

L'acquisizione di un immobile *sine titulo* ha natura di obbligazione facoltativa

di Lydia Martucci

Data di pubblicazione: 10-10-2025

L'ordinanza in commento esprime un principio rilevante: le pubbliche amministrazioni che detengono un immobile *sine titulo* possono sanare l'illegittimità applicando l'art. 42-bis d.P.R. 327/2001 se sussistono ragioni di interesse pubblico, **tuttavia si tratta di un'obbligazione facoltativa, subordinata alla discrezionalità della pubblica amministrazione.**

Guida alla lettura

Prima di affrontare il tema trattato dall'ordinanza, è doveroso un accenno all'istituto dell'occupazione abusiva e alle modalità sananti della stessa.

L'occupazione di un bene immobile da parte della pubblica amministrazione si definisce abusiva o illegittima quando non è seguita da un valido decreto di esproprio ovvero da una dichiarazione di pubblica utilità. In passato, la giurisprudenza aveva introdotto l'istituto dell'**occupazione appropriativa** che si realizzava **quando la p.a. avendo occupato in modo irreversibile un terreno privato, diventava proprietaria dello stesso anche in assenza di un provvedimento amministrativo, purché in possesso di una valida dichiarazione di pubblica utilità.** Il privato, lesa e depredata del suo immobile, **poteva soltanto agire in via risarcitoria entro un termine di cinque anni.** Tuttavia, si è ritenuto che tale istituto fosse troppo sproporzionato perché attribuiva ampi poteri alla p.a. ma ledeva il diritto fondamentale della proprietà *ex art. 42 Cost.*; inoltre, risultava complesso attribuire un risarcimento corrispondente al valore pieno e attuale del bene. Per questo motivo **l'istituto è stato censurato dalla Corte EDU in relazione all'articolo 1 del protocollo addizionale alla CEDU che garantisce il diritto di proprietà per ogni persona fisica o giuridica.** Anche l'Italia ha riconosciuto le incompatibilità evidenziate dalla Corte EDU e ha modificato il testo unico in materia di espropriazione (d.P.R. 327/2001) introducendo l'art. 43 (prima) e 42bis (successivamente) nel d.P.R. 327, cit. che si occupano di regolare l'acquisizione di un bene occupato dalla p.a. senza un valido titolo.

In particolare, l'art. 42bis, cit. ammette la possibilità per le pubbliche amministrazioni, che utilizzano un bene immobile per scopi di interesse pubblico, **di acquisirlo al loro patrimonio indisponibile dopo aver corrisposto al privato un indennizzo per il pregiudizio subito.**

La portata innovativa dell'ordinanza in commento riguarda la **natura giuridica dell'articolo di nuova introduzione, che configura un'obbligazione facoltativa** soggetta alla **valutazione discrezionale della p.a.** In tal modo, nelle ipotesi di detenzione di un bene immobile *sine titulo*, si delineano due alternative per la pubblica amministrazione: **restituire il bene al privato con messa in ripristino dello stesso, ovvero decidere di acquistarlo;** quest'ultimo

caso non costituisce un obbligo autonomo ma è appunto facoltativo perché dipende dalla **presenza o meno di ragioni di pubblica utilità**. La decisione è legata alla necessità di garantire sempre un corretto bilanciamento tra i **diritti dei privati costituzionalmente garantiti, quali, in questo caso, il diritto di proprietà art. 42 Cost. e l'interesse pubblico evitando imposizioni arbitrarie che attribuiscano un potere illimitato e sproporzionato alle amministrazioni.**

Publicato il 08/09/2025

N. 00253/2025 REG.PROV.CAU.

N. 00619/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 619 del 2025, proposto dai sig.ri Sandra Pagano, Salvo Francesco Paolo Saitta e Salvo Giulia Saitta, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonino Paleologo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Isola delle Femmine, in persona del Sindaco

pro tempore,

rappresentato e difeso dall'avvocato Vittorio Fiasconaro, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Quinta) n. 907/2025, resa tra le parti, pubblicata il 28 aprile 2025, non notificata, pronunciata nel giudizio di primo grado n.r.g. 431/2023;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'art. 98 cod. proc. amm.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio con appello incidentale, notificato dal

Comune di Isola delle Femmine il 18 luglio 2025 e depositato il 30 luglio 2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, di accoglimento del ricorso di primo grado, presentata dalla parte appellante incidentale;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 3 settembre 2025, il consigliere Michele Pizzi e uditi per le parti l'avvocato Antonino Paleologo e l'avvocato Vittorio Fiasconaro;

Considerato che il Comune di Isola delle Femmine, appellante incidentale, ha chiesto la sospensione della sentenza del T.a.r. per la Sicilia n. 907 del 2025 che, in accoglimento del ricorso proposto dai sig.ri Sandra Pagano, Salvo Francesco Paolo Saitta e Salvo Giulia Saitta, ha condannato il predetto Comune alla restituzione dell'immobile (catastalmente identificato al foglio 1, particella 2626, ora adibito a strada pubblica litoranea) occupato senza l'adozione di un decreto di esproprio, previa riduzione in pristino, oltre al risarcimento del danno, da quantificarsi con proposta formulata dall'amministrazione comunale, secondo i criteri dettati dal T.a.r., ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a.;

Considerato che le esigenze cautelari manifestate dal Comune appellante incidentale non possono trovare favorevole valutazione, tenuto conto che il T.a.r. ha espressamente fatta salva la facoltà del medesimo Comune – correttamente, infatti, sotto il profilo dogmatico si tratta precisamente di una c.d. “obbligazione facoltativa”:

una res in obligatione, duae autem in

facultate solutionis – di adottare, qualora ravvisi preminenti esigenze di

interesse pubblico, il provvedimento acquisitivo ai sensi dell'art. 42-*bis* del

d.P.R. n. 327/2001, al fine di evitare la restituzione del terreno attualmente

adibito a strada pubblica litoranea;

Ritenuto quindi che la domanda cautelare debba essere respinta e che le spese di lite della presente fase cautelare debbano seguire la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, respinge l'istanza cautelare (ricorso n.r.g. 619/2025).

Condanna il Comune di Isola delle Femmine al pagamento delle spese di lite della presente fase cautelare in favore degli appellanti, complessivamente liquidate in euro 1.000,00 (mille/00), oltre s.g. e accessori di legge.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata

presso la Segreteria della Sezione, che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 3 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

Paola La Ganga, Consigliere

Antonino Lo Presti, Consigliere