

Roberto Caso, *Recenti orientamenti di legittimità in materia di occupazione appropriativa* (Nota a Cass., sez. I, 3 maggio 1991, n. 4848), in *Foro it.*, 1992, I, 2791

I. - La sentenza offre il destro per fare il punto della situazione sull'istituto creato dalla giurisprudenza e denominato occupazione appropriativa. Intanto, va precisato che la prospettazione risultante dalle massime nn. 1, 3 e 4 costituisce espressione dell'orientamento fino a qualche tempo fa dominante presso la corte di legittimità, ossia l'orientamento che considera l'irreversibile trasformazione del suolo privato un atto illecito, dal quale deriva il diritto del privato al risarcimento del danno con termine prescrizione di cinque anni (si tratta del filone di sentenze inaugurato da Cass., sez. un., 26 febbraio 1983, n. 1464, *Foro it.*, 1983, I, 626 e messo a punto da Cass. 10 giugno 1988, n. 3940, *id.*, 1988, I, 2262). Tale prospettazione è stata di recente criticata in seno alla prima sezione, la quale è approdata con le pronunce 11 luglio 1990, n. 7210 (*id.*, 1990, I, 2789) e 20 giugno 1990, n. 6209 (*ibid.*, 2808, entrambe annotate da DE MARZO), ad una diversa sistemazione dell'occupazione acquisitiva (nella quale il momento della irreversibile trasformazione del fondo privato viene depurato dalla connotazione di illiceità, con la conseguenza che il privato ha un diritto al controvalore del suolo prescrivibile in dieci anni). Tuttavia, la presa di posizione contenuta nella sentenza su riportata non può essere interpretata come consapevole contrapposizione alla versione più aggiornata dell'istituto, se si tien conto che la causa è stata decisa quasi un anno prima della pubblicazione delle due pronunce ricordate per ultimo (per una recente indagine dottrinale sul tema, v. F. ALCARO, 'Attività' e 'titolo' nell'occupazione acquisitiva, in *Riv. critica dir. privato*, 1991, 829).

Piuttosto, può destare interesse il fatto che tuttora il panorama offerto dalla giurisprudenza della Cassazione (e dalla stessa sezione prima) appare alquanto frastagliato; e non è dato sapere se ciò dipenda dalla divaricazione temporale (come è avvenuto per la pronuncia in rassegna) tra data di decisione e data di pubblicazione (per cui ci capita ancora di leggere i risultati tratteggiati derivanti da Cass. 1464/83) o, invece, sia il segnale di una crisi nella gestione giudiziale dell'occupazione acquisitiva. Sulla scia di Cass. 7210/90, v. Cass. 17 luglio 1991, n. 7952, *Foro it.*, Rep. 1991, voce Espropriazione per p.i., n. 296; nel solco dell'orientamento tenuto a battesimo da Cass. 1464/83, v. Cass. 10 luglio 1991, n. 7645, *ibid.*, n. 271, che, si badi, è di soli sette giorni precedente alla sentenza citata per ultima; Cass., sez. un., 25 marzo 1991, n. 3197, *ibid.*, n. 268; 7 marzo 1991, n. 2427, *ibid.*, n. 308; nonché Cass. 18 gennaio 1991, n. 477, *ibid.*, n. 264, nella cui massima, accanto all'ambiguo termine «controvalore», figurano le inequivocaboli espressioni «responsabilità extracontrattuale» e «fatto illecito»). Una terza via sembra battuta da un recente intervento della sezione seconda. A detta di Cass. 4 giugno 1991, n. 6322, *ibid.*, n. 287, infatti, «qualora l'opera pubblica venga realizzata, con irreversibile trasformazione del fondo del privato, durante il periodo di occupazione legittima, la sopravvenuta scadenza di tale periodo, senza la pronuncia del decreto di espropriazione, non può valere a configurare come fatto illecito quella trasformazione, essendo essa già verificatasi in presenza di un titolo giustificativo, ma comporta l'illegittimità del comportamento dell'amministrazione a partire da detta scadenza; in tale situazione, pertanto, il diritto del privato ad essere risarcito, mediante somma equivalente al valore del bene, trova titolo non nella pregressa perdita della proprietà (determinatasi, in forza della c.d. accessione invertita, alla data della trasformazione), ma nell'indicato successivo comportamento illegittimo, con l'ulteriore conseguenza che il momento dell'insorgenza del comportamento medesimo segna la data in relazione alla quale deve essere stabilito il predetto valore». Se la prima parte della massima sembra assomigliare al principio affermato da Cass. 7210/90, nella misura in cui la trasformazione irreversibile del fondo non è considerata di per sé fatto illecito, la seconda parte, inequivocabilmente, se ne discosta poiché fa riferimento ad un'azione risarcitoria necessariamente soggetta a prescrizione quinquennale.

