

ESPROPRIAZIONE: Espropriazione per pubblico interesse – Occupazione *sine titulo* – Tutela – Individuazione.

Cons. Stato, Sez. IV, 17 febbraio 2022, n. 1181

- in *Il Foro amm.*, 2, 2022, pag. 191

“[...]qualora il proprietario del suolo abbia lamentato la sussistenza di una occupazione sine titulo ed abbia chiesto al giudice amministrativo l’emanazione dei rimedi di tutela previsti dall’ordinamento (e, dunque, dall’art. 42 bis del testo unico sugli espropri), la sentenza di accoglimento del ricorso di cognizione si deve limitare a disporre che l’Amministrazione emani il provvedimento di acquisizione o di restituzione del terreno, mentre le pretese di carattere patrimoniale (riguardanti la spettanza di un indennizzo o di un risarcimento) possono essere esaminate (dal giudice avente giurisdizione, a seconda dei casi) solo dopo che si sia chiarito quale sia il regime proprietario del terreno e, di conseguenza, quale sia il titolo in base al quale sono formulate le medesime pretese [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2022 il consigliere Michele Conforti;

Nessuno presente per le parti;

Rilevato che:

a) la vicenda deferita all’esame del Consiglio di Stato concerne la domanda di restituzione di alcune aree occupate dalla Città metropolitana di Napoli, per la realizzazione di una strada, denominata «strada provinciale Tre Ponti», senza che sia stato emanato, in tempo utile, il decreto di espropriazione, proposta, in via alternativa, con quella di risarcimento del danno per l’occupazione senza titolo delle suddette aree;

b) nel corso del giudizio di primo grado, incardinatosi innanzi al T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, a seguito della riassunzione da parte degli interessati, a seguito della declaratoria di difetto di giurisdizione del Giudice civile, la Città metropolitana ha eccepito il suo difetto di legittimazione passiva, deducendo che la titolarità e la gestione della strada realizzata è stata trasferita al Comune di Pompei;

c) con la sentenza n. 6690 del 25 ottobre 2021, il T.a.r., disattesa la suddetta eccezione pregiudiziale, ha parzialmente accolto la domanda di risarcimento del danno, fissando, ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., i criteri la liquidazione del danno e ordinando all'ente di formulare un'offerta risarcitoria tenendone conto;

d) segnatamente, dopo aver accolto parzialmente l'eccezione di prescrizione formulata dall'ente, per alcune voci del danno da occupazione senza titolo che si sarebbe verificata, il T.a.r. ha affermato che l'avvenuto trasferimento del bene realizzato non elide la responsabilità per la perpetrata occupazione senza titolo almeno fino ad una certa data e, dunque, la responsabilità per il relativo danno grava anche, *pro tempore*, sulla Città metropolitana;

Considerato che:

a) avverso la sentenza di primo grado ha proposto appello la Città Metropolitana di Napoli, la quale, in particolare, con il primo motivo di gravame, si duole, in via principale, dell'erroneità della sentenza che l'ha condannata al pagamento del risarcimento del danno per occupazione senza titolo, mentre, secondo l'appellante, da un lato, il T.a.r. avrebbe dovuto condannare l'ente utilizzatore del bene occupato e irreversibilmente trasformato dalla realizzazione della strada e, dall'altro, non avrebbe potuto pronunciare la suddetta condanna prima che il suddetto ente avesse deciso la restituzione del bene, previa riduzione in pristino, oppure la sua acquisizione al patrimonio comunale, ai sensi dell'art. 42 bis T.U. espropriazioni;

b) secondo il costante orientamento di questo Consiglio:

b.1) *“L'art. 42 bis, comma 1, del T.U. dispone, per quel che qui interessa, che: “Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene”.*

8.1. La disposizione, per il suo chiaro tenore letterale, consente di individuare quale sia l'autorità competente ad emanare il provvedimento di acquisizione del bene realizzato in assenza di un valido decreto di esproprio e tenuta correlativamente al pagamento dell'indennità al proprietario del suolo.

