

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.

Perché 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 perché 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 proprietà 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.