

FATTO

Il Tribunale regionale delle acque pubbliche di Palermo con sentenza del 15 maggio 2000 condannava l'Ente di sviluppo agricolo della Regione (ESA) e la S.p.A. Impregilo a corrispondere a C.R. per l'avvenuta occupazione espropriativa di un terreno di sua proprietà ubicato nella contrada (OMISSIS) di Ragusa (in catasto all'art. 9757, fg. (OMISSIS), part. (OMISSIS)) ed appreso in forza di decreto assessoriale 1236/1993 per i lavori di sistemazione delle acque del serbatoio di (OMISSIS), la complessiva somma di L. 36.810.600, oltre a L. 18.964.850 per il periodo di occupazione senza titolo, L. 33.100.000 per spese riguardanti il ripristino della porzione del fondo non interessata dalle attrezzature e L. 1.848.151 a titolo di indennità per l'occupazione temporanea.

L'impugnazione della C. è stata accolta solo in parte dal Tribunale Superiore delle acque pubbliche che, con sentenza del 25 maggio 2004, ha condannato l'ESA e l'Impregilo al pagamento anche della rivalutazione monetaria e degli interessi sulle somme determinate dal Tribunale regionale. Ha respinto gli altri motivi di appello osservando: a) che la prima procedura ablativa aveva avuto inizio con l'approvazione in data 29 dicembre 1992 da parte del CTAR del progetto esecutivo dei lavori che conteneva i termini di inizio ed ultimazione dei lavori entro il 27 settembre 1994; ed era proseguita con l'emissione del decreto assessoriale 1236/1994 che autorizzava l'occupazione d'urgenza del fondo: tuttavia non seguiti né dal decreto di esproprio, né da quello di asservimento; b) che il procedimento era stato rinnovato con provvedimento 3 febbraio 1995 del CTAR e successivo decreto assessoriale 287/1996 che prorogava l'occupazione ed il termine delle procedure espropriati ve fino al luglio di quell'anno; allo scadere del quale si era pertanto verificata la c.d. occupazione appropriativa; c) che tutti i successivi provvedimenti di proroga dovevano considerarsi inefficaci in quanto preordinati ad eludere i termini fissati per il compimento dei lavori e delle espropriazioni; per cui alla proprietaria potevano essere restituiti soltanto i terreni non acquisiti dall'amministrazione sia pure attraverso tale illegittima ablazione.

Per la cassazione della sentenza, la C. ha proposto ricorso per 9 motivi; cui resistono con controricorso sia l'ESA che la soc. Impregilo, la quale ha depositato memoria.

DIRITTO

Con il primo motivo del ricorso C.R., deducendo violazione della L. n. 2359 del 1865, art. 13, si duole che il TSAP abbia considerato legittima ab origine l'occupazione del suo terreno senza considerare che i lavori erano iniziati dopo la scadenza del relativo termine stabilito con il voto del CTAR n. 16502 del 29 dicembre 1997, per cui la procedura ablativa si era svolta in totale carenza di potere dell'amministrazione, interamente consumatosi per non essere stato tempestivamente azionato; ed aveva interessato un'area parzialmente diversa da quella indicata nel progetto.

Con il secondo motivo, denunciando altra violazione e falsa applicazione della medesima norma addebitata alla sentenza impugnata di non aver considerato: A) che in ogni caso i termini per l'ultimazione dei lavori e delle espropriazioni erano inutilmente scaduti il 27/9/1994, con la conseguente inefficacia a partire da tale data della dichiarazione di p.u. che aveva perciò travolto anche l'occupazione d'urgenza; B) che nessuno di detti termini poteva essere stato prorogato dopo la sua scadenza dai decreti 12 luglio 1996 nonché dai provvedimenti ancora successivi; e d'altra parte al provvedimento del CTAR 3/2/1995 non poteva attribuirsi la funzione di aver rinnovato la dichiarazione di p.u., anzitutto perché con essa l'Assessorato aveva inteso soltanto prorogare i termini stabiliti con il voto 16502/1992; quindi perché lo stesso non conteneva a sua volta la previsione dei nuovi termini richiesta dalla norma ed infine perché la rinnovazione impone nuovamente lo svolgimento dall'inizio dell'intera la procedura necessaria per l'approvazione del progetto. Sicché nel caso non poteva essere configurata l'occupazione espropriativa, ma il terreno doveva esserle restituito perché la sua irreversibile trasformazione era avvenuta dopo che la dichiarazione di p.u. aveva perduto efficacia.

