Accessione invertita: orientamenti su un tema controverso

5 Febbraio 2003

Quando parliamo di accessione invertita (altrimenti detta occupazione acquisitiva, occupazione appropriativa o espropriazione sostanziale) facciamo riferimento a quelle ipotesi in cui la Pubblica Amministrazione, nell`ambito di un procedimento di esproprio di un`area per la realizzazione di opere pubbliche, acquista la proprietà del bene del privato non sulla base dell`apposito provvedimento richiesto dalla legge, ma per effetto di un semplice comportamento materiale, vale a dire l`esecuzione dell`intervento e la conseguente trasformazione radicale ed irreversibile del fondo. Si tratta per di più di un acquisto del diritto di proprietà a titolo originario, ossia libero da qualsiasi vincolo o peso precedentemente gravante su di esso.

Perchè si possa parlare di accessione invertita è necessario però che ricorrano alcuni presupposti. Occorre, innanzi tutto, che, successivamente all`imposizione del vincolo espropriativo sul bene, sia intervenuta una valida dichiarazione di pubblica utilità dell`opera e in secondo luogo che l`amministrazione procedente abbia occupato illegittimamente l`immobile del singolo o per difetto originario del provvedimento di occupazione d`urgenza, o per scadenza dello stesso a seguito del decorso del termine di cinque anni senza che sia intervenuto il decreto di esproprio, ovvero per sua invalidità sopravvenuta (per esempio, a causa dell`annullamento del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell`opera).

Ma perchè si parla di “accessione invertita””? Il termine fa riferimento al fondamentale principio civilistico dell`accessione (art.934 del Codice Civile), che in questo caso opera invece all`inverso: se normalmente gli immobili che accedono ad un determinato fondo sono di spettanza del proprietario del fondo stesso, qui è la titolarità dell`opera costruita dalla Pubblica Amministrazione che attira la titolarità del fondo.

Origine e fondamento

L`accessione invertita è un istituto di origine giurisprudenziale, elaborato per la prima volta nella sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n.1464 del 1983, che si colloca a cavallo fra diritto civile, amministrativo e costituzionale.

La giurisprudenza, per legittimare la costruzione di questo istituto, ha sempre fatto leva sul principio della prevalenza dell`interesse pubblico perseguito dalla P.A., in quanto socialmente più rilevante rispetto al diritto di proprietà del titolare dell`area occupata, prevalenza che trova a sua volta fondamento nella dichiarazione di pubblica utilità dell`opera (cfr. anche Cass., 10/6/1988, n.3940).

Nonostante alcune oscillazioni, riguardanti soprattutto il momento in cui si verifica l`acquisto del diritto da parte della P.A., l`istituto è stato sempre riproposto e ribadito non soltanto dalla Cassazione (Sez. Un., 10/6/1988, n.3940; 25/1/1989, n.418; 25/11/1992, n.12546), ma anche dal Consiglio di Stato (Ad. Plen., 7/2/1986, n.1) e alla fine ha ricevuto il via libera della Corte Costituzionale (sent. 23/5/1995, n.188; 4/2/2000, n.24).

Numerosi sono i dubbi sorti circa la legittimità dell`accessione invertita. In primo luogo, rappresenta una ipotesi di espropriazione di fatto, in violazione dell`art.42 della Costituzione che detta invece una riserva di legge in questa materia; determina poi un affievolimento dei principi di certezza del diritto e di efficacia della tutela giurisdizionale, poichè la salvaguardia della posizione del cittadino non è affidata all`oggettività della legge, ma alla discrezionalità del giudice. Senza dimenticare infine che essa avalla un fatto illecito della Pubblica Amministrazione.

Da ultimo è intervenuta la Corte Europea dei Diritti dell`Uomo che, con due pronunce del 30/5/2000 (ricorsi n.24638/94 e 31524/96), ha dichiarato l`occupazione appropriativa in contrasto con l`art.1 del Protocollo n°1 della Convenzione Europea dei Diritti dell`Uomo, che include fra questi anche il diritto al pacifico godimento della proprietà. Il concetto è stato successivamente ribadito dal Consiglio di

Stato, nel parere relativo allo schema dello stesso Testo Unico.

Occupazione usurpativa

Bisogna fare attenzione a non confondere l`accessione invertita con l`occupazione usurpativa, che ricorre, invece, quando il provvedimento di occupazione anticipata dell`area per motivi d`urgenza abbia alla base una dichiarazione di pubblica utilità illegittima o addirittura se quest`ultima manchi del tutto.

In tal caso, poichè non sussiste il presupposto fondamentale che permette il trasferimento della proprietà del fondo alla P.A., vale a dire una valida dichiarazione di pubblica utilità dell`opera, il privato è legittimato senza limiti temporali a chiedere la restituzione del bene o il risarcimento del danno subito, equivalente all`integrale valore venale del suolo (Cass., 15/12/1995, n.12841; Cass., 4/3/1997, n.1907; Cass., Sez. I, 20/6/2000, n.1841). Siamo infatti di fronte ad un illecito permanente dell`amministrazione e, di conseguenza, l`azione giudiziaria è imprescrittibile.

Tutela del privato

Il privato, inciso nel suo diritto dall`accessione invertita, in assenza di un provvedimento espropriativo da contestare, può esercitare l`azione di rivendica della proprietào più verosimilmente vista la posizione della giurisprudenza, chiedere un risarcimento del danno causato dal comportamento illecito della P.A., sulla base dell`art.2043 del codice civile. Il giudice deve essere adito nel termine di cinque anni dal momento dell`acquisto del diritto da parte dell`amministrazione, che coincide con il completamento sostanziale dell`opera pubblica (cfr. le sentenze sopra citate).

A differenza dell`indennizzo da esproprio, la somma da corrispondere a titolo di ristoro del danno dovrebbe essere equivalente al valore pieno del fondo al momento della perdita, ma, in considerazione della diffusione di questa pratica, il legislatore è intervenuto estendendo al risarcimento del danno da occupazione appropriativa il criterio di quantificazione dell`indennità espropriativa (semisomma del valore venale e reddito dominicale dell`ultimo decennio), dimezzando quindi il danno risarcibile rispetto a quello effettivo (art.1, comma 65, L.549/1995, che ha modificato l`art.5 bis del D.L. 333/1992, convertito dalla L.359/1992).

In seguito il legislatore è dovuto intervenire nuovamente sulla questione a causa di alcuni interventi della Corte Costituzionale che ha censurato l`equiparazione fra accessione invertita ed espropriazione ai fini della somma da corrispondere al privato. La L.662/1996 ha pertanto modificato il criterio di quantificazione del danno da occupazione illegittima (limitatamente alle occupazioni anteriori al 30/9/1996), disponendo l`applicazione dell`art.5 bis, con un incremento però del 10% e senza l`abbattimento del 40% previsto in caso di esproprio.

Testo Unico espropriazioni

Nonostante i molteplici dubbi di legittimità sia a livello costituzionale, che europeo, il Testo Unico sull`espropriazione (D.P.R.327/2001) ha puntualmente codificato questo istituto nell`art.43, intitolato “utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico””.

La norma autorizza l`autorità amministrativa che occupi indebitamente un bene altrui, ad acquisirlo al proprio patrimonio indisponibile, corrispondendo al privato il risarcimento dei danni. L`atto di acquisizione, che può essere emanato anche quando siano stati annullati gli atti presupposti (quello con cui è stato apposto il vincolo espropriativo, il provvedimento con cui viene dichiarata la pubblica utilità dell`opera o altresì il decreto di esproprio) determina il trasferimento del diritto di proprietà e viene trascritto nel registro immobiliare.

Ma il Testo Unico va oltre e, in caso di impugnazione dell`atto di acquisizione da parte del singolo o di esercizio dell`azione per la restituzione dell`area, attribuisce all`amministrazione il potere di chiedere al giudice di ordinare il risarcimento del danno, in luogo della restituzione del bene.

Il risarcimento del danno è determinato nella misura corrispondente al valore venale del bene, più gli interessi moratori a decorrere dal giorno dell`occupazione illegittima.

Infine, quanto alla giurisdizione in materia, l`art.53 devolve al giudice amministrativo in sede cd. “esclusiva””, tutte le controversie “aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse equiparati, conseguenti all`applicazione del testo unico””. Il giudice civile conserva la propria competenza soltanto nelle

cause relative alla determinazione e corresponsione dell`indennità dovuta in seguito all`adozione di provvedimenti espropriativi.