercorrente tra l'inizio dell'occupazione illegittima e la regolarizzazione dell'acquisto della proprietà da parte del Comune secondo le modalità sopra descritte, da computare nella misura dell'interesse del 5% sul valore venale del terreno occupato al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione (art. 42-bis, terzo comma).

Dalle somme dovute ai ricorrenti, sia nel caso di restituzione previa riduzione in pristino, sia nel caso di acquisizione ai sensi del citato art. 42-bis D.P.R. n. 327 del 2001, dovranno esser detratte, secondo i criteri di imputazione di cui agli artt. 1993 e 1194 c.c., quelle eventualmente già corrisposte a titolo di indennità di esproprio/occupazione.

Ai sensi dell'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., è anche opportuno disporre che l'ente intimato si determini in ordine alla restituzione o all'acquisizione dell'immobile del ricorrente entro il termine di

centoventi giorni dalla comunicazione o notificazione, se anteriore, della presente decisione e che l'eventuale provvedimento di acquisizione sia tempestivamente notificato al proprietario e trascritto presso la Conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente, nonché comunicato alla Corte dei Conti.

Sulla base delle sovraesposte considerazioni, il ricorso va accolto, nei termini sopra descritti.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei termini di cui in parte motiva.

Condanna il Comune di Pollica al pagamento delle spese di lite in favore dei ricorrenti nella misura di euro 1.200,00, oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.