Il Collegio ritiene fondato quest'ultimo motivo e che il primo deve essere respinto.

La L. n. 2359 del 1865, art. 13, comma 1, dispone che nel provvedimento dichiarativo di p.u. dell'opera devono essere fissati 4 termini (e cioè quelli di inizio e di compimento della espropriazione e dei lavori) e stabilisce, nel comma 3 che "trascorsi i termini, la dichiarazione di p.u. diventa inefficace".

Sopravvenuta la Costituzione, la giurisprudenza ordinaria ed amministrativa ha ripetutamente evidenziato la rilevanza anche costituzionale di queste disposizioni cui è devoluta la funzione di evitare che il trasferimento coattivo dell'immobile ed il conseguente sacrificio della proprietà privata avvengano in vista non di esigenze effettive e specifiche, ma di una futura e solo ipotetica utilizzazione del bene al servizio di fini di interesse generale, perciò privi di attualità e concretezza; ed ha quindi tratto la regola, oggi ritenuta assoluta e non discutibile, che l'omessa fissazione dei menzionati termini, che devono essere necessariamente indicati nello stesso provvedimento dichiarativo della pubblica utilità della opera, vizia in radice la dichiarazione stessa, comportandone l'originaria invalidità (che si traduce in giuridica inesistenza per carenza di un suo carattere essenziale tipico), e, quindi, l'inidoneità del provvedimento che la contiene ad affievolire il diritto dominicale (Cass. sez. un., 2688/2007; 9532/2004; 460/1999; 11351/1998).

Siffatta, disciplina è stata recepita per le opere di competenza dell'Ente di sviluppo agricolo della Regione siciliana dalla L.R. Sicilia n. 19 del 1972, art. 34, secondo cui il parere favorevole espressa dal Comitato tecnico - amministrativo istituito dalle L.R. Sicilia n. 26 del 1969 e L.R. Sicilia n. 5 del 1971 costituisce provvedimento di approvazione dei relativi progetti; ed equivale a tutti gli effetti a dichiarazione di p.u. ed urgenza in base al regime stabilito dalla legge fondamentale L. n. 2359 del 1865. Con la conseguenza che l'indicazione dei termini di cui alla ricordata L. n. 2359 del 1865, art. 13, deve necessariamente avvenire proprio in tale atto; che il relativo onere non può essere assolto mediante atti successivi, seppure in forma di convalida e di sanatoria e che la loro omessa fissazione comporta la giuridica inesistenza della dichiarazione di p.u. dell'opera, incidendo negativamente su tutti gli atti e comportamenti della procedura ablativa che la presuppongono.

Ove, invece, tali termini siano fissati nel provvedimento suddetto, perciò completo di tutti i suoi elementi costitutivi, il loro mancato rispetto comporta la perdita del potere espropriativo solo qualora gli stessi siano decorsi tutti e quattro e, quindi, anche il termine per l'esecuzione dei lavori che è l'ultimo nell'ordine indicato dalla norma.

Ragion per cui, nella individuazione delle fattispecie concrete, dei termini alla cui scadenza si verifica la predetta inefficacia e la conseguente riespansione del diritto soggettivo del proprietario, questa Corte ha sempre escluso che l'inosservanza dei due termini iniziali ai quali si è riconosciuta natura ordinatoria, possa comportare la decadenza della dichiarazione (cfr. anche Cons. St. 6[^], 1658/2005; 4[^], 4813/2003), ed in relazione a quelli finali fin dalle decisioni più lontane nel tempo (Cass. 2481/1957; 1986/1966), ha enunciato il principio che l'inefficacia di cui alla L. n. 2359 del 1865, art. 13, comma 3, consegue non già soltanto all'inutile decorso del termine fissato per il compimento delle operazioni di esproprio, sebbene alla scadenza anche dell'altro termine fissato per il compimento dell'opera. Ha fondato siffatta interpretazione, anzitutto, sull'argomento testuale desumibile dall'espressione al plurale usata dalla L. n. 2359 del 1865, art. 13, ultimo comma ("trascorsi i termini..."), la quale ribadisce la tesi che si sia inteso far discendere quella inefficacia dalla scadenza dell'ultimo dei 4 termini, che è appunto quello previsto per il compimento dei lavori; e quindi, sul rilievo che la dichiarazione di p.u., proprio in quanto destinata ad accertare e a far constare il vantaggio che deriva alla comunità dell'esecuzione di una data opera, in linea razionale deve poter mantenere la sua efficacia tipica fino a quando l'opera stessa non possa più compiersi a causa della scadenza del termine fissato per la sua ultimazione. Sicché fino a tale momento ben può l'amministrazione espropriante emanare un legittimo decreto ablativo ovvero stipulare il contratto di cessione volontaria; o, infine, allorché sia già avvenuta l'irreversibile trasformazione dell'immobile nell'opera pubblica programmata, invocare l'istituto della c.d. occupazione espropriativa, che presuppone pur essa l'esistenza di una dichiarazione di p.u., valida ed operante (Cass. sez. un. 2630/2006; sez. 1[^] 16907/2003; 6979/200.3).

