

ESPROPRIAZIONI: Espropriazione per pubblica utilità – Indennità – Acquisizione sanante – Controversie – Giurisdizione ordinaria – Presupposti.

Cons. Stato, Sez. IV, 16 maggio 2022, n. 3827

- in *Il Foro amm.*, 5, 2022, pag. 620

“[...] l’acquisizione ai sensi dell’art. 42 bis comporta che nel relativo provvedimento sia liquidato un indennizzo, che comprende anche l’indennità per occupazione temporanea, sì che tutte le questioni sollevate dalla parte in merito andranno fatte valere contestando il provvedimento stesso nel relativo giudizio di impugnazione, che la parte come si è detto ha già promosso, ovvero nel caso in cui si contesti soltanto l’ammontare dell’indennizzo, con l’apposita azione avanti il Giudice ordinario, che è quello fornito di giurisdizione [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ponza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2022 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte delle ragioni eventualmente spettanti alla ricorrente appellante, una società immobiliare, per l’occupazione senza titolo e trasformazione ad uso pubblico di terreni di sua proprietà da parte del Comune di Ponza intimato appellato.

2. I fatti storici di causa sono pacifici, e risultano dalla sentenza impugnata.

2.1 La ricorrente appellante, con decreto del Tribunale di Roma 2 ottobre 1991 pronunciato nell’ambito di una procedura fallimentare, ha acquistato la proprietà di alcuni terreni situati in Comune di Ponza, nelle località di Le Forna e di Calacaparra, in particolare di quelli distinti al relativo catasto al foglio 5 particelle 112, 117, 120, 121, 475, 478, 479, 481 ed al foglio 6, particelle, 192, 193, 194, 2086 (ex 446), 447, 448, 496, 2028 (ex 294) e 254. Con successivo decreto dello stesso Tribunale 20 novembre 1997, nell’ambito della stessa procedura, ha poi acquistato la proprietà degli altri terreni per cui è causa, quelli siti nella stessa zona e distinti al catasto al foglio 6 particelle 2040 (ex 191) e 2041 (ex 191), 199, 449, 495, 206 e 255.

2.2 Il Comune di Ponza ha occupato in via di fatto, ovvero senza promuovere un procedimento espropriativo, un totale di mq 11.184,00 dei terreni sopra indicati; in particolare ha occupato le particelle di cui al foglio 5, per complessivi mq 4.785,00, e vi ha realizzato attrezzature sportive, verde attrezzato, strade e spazi di sosta; ha poi occupato le particelle di cui al foglio 6, per complessivi mq 6.399,00, e vi ha costruito un edificio scolastico con relativi spazi di pertinenza, attrezzature sportive e, come nel caso precedente, verde attrezzato, strade e spazi di sosta.

2.3 Con il ricorso di I grado n.986/2003 R.G. proposto avanti il T.a.r. Lazio sezione staccata di Latina, la società ha quindi convenuto in giudizio il Comune per sentirlo condannare alla restituzione di questi terreni e in subordine al risarcimento del danno.

2.4 Con sentenza 9 gennaio 2006 n.9, il T.a.r. adito ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

2.5 La società ha quindi riproposto l'azione avanti il Giudice ordinario stesso, ovvero avanti il Tribunale ordinario di Latina, che a sua volta, con sentenza 2 ottobre 2012 n.460 ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del Giudice amministrativo.

2.6 Sul conflitto negativo di giurisdizione così creatosi, ha deciso la Corte di cassazione, con sentenza delle SS. UU. civili 30 marzo 2017 n.8246, nel senso di dichiarare la giurisdizione del Giudice amministrativo.

2.7 La società ha tempestivamente riassunto la causa avanti il T.a.r. Lazio Latina, con ricorso in riassunzione notificato il 22 giugno 2017 e depositato il successivo giorno 28, e in questa sede ha modificato in parte le conclusioni originarie, in particolare, la ricorrente ha rinunciato in modo espresso alla richiesta avanzata in via principale di restituzione delle aree e dunque, nella sua prospettazione, ha rinunciato al relativo diritto di proprietà ed ha insistito, invece, per la condanna del Comune al risarcimento dei danni subiti.

3. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r ha accolto in parte il ricorso, ed ha condannato il Comune anzitutto *“alla restituzione dei beni illecitamente occupati, previa loro rimessione in pristino, ferma restando la possibilità per la p.a. di attivare il procedimento di acquisizione non retroattiva disciplinato dall'art. 42-bis, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327”*, prescrivendo di effettuare il calcolo del valore venale in base ai parametri della banca dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare. Ha poi condannato il Comune al risarcimento del danno per illegittima occupazione temporanea, in base ai criteri indicati in motivazione. Nella motivazione stessa, il T.a.r. ha precisato di non poter accogliere la domanda di risarcimento del danno, atteso che la società doveva ritenersi ancora proprietaria dei beni, non essendo efficace la presunta rinuncia al diritto relativo di cui si è detto.

4. Contro questa sentenza, la società ha proposto impugnazione, con appello che contiene tre motivi, così come segue:

- con il primo di essi, deduce violazione dell'art. 55 del d. P. R. 327/2001 e degli artt. 11 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del I Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, e sostiene che la sua rinuncia alla proprietà, comunque ribadita nel contesto dell'atto di appello, si sarebbe dovuta ritenere valida ed efficace, e quindi si sarebbe dovuta accogliere la domanda risarcitoria;

- con il secondo motivo, deduce ulteriore presunto errore della sentenza impugnata, sostenendo che la domanda di risarcimento si sarebbe dovuta accogliere anche considerato che la restituzione delle aree sarebbe impossibile;

- con il terzo motivo, contesta in quanto a suo avviso non corrispondente alla realtà dei fatti la determinazione dei criteri per il risarcimento dell'occupazione temporanea fatta dal Giudice di I grado.

5. Il Comune ha resistito, con memoria 21 gennaio 2022, ed ha chiesto che l'appello sia dichiarato inammissibile e comunque respinto nel merito; in particolare, ha richiamato la giurisprudenza di questo Consiglio secondo la quale, nel caso di abusiva occupazione e trasformazione di un terreno privato ad uso pubblico, la perdita della proprietà da parte del privato può avvenire solo nel caso in cui sia emanato un provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 42 bis d.P.R.327/2001, provvedimento che il Comune nel caso di specie ha adottato, con deliberazione 4 gennaio 2021 n. 15 del Consiglio comunale, peraltro ritualmente impugnata dalla società in I grado con il ricorso T.a.r. Lazio Latina n.657/2021 R.G.

6. Con memorie 31 gennaio 2022 per entrambe le parti e con repliche 9 febbraio e 6 aprile 2022 per la sola appellante, le parti hanno ribadito le rispettive difese.

7. All'udienza del giorno 12 maggio 2022, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

8. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

9. Il primo ed il secondo motivo di appello sono connessi, vanno esaminati congiuntamente e sono entrambi infondati.

9.1 Così come si è detto, la parte appellante critica la sentenza di I grado assumendo che il Giudice avrebbe dovuto ritenere valida ed efficace la rinuncia al diritto di proprietà sui beni occupati da essa formulata nel ricorso relativo, e ribadita in questo grado d'appello, e di conseguenza condannare il Comune a corrisponderle il risarcimento del danno, commisurato al valore venale del bene.

9.2 Quest'ordine di idee, tuttavia, non va condiviso, in base a quanto affermato dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio nelle sentenze 20 gennaio 2020 nn.2 e 3, secondo le quali per le fattispecie disciplinate dall'art. 42-bis del d.P.R. 327/2001, *“l'illecito permanente dell'Autorità viene meno nei casi da esso previsti (l'acquisizione del bene o la sua restituzione), salva la conclusione di un contratto traslativo tra le parti, di natura transattiva e la rinuncia abdicativa non può essere ravvisata”*.

9.3 Nella motivazione delle sentenze predette, l'Adunanza plenaria ha infatti puntualizzato in sintesi che *“in un ambito, quello dell'espropriazione, dove è centrale il principio di legalità”* non sarebbe possibile disciplinare i casi di occupazione abusiva ravvisando nella domanda risarcitoria del privato interessato una rinuncia abdicativa, perché non si rinviene alcuna norma di legge che la preveda. Da una previsione espressa in tal senso non si può invece prescindere, dato che in base all'art. 42 Cost. *“i modi di acquisto e di godimento”* della proprietà privata sono previsti dalla legge. I casi di occupazione senza titolo di un bene privato da parte dell'amministrazione sono invece disciplinati esclusivamente dall'art. 42 bis citato, *“che ha in dettaglio individuato i poteri e i doveri della medesima Autorità, nonché i poteri del giudice amministrativo”* in merito, senza possibilità di integrazioni in via interpretativa.

9.4 Il Giudice di I grado ha fatto corretta applicazione di questo principio, già sostenuto da parte della giurisprudenza di questo Consiglio prima della pronuncia dell'Adunanza plenaria, e per conseguenza ha correttamente ritenuto irrilevante la dichiarazione di rinuncia della parte e si è limitato a condannare alla restituzione del bene, facendo espressamente salva l'eventualità, come si è detto poi avveratasi, che l'amministrazione decidesse di pronunciare un provvedimento ai sensi dell'art. 42 bis d.P.R. 327/2001. È poi evidente che l'impossibilità di restituire le aree, così come trasformate, è uno degli interessi che l'amministrazione era tenuta a valutare nel pronunciare questo provvedimento.

10. Il terzo motivo di appello, che contesta il calcolo dell'indennità di occupazione, è invece improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Come è noto, l'acquisizione ai sensi dell'art. 42 bis comporta che nel relativo provvedimento sia liquidato un indennizzo, che comprende anche l'indennità per occupazione temporanea, sì che tutte le questioni sollevate dalla parte in merito andranno fatte valere contestando il provvedimento stesso nel relativo giudizio di impugnazione, che la parte come si è detto ha già promosso, ovvero nel caso in cui si contesti soltanto l'ammontare dell'indennizzo, con l'apposita azione avanti il Giudice ordinario, che è quello fornito di giurisdizione (sul punto, la giurisprudenza costante, per tutte C.d.S. sez. IV 3 settembre 2019 n.6074 e 16 settembre 2016 n.3878).

11. In conclusione, l'appello va respinto; le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano così come da dispositivo; in proposito, si precisa che l'importo relativo è prossimo ai minimi di cui ai parametri del D.M. 8 marzo 2018 n. 37, assumendo come valore di causa il valore del bene così come liquidato nel provvedimento di acquisizione.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 7753/2019), lo respinge.

Condanna la ricorrente appellante a rifondere al Comune intimato appellato le spese del giudizio, spese che liquida in € 6.000 (seimila/00), oltre accessori di legge, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Francesca Quadri, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

L'ESTENSORE

Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE

Francesca Quadri

IL SEGRETARIO