8.2. Tale autorità è univocamente individuata in quella che “utilizza il bene immobile”, intendendosi, con questa formula ampia e di carattere generale, l'ente che acquisisce nella sua

disponibilità il bene ed è tenuto ad amministrarlo e gestirlo” (Cons. Stato, sez. IV, 1° settembre 2020 n. 5332).

b.2) se l’amministrazione dispone del potere di acquisizione del bene attraverso la procedura espropriativa semplificata e in sanatoria, di cui alla norma richiamata, così come espressamente riconosciuto in sentenza, è naturale che, fino alla decisione circa l’esercizio o meno del potere in questione da parte dell’amministrazione, nessuna statuizione giudiziale può essere emanata sui profili risarcitori derivanti dall’asserita occupazione illegittima del fondo.

Quello risarcitorio per l’occupazione illegittima del bene, infatti, è un aspetto strettamente connesso all’esercizio del potere di acquisizione ex art. 42 bis T.U., sicché, sino a quando l’amministrazione non si determina ad esercitare o meno questo potere, liquidando, nel primo caso, il risarcimento per l’occupazione illegittima del fondo, nessuna domanda in tal senso può essere proposta dal privato e, conseguentemente, dovendosi considerare anche quest’ultima come relativa ad un potere amministrativo non ancora esercitato, la domanda non potrà che essere rigettata.

Infatti, qualora il proprietario del suolo abbia lamentato la sussistenza di una occupazione sine titolo ed abbia chiesto al giudice amministrativo l’emanazione dei rimedi di tutela previsti dall’ordinamento (e, dunque, dall’art. 42 bis del testo unico sugli espropri), la sentenza di accoglimento del ricorso di cognizione si deve limitare a disporre che l’Amministrazione emani il provvedimento di acquisizione o di restituzione del terreno, mentre le pretese di carattere patrimoniale (riguardanti la spettanza di un indennizzo o di un risarcimento) possono essere esaminate (dal giudice avente giurisdizione, a seconda dei casi) solo dopo che si sia chiarito quale sia il regime proprietario del terreno e, di conseguenza, quale sia il titolo in base al quale sono formulate le medesime pretese (Cons. Stato, sez. IV, 24 giugno 2020, n. 4025)” (Cons. Stato, sez. IV, 23 dicembre 2021, n. 8559);

Ritenuto che:

a) risulta accertato in atti il ‘passaggio di consegne’ della strada realizzata sui suoli illegittimamente occupati dalla Città Metropolitana di Napoli al Comune di Pompei (cfr., specialmente, pag. 7 della memoria della Città Metropolitana di Napoli del 9 settembre 2021 di primo grado, rimasta incontestata sul punto, concernente il trasferimento della strada al Comune di Pompei; pag. 6 del verbale di consegna, che menzione la “S.P. n. 465 Tre Ponti in Pompei”, dove si legge che è stata consegnata l’*“intera strada dall’incrocio con la S.P. Parrella (via Nolana) fino al confine con il territorio del comune di Scafati (SA)”*);

b) in applicazione del suesposto consolidato orientamento, spetterà, dunque, al Comune di Pompei valutare se emanare o meno il provvedimento di acquisizione ai sensi dell’art. 42 bis d.lgs. n.

327/2001 oppure restituire i beni ai legittimi proprietari, previa riduzione in pristino, impregiudicata ogni futura statuizione sulle somme spettanti per l'occupazione senza titolo protrattasi nel tempo;
c) vanno dichiarate assorbite le altre censure formulate dall'appellante.

Poiché non sussiste la competenza dell'Amministrazione appellante per l'applicazione dell'art. 42 bis del testo unico sugli espropri, il primo motivo d'appello va accolto, sicché - in riforma della sentenza di primo grado - va dichiarato il suo difetto di legittimazione passiva con riferimento alla domanda di tutela formulata in primo grado.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese dei due gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 167/2020, accoglie il primo motivo d'appello e - in riforma della sentenza del TAR - dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione appellante, con riferimento alla domanda di tutela formulata in primo grado.

Compensa le spese dei due gradi del giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Michele Conforti

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO