



### OSSERVATORIO L'ITALIA E LA CEDU N. 2/2015

#### **3. LE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE SI ALLINEANO DEFINITIVAMENTE ALLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO IN TEMA DI OCCUPAZIONE ACQUISITIVA**

Con la sentenza n. 735 del 19 gennaio 2015, la Corte di Cassazione torna sul problema dell'occupazione acquisitiva e della conformità tra la disciplina legislativa interna e il diritto pretorio di Strasburgo, definitivamente allineando la giurisprudenza nostrana agli standard di tutela della proprietà stabiliti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Com'è noto, l'istituto dell'occupazione acquisitiva è stato oggetto, in passato, di numerose pronunce della Corte di Cassazione in quanto, proprio per le caratteristiche che lo contraddistinguono, risulta essere argomento delicato e dibattuto (sin da Cass. 8 giugno 1979 n. 3243 e SS. UU., 26 febbraio 1983, n. 1464, fino a Cass. 14 gennaio 2013, n.705).

Il caso oggetto della sentenza n. 735/2015 trae origine dalla citazione in giudizio del comune di Laureana di Borrello dinanzi al Tribunale di Palmi, da parte del signor Bisogni, il quale lamentava l'illegittima occupazione di un terreno di sua proprietà, per tre quinti, e chiedeva, di conseguenza un adeguato risarcimento dei danni patiti. Il suddetto terreno era stato espropriato dal comune, con un decreto del Novembre 1953 in cui si attestava il carattere di urgenza dell'occupazione, dovendosi destinare il bene alla realizzazione di un edificio scolastico. Tuttavia la mancata adozione nel biennio successivo, del decreto di esproprio aveva determinato il venir meno del carattere di urgenza dell'intervento ablatorio configurando, quindi, l'espropriazione come illecita.

In data 9 novembre 1995, il Tribunale di Palmi emetteva sentenza di rigetto della domanda attorea affermando l'intervenuta prescrizione del diritto. Successivamente, la Corte d'Appello di Reggio Calabria, con sentenza del 22 Febbraio 2007, confermava quanto già stabilito nel giudizio di primo grado, precisando che non risultavano incompatibili con la volontà del Comune di proporre l'eccezione di prescrizione i numerosi atti, apparentemente confermativi della controversia in argomento, posti in essere dall'amministrazione nel corso degli anni.

Avverso quanto disposto dal Tribunale di Palmi e confermato dalla Corte di Appello di Reggio Calabria, parte attrice proponeva ricorso presso la Corte di Cassazione deducendo due motivi: nel primo, si lamentava la violazione dell'articolo 1 del protocollo addizionale della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e dell'art.10 della Costituzione,

mentre il secondo motivo aveva a oggetto la violazione dell'articolo 2937 del codice civile. La Corte ha ritenuto fondato il primo motivo con assorbimento del secondo.

Nella sentenza, la Corte ha analizzato anzitutto quanto stabilito dal legislatore italiano in materia di occupazione acquisitiva, richiamando due importanti pronunce, la n. 3243 del 8 giugno del 1979 e la n. 1464 del 26 febbraio 1983, nelle quali erano stati fissati i criteri di applicazione dell'istituto (di origine giurisprudenziale), vale a dire l'occupazione di un immobile da parte dell'amministrazione e la contemporanea illiceità dell'occupazione stessa per illegittimità del provvedimento (adottato *sine titulo*) o per il sopravvenuto decorso del termine di durata massima della procedura espropriativa, nell'intento di individuare il punto di equilibrio tra la tutela dell'azione amministrativa e quella della proprietà privata, laddove per azione amministrativa si intende l'acquisto, a titolo originario, della proprietà del terreno illegittimamente occupato da parte della pubblica amministrazione, mentre alla tutela della proprietà privata va ricondotto l'obbligo in capo all'amministrazione occupante di risarcire integralmente il danno arrecato, ossia il diritto del privato, cui è stata sottratta surrettiziamente la proprietà del suolo, di ottenere un risarcimento del danno equiparato al valore del bene sottratto.

La Corte passa poi all'analisi del rapporto tra la giurisprudenza italiana e quella della Corte di Strasburgo, ricordando come quest'ultima abbia progressivamente censurato le forme di espropriazione indiretta previste nell'ordinamento italiano, definite alla stregua di illecito permanente verso il godimento di un diritto umano fondamentale. In più di un'occasione (da [Carbonara e Ventura c. Italia](#), del 30 maggio 2000 a [De Angelis c. Italia](#), del 21 dicembre 2006, passando per la celebre "saga" [Scordino c. Italia](#), sentenze del 15 e 29 luglio 2004, del 29 marzo 2006 e del 6 marzo 2007), la Corte di Strasburgo ha ribadito che tali forme di espropriazione sono contrarie all'art. 1 del protocollo addizionale della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, dal momento che l'ablazione del diritto di proprietà privata non può mai conseguire da un illecito.

In proposito, la Suprema Corte ricorda come le sue pronunce successive agli interventi della Corte di Strasburgo siano state volte non già all'eliminazione dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, ma alla risoluzione degli aspetti più controversi della disciplina dell'istituto rispetto a quanto affermato dalla Convenzione EDU, allo scopo di preservare, in questo modo, l'efficacia della fattispecie in esame, la quale trovava espressa previsione normativa negli articoli 3 della legge n. 458 del 1988 e 5-*bis*, comma 7-*bis* del d.l. n. 333 del 1992, fino alla disciplina introdotta dal D.P.R. n. 327/2001.

Tuttavia, già con nelle ordinanze nn. 441 e 442 del 13 gennaio 2014 la Cassazione aveva sottolineato come la Corte europea avesse espressamente riconosciuto il contrasto tra l'istituto dell'espropriazione indiretta e l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, in quanto il trasferimento della proprietà dal privato alla p.a. nasceva dalla constatazione della situazione di illiceità commessa da quest'ultima, con appunto l'effetto di convalidarla. Il medesimo contrasto, d'altronde, è stato rilevato anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 293 dell'8 ottobre 2010, laddove la Consulta, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 del D.P.R. n. 327/2001 ha fatto esplicito riferimento al citato orientamento della Corte di Strasburgo, laddove questa «[...] sia pure incidentalmente, ha precisato che l'espropriazione indiretta si pone in violazione del principio di legalità, perché non è in grado di assicurare un sufficiente grado di certezza e permette all'amministrazione di utilizzare a proprio vantaggio una situazione di fatto derivante da «azioni illegali», e ciò sia allorché essa costituisca conseguenza di un'interpretazione giurisprudenziale, sia allorché derivi da una legge – con espresso riferimento all'articolo 43 del t.u. qui censurato –, in

quanto tale forma di espropriazione non può comunque costituire un'alternativa ad un'espropriazione adottata secondo «buona e debita forma» (causa Sciarrotta ed altri c. Italia – Terza Sezione – sentenza 12 gennaio 2006 – ricorso n. 14793/02)» (si veda il par. 8.5 della sentenza).

Pur riconoscendo che l'istituto dell'accessione invertita si configura come un'eccezione all'interno del nostro ordinamento rispetto alla normale disciplina degli effetti di un'occupazione illegittima, fondandosi sul presupposto secondo cui, nel caso della realizzazione di un'opera di pubblica utilità, l'amministrazione è individuata come il soggetto portatore dell'interesse prevalente, la Corte ha affermato che «quando il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte della dell'Amministrazione si configurano, indipendentemente dalla sussistenza o meno di una dichiarazione di pubblica utilità, come un illecito di diritto comune, che determina non il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione, ma la responsabilità di questa per danni». Il proprietario, comunque, non perde il diritto a ottenere il controvalore dell'immobile rimasto nella sua titolarità e infatti, in alternativa alla restituzione del bene in questione, al proprietario viene concesso il diritto a una tutela risarcitoria con conseguente rinuncia al diritto dominicale sul fondo, opzione che, tuttavia, non determina il trasferimento automatico della titolarità del fondo alla pubblica amministrazione.

In definitiva, secondo la sentenza in commento, «l'illecito spossessamento del privato da parte della p.a. e l'irreversibile trasformazione del suo terreno per la costruzione di un'opera pubblica non danno luogo, anche quando vi sia stata dichiarazione di pubblica utilità, all'acquisto dell'area da parte dell'Amministrazione ed il privato ha diritto a chiederne la restituzione salvo che non decida di abdicare al suo diritto e chiedere il risarcimento del danno». La Corte intende, con ciò, sottolineare la sua volontà di schierarsi accanto al privato il quale si è visto privare in maniera illecita della propria proprietà. A segnare il punto di svolta è, infatti, l'affermazione secondo cui l'illecito spossessamento del privato è un atto di per sé inidoneo a configurare il legittimo acquisto della proprietà da parte dell'amministrazione. La Corte si preoccupa, altresì, di tutelare il diritto del privato di ottenere un equo risarcimento in funzione dell'illecita privazione subita, affermando in proposito che questi «ha diritto al risarcimento dei danni per il periodo, non coperto dall'eventuale occupazione legittima, durante il quale ha subito la perdita delle utilità ricavabili dal terreno e ciò sino al momento della restituzione ovvero sino al momento in cui ha chiesto il risarcimento del danno per equivalente, abdicando alla proprietà del terreno. Ne consegue che la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni decorre dalle singole annualità, quanto al danno per la perdita del godimento, e dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente». Alla luce di tali considerazioni, la Corte cassa la sentenza impugnata e rinvia il giudizio alla Corte di Appello di Reggio Calabria in diversa composizione.

Per comprendere a fondo l'importanza di quanto stabilito dalla Cassazione nella sentenza in oggetto è doveroso tener conto del graduale processo di avvicinamento tra due diverse concezioni del diritto dominicale: quella che ha come fondamento l'art. 42 della Costituzione, che – com'è noto – esalta la «funzione sociale» della proprietà e quella accolta nell'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che si pone, per converso, come legittimo baluardo dell'autonomia economica privata. In questo paradigma di confronto, l'istituto dell'occupazione acquisitiva – e in modo ancor più evidente quello dell'occupazione usurpativa (caratterizzato dall'occupazione illegittima dei

suoli e conseguente trasformazione irreversibile di questi in assenza di una dichiarazione di pubblica utilità o in seguito all'annullamento di questa da parte del giudice; cfr., per tutte, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 2 Giugno 2000, n. 3177) – configura una evidente “distorsione” delle legittime modalità di ablazione della proprietà che, seppur considerata inammissibile dalla giurisprudenza di Strasburgo (proprio perché in netto contrasto con la tutela garantita dall'art. 1 del Protocollo n. 1), solo dopo diversi interventi viene riconosciuta tale anche dalla giurisprudenza interna. Quanto deciso dalla Corte di cassazione nella sentenza in commento appare, quindi, in linea con la volontà di proteggere in maniera “integrale” il diritto di proprietà privata, anche a scapito della salvaguardia del pubblico interesse, ove illegittimamente perseguito.

ANDREA CHIAPPINI