

ESPROPRIAZIONE – GIURISDIZIONE: TAR Sicilia - Palermo, Sezione Quinta, sentenza 30 aprile 2025 n. 946.

1- Giurisdizione - Espropriazione per pubblico interesse -Occupazione illecita del bene in ambito pubblicistico -Domanda di rilascio dell'immobile previa rimessione in pristino e di risarcimento danni -Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lett. g) -Sussiste.

2. Espropriazione per pubblico interesse - Occupazione non assistita da un valido ed efficace titolo giustificativo - Occupazione appropriativa o acquisitiva – Inammissibilità - Ragioni.

3. Espropriazione per pubblico interesse - Occupazione non assistita da un valido ed efficace titolo giustificativo -Proposizione domanda risarcitoria -Effetti: rinuncia abdicativa ai diritti dominicali -Esclusione -Acquisizione sanante ex l'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001 -Necessità.

4- Espropriazione per pubblico interesse - Occupazione illegittima - Restituzione del bene - Condanna – Beneficiari che non abbiano avuto un ruolo attivo nel procedimento espropriativo – Esclusione -Ragioni.

5- Espropriazione per pubblico interesse -Delegato all'esproprio -Occupazione illegittima - Danni derivanti dall'illegittima occupazione del bene -Responsabilità solidale del delegato all'esproprio e dell'autorità espropriante -Sussiste

6. Espropriazione per pubblico interesse - Occupazione illegittima — Azione risarcitoria - Responsabilità solidale tra l'amministrazione espropriante e i soggetti attuatori o delegati – Presupposti: elemento soggettivo della colpa e contributo causale -Necessità

1. Le domande di rilascio dell'immobile previa rimessione in pristino e di risarcimento danni svolte nei confronti della parte pubblica e di quelle private sono dunque fondate non sull'inadempimento contrattuale, bensì sulla dedotta occupazione illecita del bene in ambito pubblicistico.

La controversia investe dunque l'esercizio di poteri autoritativi da parte dell'amministrazione, ovvero l'agire nell'ambito di una procedura espropriativa, sia pure viziata, e pertanto è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. g), del Codice del Processo Amministrativo (D.lgs. n. 104/2010).

Sul punto è consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, anche in presenza di comportamenti materiali dell'amministrazione o dei soggetti attuatori che abbiano determinato una occupazione senza titolo, ma pur sempre nell'ambito di una procedura espropriativa, la relativa tutela spetta al giudice amministrativo (1)

2. L'occupazione di un bene di proprietà privata, ove non assistita da un valido ed efficace titolo giustificativo, non comporta l'acquisizione automatica alla mano pubblica, ancorché sia intervenuta l'irreversibile trasformazione del bene (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 febbraio 2020, n. 2).

Con tale pronuncia l'Adunanza Plenaria ha dichiarato "tramontato" l'istituto, di origine pretoria, dell'occupazione appropriativa o acquisitiva, chiarendo che la realizzazione dell'opera pubblica non costituisce causa sufficiente al trasferimento della proprietà e non fa venir meno l'obbligo dell'Amministrazione di restituire il bene illegittimamente appreso.

3. La Plenaria ha altresì escluso che il privato, mediante la proposizione di una domanda risarcitoria, possa implicare una rinuncia abdicativa ai diritti dominicali, evidenziando che l'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001 richiede, ai fini dell'acquisizione coattiva del bene trasformato, un apposito provvedimento espresso dell'Autorità amministrativa, nella specie mancante.

4. In caso di occupazione sine titolo di un immobile in assenza di un provvedimento di esproprio, i soggetti beneficiari della procedura ablativa non possono essere destinatari della condanna alla restituzione del bene se l'apprensione è stata disposta esclusivamente dall'amministrazione nell'esercizio di poteri autoritativi propri della funzione espropriativa e sia mancata l'assunzione,

da parte dei beneficiari, di un ruolo attivo o la ricezione di una delega nella occupazione materiale.
(1).

In motivazione la sezione ha distinto la figura del beneficiario dell'espropriazione ex art. 3, lett. c) del decreto del Presidente della Repubblica, 8 giugno 2001, n. 327, cioè il soggetto pubblico o privato in favore del quale è adottato il decreto di esproprio, quella del promotore di cui alla lett. d) che richiede l'avvio della procedura e quella del delegato all'esproprio, nozione di elaborazione giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. IV, 28 gennaio 2011, n. 676) identificato in quel soggetto pubblico o privato formalmente investito, mediante atto amministrativo o convenzione, del compito di curare in tutto o in parte lo svolgimento delle fasi procedurali tipiche della procedura ablativa, tra cui la predisposizione del piano particellare, la redazione e la notifica dei provvedimenti, la formulazione di proposte di indennizzo e la redazione dei verbali di immissione in possesso.

5. La ricorrenza dei presupposti della figura del delegato all'esproprio è gravida di conseguenze sotto il profilo della responsabilità. Secondo infatti il consolidato indirizzo giurisprudenziale, *«laddove la pubblica amministrazione abbia non solo affidato ad altro soggetto la realizzazione dell'opera pubblica, ma anche delegato lo stesso allo svolgimento delle procedure espropriative, si configura la responsabilità solidale tra delegante e delegato tutte le volte in cui vi siano elementi idonei a evidenziare un concorso di colpa fra di essi (anche solo per omesso controllo del primo sul secondo)»* (Cons. Stato, Sez. IV, 11 febbraio 2011, n. 676; Cass. civ., Sez. I, 4 giugno 2010, n. 13615). In tale evenienza, il soggetto delegato risponde in solido con l'amministrazione anche per i danni derivanti dall'illegittima occupazione del bene, quale conseguenza della mancata conclusione del procedimento espropriativo nei termini di legge.

6. *La responsabilità solidale tra amministrazione espropriante e altri soggetti per il risarcimento dei danni derivanti dall'occupazione illegittima di un bene, quale conseguenza della mancata conclusione del procedimento espropriativo, si configura soltanto laddove tali soggetti siano qualificabili come «delegati all'esproprio», sussistano elementi idonei a evidenziare un loro concorso di colpa ed emerga inoltre un contributo causale alla produzione dell'illecito.*

Diversamente, i soggetti che – come nel caso di specie – si siano limitati a sollecitare l'intervento pubblico o a beneficiarne, senza essere investiti del potere espropriativo né aver concorso, in modo diretto o indiretto, all'apprensione materiale del bene, non possono essere chiamati a rispondere.

Un'estensione della responsabilità anche a tali soggetti, in assenza di un concreto apporto causale alla commissione dell'illecito, si porrebbe in contrasto con i presupposti strutturali della responsabilità ex art. 2043 c.c., introducendo surrettiziamente una forma di responsabilità oggettiva per contiguità al fatto lesivo, estranea all'intero impianto civilistico (2).

In applicazione di tale principio la sezione ha escluso la responsabilità risarcitoria dei soggetti beneficiari della procedura ablatoria, in un caso di occupazione sine titolo, in quanto essi non avevano curato alcuna fase del procedimento ablatorio, i cui atti erano stati adottati direttamente dall'amministrazione quale unica autorità espropriante, senza alcun apporto attivo o formale dei privati.

(1) Si veda, tra le altre: Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 9 febbraio 2016, n. 2, secondo cui "la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si estende a tutte le controversie relative a comportamenti materiali e occupazioni sine titolo riconducibili all'esercizio di una potestà espropriativa, anche ove quest'ultima si sia rivelata illegittima"; Cons. Stato, Sez. IV, 16 aprile 2018, n. 2272, che precisa come "anche l'occupazione illecita del fondo, ove connessa a una procedura espropriativa pur illegittima o incompleta, rientri nella giurisdizione amministrativa esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. g), c.p.a.".

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 2025, n. 2069; 11 febbraio 2011, n. 676; Cass. civ., sez. I, 25 marzo 2025, n. 7947; 4 giugno 2010, n. 13615.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Curatela del Fallimento S.D.F. M.B.R. Sport S.r.l. ed altri; Visti tutti gli atti di causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2025 il dott. Andrea Illuminati, uditi per le parti i difensori come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Con ricorso depositato il 21 luglio 2023, Giuseppa Prestigiacomò ha chiesto la condanna del Comune di Torretta, in solido con i soggetti privati coinvolti nella procedura espropriativa e nella realizzazione dell'impianto sportivo (M.B.R. Sport s.r.l., l'Associazione Sportiva Dilettantistica Impianto Sportivo Polivalente e il sig. Michele Ragusa), alla restituzione in pristino stato dei beni di sua proprietà siti in contrada San Nicolò e illegittimamente occupati e trasformati, nonché al risarcimento del danno, patrimoniale e non patrimoniale, subito in conseguenza della predetta occupazione illegittima.

1.1 – A fondamento del ricorso proposto, la ricorrente ha dedotto, in punto di fatto, quanto segue.

a) La sig.ra Prestigiacomò era proprietaria di un appezzamento di terreno e di un fabbricato rurale siti nel Comune di Torretta, identificati catastalmente al foglio 13, particelle nn. 830 (fabbricato rurale), 838, 827, 837, 848 e 849, alcune delle quali in regime di comproprietà.

b) In data 8 aprile 2003, la sig.ra Prestigiacomò concedeva in locazione alla M.B.R. Sport s.r.l. i medesimi appezzamenti di terreno sopra indicati, al fine di consentirne l'utilizzo per la realizzazione di un impianto sportivo polivalente (autodromo).

c) Per la costruzione dell'autodromo, la società locataria avviava il procedimento amministrativo volto alla modifica della destinazione urbanistica dei terreni da "verde agricolo" a "zona sportiva", ottenendo l'approvazione della variante con delibera del Consiglio comunale n. 12 del 26 aprile 2002, successivamente ratificata con decreto dirigenziale dell'Assessorato regionale Territorio e Ambiente del 29 luglio 2002.

d) In esito a tali atti, la M.B.R. Sport s.r.l. otteneva la concessione edilizia n. 4/05 dell'8 marzo 2005, dando così avvio ai lavori di realizzazione dell'impianto, successivamente oggetto di proroghe e integrazioni autorizzative.

e) Nell'ottica di un ampliamento del progetto e per la completa realizzazione dell'impianto sportivo, il Comune di Torretta avviava una procedura espropriativa che interessava non solo i terreni già concessi in locazione alla M.B.R. Sport s.r.l., ma anche altri fondi appartenenti a diversi proprietari. Tale procedura trovava fondamento nell'approvazione del progetto definitivo dell'opera,

formalizzata con nota prot. 0013825 dell'11 novembre 2011, che comportava, ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. 327/2001, implicita dichiarazione di pubblica utilità.

f) Con determinazione n. 72 del 20 dicembre 2012, il Comune disponeva l'occupazione d'urgenza preordinata all'esproprio, ai sensi dell'art. 22-bis del D.P.R. 327/2001, comprendente anche i fondi della sig.ra Prestigiacomò; tuttavia, la procedura non veniva completata, in quanto non fu mai adottato un valido decreto di esproprio e il procedimento ablativo rimaneva privo di esito finale. In data 9 dicembre 2015, il Comune disponeva l'annullamento in autotutela della determinazione di occupazione con provvedimento prot. n. 15792.

g) Avverso tale provvedimento, la M.B.R. Sport s.r.l. proponeva ricorso, ottenendo, con sentenza del TAR Sicilia, Sez. II, n. 945/2017, l'annullamento dell'atto di ritiro; detta sentenza rimaneva definitiva, nonostante i successivi giudizi promossi da soggetti terzi pretermessi.

h) Anche a seguito della reviviscenza della determinazione n. 72/2012, doveva ritenersi pacifico che, alla scadenza del termine di occupazione — fissato al 18 ottobre 2022 in virtù delle proroghe disposte con determinazioni n. 12 del 2 marzo 2018, n. 26 del 31 luglio 2019 e, da ultimo, ex lege ai sensi dell'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2020, nonché dell'art. 37 del D.L. n. 23/2020 — non fosse stato adottato alcun decreto di esproprio, con conseguente definitiva inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità e sopravvenuta illegittimità della protratta occupazione.

1.2 – Svolta questa premessa in fatto, la parte ricorrente ha articolato le proprie censure come segue. In primo luogo, è stata dedotta la violazione del Testo Unico in materia di espropriazione (D.P.R. 327/2001), dell'art. 1 Protocollo 1 della CEDU e dell'art. 42 della Costituzione. La mancata adozione del decreto di esproprio, unitamente all'assenza di un valido titolo abilitativo, ha determinato un'occupazione *sine titulo* protrattasi oltre i termini stabiliti dalla legge. Ne è derivata la lesione del diritto di proprietà, con conseguente obbligo, in capo al Comune, di procedere alla restituzione dell'immobile occupato e al risarcimento dei danni subiti, in ragione della illegittima compressione del diritto dominicale (cfr. Cons. Stato, Sez. II, 9 novembre 2020, n. 6863; Cass. SS.UU., 14 ottobre 2020, n. 22193).

In secondo luogo, è stata evidenziata l'illegittimità dell'occupazione anche sotto il profilo della responsabilità solidale tra l'amministrazione e i soggetti attuatori o delegati. Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, la responsabilità per l'occupazione illegittima grava solidalmente sia sull'ente dominus della procedura espropriativa, sia sui soggetti che abbiano concretamente attuato o gestito l'intervento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 2016, n. 3416; Cons. Stato, Sez. IV, 11 dicembre 2014, n. 6080).

Infine, parte ricorrente ha rivendicato il diritto alla restituzione del fondo e al risarcimento dei danni. Non essendosi verificato alcun trasferimento della proprietà né mediante provvedimento espropriativo né tramite atto negoziale, la proprietà è rimasta in capo alla ricorrente, che ha quindi diritto alla restituzione del bene previa rimessione in pristino. Le opere realizzate sull'area (pista, tribune, parcheggi, parco giochi, ecc.) costituiscono trasformazioni abusive, suscettibili di rimozione a spese degli autori dell'illecito. Il danno dovrà essere liquidato, ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001, nella misura del 5% annuo del valore venale del fondo, a titolo di risarcimento per il danno patrimoniale da mancata disponibilità, oltre a una maggiorazione del 20% per il danno non patrimoniale.

2 – Nessuno si è costituito per il Comune di Torretta.

3 – Con memoria depositata il 24 ottobre 2023, si è costituita in giudizio la Curatela del fallimento della società di fatto composta da M.B.R. Sport s.r.l., Michele Ragusa e Associazione Sportiva Dilettantistica Impianto Sportivo Polivalente, contestando l'infondatezza del ricorso proposto da Prestigiacomo Giuseppa.

3.1 – La Curatela ha evidenziato che i terreni oggetto di causa erano nella disponibilità della M.B.R. Sport s.r.l. in forza di un contratto di locazione stipulato con la sig.ra Prestigiacomo in data 8 aprile 2003, con durata ventennale. Tale rapporto locativo si è mantenuto efficace fino al recesso esercitato dalla Curatela stessa, formalizzato in data 2 novembre 2022.

In aggiunta al titolo privatistico, la società aveva acquisito la disponibilità dei terreni anche per effetto della Determinazione di occupazione d'urgenza n. 72 del 20 dicembre 2012, adottata dal Comune di Torretta ai sensi dell'art. 22-bis del D.P.R. 327/2001. Sebbene tale provvedimento fosse stato oggetto di annullamento da parte dell'Amministrazione comunale con atto prot. 15792 del 9 dicembre 2015, il successivo contenzioso si era concluso con l'annullamento del provvedimento di autotutela (sentenza TAR Sicilia, Sez. II, n. 945/2017), rimasto definitivo, così da confermare la persistente efficacia della determinazione di occupazione.

In base a tali elementi – contratto di locazione ancora efficace fino al 2022 e determinazione di occupazione d'urgenza non caducata – la Curatela sostiene che la detenzione dell'area da parte della società non si sia mai svolta *sine titulo*.

3.2 – In diritto, la Curatela ha articolato le proprie difese come segue.

In primo luogo, ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sostenendo che le domande proposte (anche) nei suoi confronti non investono l'esercizio di poteri autoritativi né riguardano procedimenti espropriativi, ma attengono piuttosto a rapporti di natura privatistica derivanti dal contratto di locazione stipulato tra la sig.ra Prestigiacomo e la M.B.R. Sport s.r.l. Secondo tale impostazione, la competenza a conoscere della controversia spetterebbe quindi al

giudice ordinario, ai sensi dell'art. 133, lett. g), del codice del processo amministrativo, richiamando sul punto l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass., SS.UU., 20 gennaio 2020, n. 416; Cass., SS.UU., 24 febbraio 2016, n. 3732).

In via subordinata, la Curatela ha eccepito il difetto di legittimazione passiva, rilevando che essa non risulta più titolare di alcun rapporto giuridico o materiale sui fondi oggetto di causa. In particolare, ha evidenziato di avere formalmente esercitato il recesso dal contratto di locazione con atto extragiudiziale in data 2 novembre 2022, intimando contestualmente alla sig.ra Prestigiacomio la restituzione dei terreni. Da ciò consegue, ad avviso della Curatela, che l'eventuale permanenza della detenzione dei beni non può essere ad essa imputata, bensì è riconducibile al comportamento della stessa ricorrente.

Con riferimento alla domanda di restituzione e rimessione in pristino, la Curatela ha sottolineato che le pattuizioni contrattuali prevedevano un'accettazione espressa da parte della locatrice delle trasformazioni dei terreni a fini sportivi. Inoltre, il contratto contemplava l'obbligo del locatore di riconoscere al conduttore il valore delle migliorie eseguite, sicché la richiesta di ripristino dello stato originario dei luoghi sarebbe infondata.

Infine, la Curatela ha contestato anche la domanda di risarcimento danni proposta dalla ricorrente, osservando che la disponibilità dei terreni non era mai avvenuta sine titolo, e dunque non poteva configurare fonte di responsabilità risarcitoria, essendo fondata dapprima sul contratto di locazione e successivamente sulla determinazione di occupazione d'urgenza n. 72/2012. In aggiunta, la Curatela ha rilevato di non essere debitrice, ma semmai creditrice nei confronti della sig.ra Prestigiacomio, vantando un controcredito pari a € 2.393.114,50, corrispondente al valore delle migliorie apportate sull'area durante il periodo di gestione, riservandosi di agire per il relativo recupero in separata sede.

4 – Con memorie depositate, rispettivamente, il 21 marzo 2024 e il 26 marzo 2024, la società di fatto e la sig.ra Prestigiacomio hanno ribadito le proprie difese, contestando le argomentazioni avversarie.

5 – All'udienza pubblica del 16 aprile 2025 la causa è stata trattenuta in decisione, previa sua discussione.

6 – Il ricorso è fondato nei limiti di seguito precisati.

7 – Innanzitutto, l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla Curatela del fallimento della società di fatto è infondata.

Dall'esame delle domande proposte dalla sig.ra Prestigiacomio emerge che la controversia non è diretta a far valere pretese contrattuali scaturenti dal rapporto di locazione intercorso con la M.B.R. Sport s.r.l., bensì intende contestare la legittimità della condotta della pa e della società nella detenzione del fondo, alla luce di una procedura espropriativa ritenuta illegittima. Le domande di rilascio dell'immobile previa rimessione in pristino e di risarcimento danni svolte nei confronti della

parte pubblica e di quelle private sono dunque fondate non sull'inadempimento contrattuale, bensì sulla dedotta occupazione illecita del bene in ambito pubblicistico.

La controversia investe dunque l'esercizio di poteri autoritativi da parte dell'amministrazione, ovvero l'agire nell'ambito di una procedura espropriativa, sia pure viziata, e pertanto è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. g), del Codice del Processo Amministrativo (D.lgs. n. 104/2010).

Sul punto è consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, anche in presenza di comportamenti materiali dell'amministrazione o dei soggetti attuatori che abbiano determinato una occupazione senza titolo, ma pur sempre nell'ambito di una procedura espropriativa, la relativa tutela spetta al giudice amministrativo (Si veda, tra le altre: Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 9 febbraio 2016, n. 2, secondo cui "la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si estende a tutte le controversie relative a comportamenti materiali e occupazioni sine titolo riconducibili all'esercizio di una potestà espropriativa, anche ove quest'ultima si sia rivelata illegittima"; Cons. Stato, Sez. IV, 16 aprile 2018, n. 2272, che precisa come "anche l'occupazione illecita del fondo, ove connessa a una procedura espropriativa pur illegittima o incompleta, rientri nella giurisdizione amministrativa esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. g), c.p.a.")).

L'eccezione di difetto di giurisdizione deve pertanto essere rigettata.

8 – In merito alla domanda di restituzione del bene proposta dalla ricorrente, il Collegio osserva quanto segue.

8.1 – La parte ricorrente lamenta l'illegittima apprensione dei terreni di sua proprietà e l'esecuzione di lavori pubblici su di essi, di cui è divenuta titolare anteriormente alla procedura ablatoria. In particolare, il Comune resistente, dopo l'approvazione del progetto dell'opera con nota prot. 0013825 dell'11 novembre 2011, costituente implicita dichiarazione di pubblica utilità ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. 327/2001, ha disposto l'occupazione d'urgenza dei fondi, ivi compresi quelli della ricorrente, con determinazione n. 72 del 20 dicembre 2012.

Tuttavia, l'Amministrazione non ha completato l'iter della procedura ablativa, omettendo di emanare, entro i termini di legge (cinque anni dall'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità), il decreto di esproprio dei terreni occupati. Né risulta successivamente adottato alcun valido provvedimento ablatorio definitivo, poiché la determinazione di occupazione, benché riattivata per effetto dell'annullamento della determinazione di autotutela disposto con sentenza TAR Sicilia, Sez. II, n. 945/2017, non ha mai condotto all'adozione di un provvedimento di esproprio o di acquisizione sanante ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001.

Ne è derivata la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, ai sensi del combinato disposto degli artt. 12 e 13 del D.P.R. 327/2001, con la conseguenza che l'occupazione, originariamente legittima, si è successivamente trasformata in un'occupazione *sine titulo*.

Costituisce principio acquisito che l'occupazione di un bene di proprietà privata, ove non assistita da un valido ed efficace titolo giustificativo, non comporta l'acquisizione automatica alla mano pubblica, ancorché sia intervenuta l'irreversibile trasformazione del bene (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 febbraio 2020, n. 2).

Con tale pronuncia l'Adunanza Plenaria ha dichiarato "tramontato" l'istituto, di origine pretoria, dell'occupazione appropriativa o acquisitiva, chiarendo che la realizzazione dell'opera pubblica non costituisce causa sufficiente al trasferimento della proprietà e non fa venir meno l'obbligo dell'Amministrazione di restituire il bene illegittimamente appreso.

La Plenaria ha altresì escluso che il privato, mediante la proposizione di una domanda risarcitoria, possa implicare una rinuncia abdicativa ai diritti dominicali, evidenziando che l'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001 richiede, ai fini dell'acquisizione coattiva del bene trasformato, un apposito provvedimento espresso dell'Autorità amministrativa, nella specie mancante.

Tornando alla vicenda in esame, deve pertanto escludersi che la realizzazione dell'impianto sportivo abbia comportato il trasferimento della proprietà dei terreni della ricorrente al Comune di Torretta.

Posto, dunque, che il mero fatto dell'intervenuta trasformazione non ha effetti traslativi, continua a sussistere in capo all'Amministrazione l'obbligo di restituire il bene illegittimamente occupato, previa riduzione in pristino dello stato dei luoghi.

Ne consegue che il Comune di Torretta, in accoglimento della domanda proposta dalla Prestigiaco, deve essere condannato a restituire le aree di proprietà della ricorrente illegittimamente occupate, previa rimozione delle opere abusive esistenti e rimessione in pristino dello stato dei luoghi.

8.2 – Quanto, invece, alla società di fatto composta da M.B.R. Sport s.r.l., dall'arch. Michele Ragusa e dall'Associazione Sportiva Dilettantistica Impianto Sportivo Polivalente, si osserva che la stessa non può essere destinataria della condanna alla restituzione.

Se l'occupazione dei fondi è stata infatti disposta esclusivamente dal Comune di Torretta nell'esercizio di poteri autoritativi propri della funzione espropriativa, senza che i soggetti privati abbiano assunto un ruolo attivo o ricevuto una delega nell'apprensione materiale dei terreni (come si illustrerà infra, § 10), va piuttosto evidenziato che la società di fatto, attualmente in stato di fallimento, ha perso ogni disponibilità materiale e giuridica sui fondi, senza conservare alcuna detenzione, anche in ragione dell'intervenuto recesso del curatore dal contratto di locazione stipulato con la ricorrente.

9 – L'Amministrazione deve essere altresì condannata, in accoglimento della specifica domanda formulata dalla ricorrente, al risarcimento del danno derivante dal mancato godimento del bene per il

periodo successivo alla scadenza dell'occupazione autorizzata con determinazione n. 72/2012 — prorogata sino al 31 ottobre 2022 in virtù delle proroghe disposte con determinazioni n. 12 del 2 marzo 2018, n. 26 del 31 luglio 2019 e, da ultimo, ex lege ai sensi dell'art. 103, comma 1, del D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2020, nonché dell'art. 37 del D.L. n. 23/2020 — e fino alla cessazione della situazione di illegittimità.

Quanto ai criteri di quantificazione del risarcimento, in mancanza di prova specifica del danno da parte della ricorrente e considerato altresì, ai sensi dell'art. 30, comma 3, c.p.a., il lungo tempo trascorso prima dell'iniziativa giudiziaria, appare equo individuare quale criterio di calcolo — conformemente a quanto ritenuto dal Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 329/2016 — l'applicazione, per ciascun anno di occupazione, del 5% del valore venale del terreno, da determinarsi con riferimento alla destinazione urbanistica e alla vocazione economica dell'area, senza considerare i vincoli preordinati all'esproprio né gli effetti dell'opera pubblica (artt. 32 e 37 d.P.R. n. 327/2001, richiamati dall'art. 42-bis, comma 3).

Il Comune di Torretta dovrà, pertanto, proporre in favore della ricorrente, ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., il pagamento di una somma congrua a titolo di risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, entro il termine di centoventi (120) giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

Rimane ovviamente salva la facoltà per il Comune di Torretta di adottare, ai sensi dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001, un provvedimento di acquisizione sanante, provvedendo in tal caso anche alla liquidazione del relativo indennizzo, fermo restando in ogni caso il diritto della ricorrente al risarcimento del danno per il periodo di occupazione senza titolo.

9.1 — Non è invece risarcibile, per equivalente, il danno da perdita del bene, poiché — come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2/2020 — la trasformazione del fondo non comporta il trasferimento della proprietà in assenza di un formale provvedimento acquisitivo.

9.2 — Quanto al pregiudizio di carattere non patrimoniale, deve escludersi il risarcimento, poiché tale danno non risulta specificamente allegato né provato e, comunque, l'art. 42-bis, comma 3, non prevede presunzioni legali di danno per l'occupazione *sine titolo*, permanendo in capo all'attore l'ordinario onere di prova.

9.3 — Venendo all'esame della dedotta responsabilità della M.B.R. Sport s.r.l. (e degli altri soggetti che con essa hanno formato una sdf) in relazione ai danni derivanti dall'illegittima occupazione dei terreni di proprietà della ricorrente — circostanza che, ove accertata, comporterebbe la sua condanna in solido con il Comune —, va preliminarmente osservato che, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità), il procedimento ablativo coinvolge diverse figure soggettive: il beneficiario dell'espropriazione (lett. c), ossia il soggetto,

pubblico o privato, in favore del quale è emanato il decreto di esproprio; il promotore dell'espropriazione (lett. d), che richiede l'avvio della procedura; e l'autorità espropriante (lett. b), vale a dire l'amministrazione pubblica titolare del potere ablatorio.

A tali categorie la giurisprudenza ha affiancato la figura, di elaborazione pretoria, del "delegato all'esproprio", identificato in quel soggetto – pubblico o privato – formalmente investito, mediante atto amministrativo o convenzione, del compito di curare in tutto o in parte lo svolgimento delle fasi procedurali tipiche della procedura ablativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 11 febbraio 2011, n. 676). Tra queste rientrano, ad esempio, la predisposizione del piano particellare, la redazione e la notifica dei provvedimenti, la formulazione di proposte di indennizzo e la redazione dei verbali di immissione in possesso.

La ricorrenza dei presupposti della figura di delegato all'esproprio è gravida di conseguenze sotto il profilo della responsabilità. Secondo infatti il consolidato indirizzo giurisprudenziale, *«laddove la pubblica amministrazione abbia non solo affidato ad altro soggetto la realizzazione dell'opera pubblica, ma anche delegato lo stesso allo svolgimento delle procedure espropriative, si configura la responsabilità solidale tra delegante e delegato tutte le volte in cui vi siano elementi idonei a evidenziare un concorso di colpa fra di essi (anche solo per omesso controllo del primo sul secondo)»* (Cons. Stato, Sez. IV, 11 febbraio 2011, n. 676; Cass. civ., Sez. I, 4 giugno 2010, n. 13615). In tale evenienza, il soggetto delegato risponde in solido con l'amministrazione anche per i danni derivanti dall'illegittima occupazione del bene, quale conseguenza della mancata conclusione del procedimento espropriativo nei termini di legge.

Tuttavia, nel caso in esame, avuto riguardo alla posizione rivestita dalle parti private, non ricorrono i presupposti indicati dalla giurisprudenza per affermarne la responsabilità.

Dagli atti di causa emerge chiaramente che la M.B.R. Sport s.r.l. ha rivestito il ruolo di beneficiario dell'espropriazione, essendo destinataria della procedura ablativa avviata dal Comune di Torretta (cfr. determinazione n. 2/2018). La società ha, invero, promosso l'intervento urbanistico sin dal 2002, sollecitando la variante della destinazione d'uso dei terreni e richiedendo il rilascio del titolo edilizio. Non risulta invece che la stessa abbia direttamente curato alcuna fase del procedimento espropriativo, né che le sia stato formalmente attribuito il potere di esercitare attività tipiche della funzione ablativa. Tutti gli atti rilevanti – determinazione di occupazione d'urgenza n. 72/2012, verbali di immissione in possesso, nomine dei tecnici stimatori e determinazione finale di esproprio n. 2/2018 – sono stati adottati direttamente dal Comune di Torretta, quale unica autorità espropriante, senza alcun apporto attivo o formale da parte dei soggetti privati.

Non vi è dunque prova che la M.B.R. Sport s.r.l. abbia assunto il ruolo di delegato all'esproprio, né si rinvencono atti amministrativi o convenzionali da cui possa dedursi un trasferimento di poteri espropriativi in suo favore.

Quanto agli altri due soggetti convenuti, l'Associazione Sportiva Dilettantistica Impianto Sportivo Polivalente e il sig. Michele Ragusa, è pacifico che: i) essi siano stati coinvolti esclusivamente in quanto soci della società di fatto dichiarata composta anche dalla M.B.R. Sport s.r.l.; ii) non abbiano assunto alcuna funzione amministrativa o svolto attività rilevanti nell'ambito del procedimento ablativo; iii) non siano destinatari di alcuna delega formale rilasciata dall'autorità espropriante.

Anche per questi soggetti, pertanto, non può configurarsi alcuna responsabilità solidale con l'amministrazione, difettando tanto una investitura formale o sostanziale quale delegati all'esproprio, quanto un contributo causale alla produzione dell'illecito.

Una diversa soluzione non sarebbe giuridicamente sostenibile, in quanto finirebbe per far gravare anche su soggetti che si sono limitati a promuovere l'intervento edilizio, o che ne abbiano semplicemente beneficiato, la responsabilità solidale per i danni derivanti da una procedura espropriativa alla quale sono rimasti estranei.

La responsabilità aquiliana, anche nella forma solidale ex art. 2055 c.c., presuppone infatti un concorso nel fatto dannoso, inteso come contributo causale – anche omissivo – alla produzione dell'evento lesivo. Ciò che rileva non è la posizione di vantaggio economico tratto dall'opera, bensì la partecipazione effettiva alla condotta che ha determinato il danno, qui rappresentato dall'occupazione sine titolo del bene.

In tale prospettiva, il soggetto espropriante risponde in quanto autore diretto dell'illecito, così come il soggetto formalmente delegato all'esproprio, che agisce per conto dell'amministrazione, esercitando in concreto funzioni proprie del procedimento ablatorio. Diversamente, i soggetti che – come nel caso di specie – si siano limitati a sollecitare l'intervento pubblico o a beneficiarne, senza essere investiti del potere espropriativo né aver concorso, in modo diretto o indiretto, all'apprensione materiale del bene, non possono essere chiamati a rispondere.

Un'estensione della responsabilità anche a tali soggetti, in assenza di un concreto apporto causale alla commissione dell'illecito, si porrebbe in contrasto con i presupposti strutturali della responsabilità ex art. 2043 c.c., introducendo surrettiziamente una forma di responsabilità oggettiva per contiguità al fatto lesivo, estranea all'intero impianto civilistico.

Pertanto, in assenza di tale delega e di condotte che rivelino l'esercizio di poteri propri della funzione espropriativa, le domande proposte nei confronti delle parti private devono essere integralmente rigettate.

10 – La regolazione delle spese di giudizio deve avvenire secondo il canone della soccombenza.

Il Comune di Torretta, risultato integralmente soccombente nei confronti della ricorrente, va quindi condannato al pagamento delle spese di lite in suo favore, che si liquidano in complessivi €. 2.500,00, oltre accessori di legge (IVA, CPA, rimborso spese generali e contributo unificato).

Quanto invece ai rapporti tra la ricorrente e i soggetti privati resistenti, considerato il rigetto delle domande proposte nei loro confronti, le spese seguono la soccombenza e pertanto vanno poste a carico della parte ricorrente. La ricorrente dovrà dunque rimborsare alle parti private costituite, in via solidale tra loro, la somma complessiva di €. 2.500,00, oltre accessori di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia – Palermo (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, così provvede:

- accoglie in parte il ricorso nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto:
 - o condanna il Comune di Torretta a restituire alla ricorrente l'immobile illegittimamente occupato, previa riduzione in pristino dello stato dei luoghi;
 - o condanna il Comune di Torretta al risarcimento del danno da illegittima occupazione nella misura del 5% del valore venale del bene per ogni anno di occupazione, calcolato a partire dal 9 ottobre 2022 e fino alla effettiva restituzione;
 - o visto l'art. 34, comma 4, c.p.a., onera il Comune resistente a proporre alla parte ricorrente, entro centoventi (120) giorni dalla comunicazione amministrativa della presente sentenza o dalla sua notificazione a cura di parte, se anteriore, una somma a titolo di risarcimento da quantificarsi secondo i criteri indicati in parte motiva;
- rigetta le ulteriori domande risarcitorie proposte dalla ricorrente;
- condanna il Comune di Torretta al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente, che si liquidano in complessivi €. 2.500,00, oltre IVA, CPA, spese generali e contributo unificato;
- condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore delle parti private costituite, liquidate complessivamente in €. 2.500,00, oltre IVA, CPA.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Tenca, Presidente

Bartolo Salone, Primo Referendario

Andrea Illuminati, Referendario, Estensore