II. - L'attuale discrasia nelle soluzioni adottate dalla Suprema corte rischia di diventare inesplorabile se poi si passa alla questione del termine da cui decorre la prescrizione (quinquennale o decennale) del diritto del privato al valore del bene (sia o no qualificato come diritto al risarcimento del danno). In contrapposizione all'orientamento trasversale e dominante secondo cui, sia che si tratti di prescrizione quinquennale sia che si tratti di quella decennale, il termine decorre dalla scadenza dell'occupazione legittima si pone, a quanto pare, Cass. 9 aprile 1991, n. 3714, *ibid.*, n. 304, secondo cui, «ove si verifichi la c.d. accessione invertita, il trasferimento della proprietà del bene in favore dell'espropriante si perfeziona nel momento in cui, di fatto, si realizza l'irreversibile destinazione dell'area occupata dalla pubblica amministrazione all'esecuzione dell'opera pubblica, con la conseguenza che dal medesimo momento inizia a decorrere il termine di prescrizione del diritto dell'espropriato al risarcimento del danno» (ma questa pronuncia potrebbe riferirsi, come Cass. 3197/91, *cit.*, al diverso caso in cui l'occupazione della pubblica amministrazione, sia ab origine senza titolo).

Sui problemi legati all'individuazione del momento in cui prende vita il diritto del privato a vedersi ristorato per l'appropriazione del fondo da parte della pubblica amministrazione v., da ultimo, la nota di F. CASO a Trib. Latina 7 marzo 1991, *id.*, 1991, I, 1557.

III. - Nella sentenza in epigrafe si segue l'orientamento maggioritario anche per ciò che concerne gli interessi legali sulla liquidazione del danno, che si fanno decorrere dalla data di scadenza dell'occupazione legittima.

In margine alla terza massima, vertente sull'ulteriore problema della rivalutazione della somma spettante al privato, la pronuncia si è contrapposta a Cass. 30 luglio 1984, n. 4553 (*id.*, Rep. 1984, voce *cit.*, nn. 283, 285) che, «con criterio non più seguito dalla successiva giurisprudenza, al fine di ragguagliare l'entità del danno (calcolato al momento dell'illecita espropriazione) al tempo della decisione, si richiamava agli indici del mercato immobiliare nel corso degli anni, eludendo, così, il principio che, con la consolidazione del danno in moneta, la riliquidazione non può che riguardare la moneta stessa e le sole vicende (apprezzamento e deprezzamento) ad essa relative», v., da ultimo, in argomento Cass. 26 febbraio 1992, n. 2383, *id.*, Mass., 195; 20 novembre 1991, n. 12632, *id.*, Rep. 1991, voce *cit.*, n. 292.

Per una capillare ricostruzione dei profili riguardanti la rivalutazione del danno e il calcolo degli interessi nella giurisprudenza dell'occupazione appropriativa cfr. VIGNALE, L'aspetto attuale dell'espropriazione per pubblica utilità, Napoli, 1991, 326 ss. Sulla particolare traiettoria seguita da Cass. 6209/90 v. la citata nota di DE MARZO alla stessa pronuncia.

Sul tema della legittimazione passiva – lambito anche nella fattispecie in rassegna – nel giudizio promosso dal privato per ottenere il giusto ristoro in caso di occupazione appropriativa, v., da ultimo, Cass. 10 ottobre 1991, n. 10667, *Foro it.*, 1992, I, 1210, con nota di R. CASO, cui adde Cass. 16 gennaio 1992, n. 496, *id.*, Mass., 38, per esteso in *Corriere giur.*, 1992, 527, con nota di LOMBARDI.

IV. - In ordine alla seconda massima va rilevato che essa si ispira al criterio adottato da Cass. 14 gennaio 1980, n. 326, *Foro it.*, 1980, I, 276, con nota di C. M. BARONE, secondo la quale «l'indennità di esproprio, ex l. n. 2359 del 1865, di terreno costituito da cava di ghiaia per l'edilizia si determina sulla base del valore materiale estraibile dalla cava espropriata al netto dei costi di estrazione» (tale criterio non è condiviso da VIGNALE, *op. cit.*, 182, ivi riferimenti giurisprudenziali). Sul calcolo dell'indennità di espropriazione di un fondo in cui sia presente una cava, cfr. Cass. 20 dicembre 1990, n. 12085, *Foro it.*, Rep. 1990, voce *cit.*, n. 98; 10 maggio 1988, n. 3407, *id.*, Rep. 1988, voce *cit.*, n. 107; 29 settembre 1987, n. 7310, *id.*, Rep. 1989, voce *cit.*, n. 133; nonché, da ultimo, Cass. 26 febbraio 1991, n. 2061, *id.*, Rep. 1991, voce *cit.*, n. 112, secondo la quale «ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione di una cava, occorre tener conto della specifica qualità di tale immobile, quale fonte di proventi che il proprietario poteva, in una libera

contrattazione, conseguire per effetto dell'esercizio dell'attività estrattiva, senza che al risultato della valutazione compiuta secondo siffatto criterio possa sommarsi il valore del soprassuolo e dell'area di sedime, in funzione di una loro destinazione agricola compatibile con la suddetta attività».

V. - Mette conto rilevare che, per l'evoluzione (o, con meno probabilità, per il tramonto) dell'occupazione appropriativa, il momento attuale si presenta decisivo. Al puzzle (difficilmente componibile) delle recenti pronunce passate in rassegna si affiancano, quali ulteriori dati significativi, gli ultimi interventi della Corte costituzionale aventi ad oggetto la 'leggina' n. 458 del 1988, che ha sostanzialmente e incidenter riconosciuto l'istituto creato dalla giurisprudenza (v. sent. 27 dicembre 1991, n. 486 e 31 luglio 1990, n. 384, id., 1992, I, 1073, con nota di richiami e commento di BENINI), nonché il rifiuto della Cassazione di estendere lo schema dell'occupazione acquisitiva ai c.d. diritti reali minori (sul punto, cfr., in prima approssimazione, Cass., sez. un., 14 marzo 1991, n. 2724, id., Rep. 1991, voce Servitù, n. 26; 8 agosto 1990, n. 8065, ibid., n. 24, per esteso in Giur. it., 1991, I, 1, 1216, con commento di L. CASO; 3 ottobre 1989, n. 3963, Foro it., Rep. 1989, voce Elettrodotto, n. 7 e Corriere giur., 1989, 1287, con osservazioni di LOMBARDI).

La sorte dell'occupazione acquisitiva appare comunque fortemente legata a quella dell'ultimo disegno di legge di riforma dell'espropriazione (n. 1947, approvato insieme ad alcune proposte di legge in testo unificato dal senato il 31 luglio 1990). Se, infatti, oggi la differenza tra espropriazione legittima ed espropriazione sostanziale si stempera sulla tendenziale equiparazione del ristoro dovuto al privato nei due casi (l'indennità di espropriazione, pur essendo un meno allettante credito di valuta, è, in base al criterio generale imperante, commisurata al valore venale del bene), per il futuro – qualora nella nuova legislatura passasse il citato disegno di legge, il quale prevede un netto abbattimento della misura dell'indennità di espropriazione –, è destinata ad acuirsi. Nel caso in cui la prassi dell'occupazione acquisitiva continuasse ad essere avallata dalla giurisprudenza, si potrebbero avere conseguenze aberranti. Pensiamo, ad esempio, alla fattispecie oggetto della pronuncia in epigrafe, ossia al caso in cui si parta da un'occupazione legittima del fondo del privato. Ebbene, per la pubblica amministrazione si spalancherebbero di fatto due strade: la prima, quella canonica, consistente nel normale compimento della procedura ablatoria con l'emanazione del decreto di esproprio prima della scadenza dell'occupazione; la seconda, quella anomala, risolvendosi nell'acquisizione del fondo per mezzo dell'irreversibile trasformazione dello stesso mediante costruzione dell'opera pubblica. In effetti, la situazione attuale si presenta già in questi termini, solo che con un'indennità di esproprio molto meno consistente rispetto al controvalore spettante in caso di occupazione appropriativa sarebbe messa a serio repentaglio la moralità dell'azione amministrativa (dati i maggiori incentivi per i privati espropriandi ad indurre con mezzi illegali la pubblica amministrazione ad optare per l'occupazione appropriativa).

Mentre si dà alle stampe questa breve nota, i timori manifestati in queste ultime righe si fanno più consistenti. Il nuovo governo ha, infatti, provveduto, nell'ambito della manovra economica, ad abbattere la misura dell'indennità di espropriazione.

La singolare formula normativa adottata non è però nuova (l'art. 5 bis d.l. 11 luglio 1992 n. 333, così si apre: «Fino all'emanazione di un'organica disciplina per tutte le espropriazioni ...»). Essa, infatti, assomiglia all'espressione impiegata dal legislatore nel tentativo di resuscitare i criteri indennitari della l. 865/71 già dichiarati incostituzionali (v. art. 1 l. 385/80 poi dichiarato a sua volta incostituzionale con la sent. 383/83).

Di là dalla tecnica legislativa adoperata, il dato rilevante rimane la sostanziale riduzione dell'indennità, che risulta «determinata a norma dell'art. 13, 3° comma, l. 13 gennaio 1885, n. 2892, sostituendo in ogni caso ai fitti coacervati dell'ultimo decennio il reddito dominicale rivalutato di cui agli art. 24 ss. t.u. delle imposte sui redditi, approvato con d.p.r. 22 dicembre 1986 n. 917. L'importo così determinato è ridotto del quaranta per cento. ROBERTO CASO