Ora, nel caso, la sentenza impugnata ha accertato, e le parti hanno confermato, che il C.T.A.R. aveva approvato il 3[^] lotto del progetto esecutivo per i lavori di utilizzazione delle acque del serbatoio (OMISSIS) sul fiume Irminio con voto n. 16502 del 29 dicembre 1992, perciò

costituente dichiarazione di p.u. dell'opera ai sensi della L.R. n. 19 del 1972, art. 34; e la stessa C. ha dato atto che il provvedimento conteneva tutti i 4 i termini individuati dalla L. n. 2359 del 1865, art. 13, in quanto stabiliva che i lavori e le espropriazioni avrebbero dovuto avere inizio entro 5 mesi - che scadevano il 29 maggio 1993 - ed essere ultimati "alla data del 27/9/1994". Per cui tanto era sufficiente ad escludere l'illegittimità ab origine della procedura ablativa, ed in particolare quella del decreto assessoriale di occupazione temporanea dell'immobile n. 1236 del 28 aprile 1993, adottato sulla base di una dichiarazione di p.u. valida ed efficace, nonché dei successivi atti con cui le controparti in data 12 luglio 1993 hanno redatto lo stato di consistenza a si sono immessi nel possesso dei beni.

E d'altra parte è corretta anche la statuizione del TSAP che ha ritenuto irrilevante, l'inutile decorso dei termini iniziali per il compimento delle espropriazioni e dei lavori per il loro ritenuto carattere meramente ordinatorio ed acceleratorio, comportante la conseguenza che la loro inosservanza - nel caso lamentata dalla ricorrente - non provoca l'invalidità della procedura espropriativa, né fa cessare l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità: a differenza dell'inutile decorso del termine triennale per l'inizio delle opere concesso dalla L. n. 1 del 1978, art. 1, comma 3, cui la stessa norma ricollega la cessazione degli effetti della dichiarazione stessa.

Senonché lo stesso Tribunale Superiore ha dato atto che il 27 settembre 1994 erano inutilmente spirati pure i termini utili previsti, nel provvedimento assessoriale 16502/1992 per l'esecuzione dei lavori e delle espropriazioni, anche perché non ha condiviso l'accertamento del Tribunale che l'irreversibile trasformazione dell'immobile "atteso lo stato di avanzata realizzazione dell'opera e delle infrastrutture" si fosse realizzata durante il mese di luglio 1994; ed ha tale evento al 12 luglio 1996, in cui veniva a scadere anche la proroga dei termini disposta dal decreto assessoriale n. 287 del 14 febbraio 1996, con la quale ha perciò fatto coincidere il verificarsi dell'occupazione acquisitiva già dichiarata dalla sentenza di primo grado.

In tal modo non si è avveduto che, divenuta inefficace il 27 settembre 1994 la dichiarazione di p.u. diveniva ininfluenza che alla stessa data fosse, invece, ancora in corso il termine fino al quale era autorizzata l'occupazione temporanea dell'immobile, iniziata secondo quanto accertato dalla sentenza con decreto assessoriale 1236/1993: posto che se la dichiarazione costituisce il necessario presupposto dell'espropriazione e se il procedimento di occupazione diviene una fase di detta procedura, inserendosi anche cronologicamente tra la dichiarazione di p.u. ed il decreto di espropriazione, è ovvio che il decreto di occupazione resta inscindibilmente collegato alle vicende della dichiarazione senza la quale, dunque, non può sussistere.

Consegue che, ripercuotendosi necessariamente SU detto decreto le vicende del provvedimento contenente la dichiarazione di p.u. dell'opera, ove sopravvenga la decadenza di quest'ultima, come nel caso concreto, per lo spirare dei termini finali fissati per il compimento delle espropriazioni e dei lavori, anche il provvedimento che autorizza l'occupazione dell'immobile privato ne resta travolto e deve, perciò, ritenersi affetto da carenza di potere per il periodo eccedente l'indicata scadenza; e che, se il decreto di occupazione diviene inefficace per tale ultimo periodo, ne risulta a maggior ragione pregiudicata anche l'eventuale proroga del suo originario (e non più valido) termine finale nel caso disposta tramite il decreto assessoriale 287/1996 venendo comunque la stessa ad incidere su un'occupazione legittima non più in corso, ma cessata contestualmente alla perdita di efficacia della dichiarazione di p.u. per l'inutile spirare dei suoi termini essenziali (Cass. 20459/2005; 2870/2005; 2470/2003; 4088/2001).

Vero è che la sentenza impugnata condividendo la decisione dei primi giudici ha ritenuto che l'ESA avesse provveduto alla rinnovazione della dichiarazione di p.u. con il voto 3 febbraio 1995 del CTAR che avrebbe riapprovato il progetto esecutivo: in quanto il provvedimento si fondava su una nuova valutazione dell'interesse pubblico ed era conforme al disposto dalla L.R. Sicilia n. 19 del 1972, art. 34.

Ma questa Corte ha ripetutamente affermato che seppure l'espropriante ha il diritto di rinnovare o riapprovare, o reiterare il progetto non ancora eseguito, la riapprovazione per essere considerata tale e dare luogo a una nuova dichiarazione di p.u. richiede necessariamente, come prescritto dalla L. n. 2359 del 1865, art. 13, ultimo comma, lo svolgimento ab inizio del

procedimento amministrativo strumentale alla detta dichiarazione, e quindi il compimento ex novo di tutte le formalità previste come indispensabili dalla legge per l'approvazione di quel progetto; per cui il TSAP non poteva limitarsi a menzionare il secondo parere del CTAR del 1995 e ricordare che in base alla L.R. Sicilia n. 19 del 1992, art. 34, lo stesso equivaleva a dichiarazione di p.u., ma doveva necessariamente accertare se era effettivamente avvenuta tale integrale rinnovazione: perciò necessariamente comportante la previa pronuncia di quegli organi cui la legge attribuisce il potere di intervenire sul progetto (Cass. 1836/2001; sez. un. 4717/1996; 7191/1994). Ed in caso affermativo se il provvedimento 3 febbraio 1995 conteneva la fissazione dei nuovi autonomi termini per l'inizio ed il compimento dei lavori e delle espropriazioni che invece lo stesso Tribunale ha escluso rilevando che esso prevedeva soltanto la proroga dell'originario termine per la conclusione delle procedure ablativo (pag. 9): di per sé illegittima perché adottata dopo la scadenza di quello originario, allorché si era già verificata la decadenza della dichiarazione di p.u. e dunque inidonea ad impedire un effetto già verificatosi.

Ed allora, risulta palese l'ulteriore errore in cui è incorsa la sentenza impugnata, ritenendo che, pur dopo tale evento, l'occupazione temporanea abbia potuto autonomamente protrarsi fino alla scadenza del periodo di proroga disposta dal decreto assessoriale 287/1996, senza essere più assistita durante tale periodo da una valida ed efficace dichiarazione di p.u. Il cui venir meno escludeva invece, in radice che la potestà espropriativa potesse esplicare la funzione sua propria, e dar luogo alla occupazione espropriativa: rendendo totalmente abusiva (c.d. usurpativa) la perdurante detenzione dell'immobile C. e del tutto irrilevante la non consentita trasformazione del fondo da parte dei controricorrenti. Le quali, conclusivamente, hanno prodotto soltanto le conseguenze proprie dell'illecito comune di carattere permanente di cui agli artt. 2043, 2058 cod. civ., perciò consentendo alla proprietaria dell'immobile, continuata a restare tale di avvalersi di tutti i mezzi previsti a tutela del diritto reale leso dal perdurare dell'occupazione dell'immobile, ivi compresa l'azione per ottenerne la restituzione.

Assorbiti pertanto tutti gli altri motivi, la sentenza impugnata va cassata in relazione ai motivi accolti con rinvio al Tribunale Superiore delle acque pubbliche che si adeguerà ai principi esposti e provvederà alla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M

La Corte, rigetta il primo motivo del ricorso, accoglie il secondo ed assorbiti tutti gli altri, cassa la sentenza impugnata e rinvia anche per le spese del giudizio di legittimità al Tribunale Superiore delle Acque pubbliche.

Così deciso in Roma, il 20 febbraio 2007.

Depositato in Cancelleria il 26 aprile 2007