

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)- Sentenza n°1472 del 9 agosto 2011 utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico

Autore: Redazione

In: Giurisprudenza commentata

Si segnala la

seguinte decisione del TAR Campania - Salerno, con la quale si dà attuazione all'articolo 42bis del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico), introdotto di recente dall'art. 34 del Decreto Legge 6 luglio 2011 n. 98.

La sentenza afferma che in nessun caso, anche qualora si sia verificata la sopravvenuta irreversibile trasformazione del suolo, per effetto della realizzazione dell'opera pubblica, e nonostante l'espressa domanda del ricorrente, è possibile giungere ad una condanna puramente risarcitoria a carico dell'Amministrazione, in quanto una tale pronuncia riconoscerebbe l'avvenuto trasferimento del diritto di proprietà del bene, per fatto illecito, dalla sfera giuridica dell'originario proprietario a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata, trasferimento, allo stato, vietato dal primo Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Da tale divieto deriva la necessità di un passaggio intermedio, finalizzato all'acquisto della proprietà del bene da parte dell'Ente, che lo abbia utilizzato senza titolo per scopi di interesse pubblico, passaggio costituito dall'art. 42 bis

del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327

[Avv. *****].

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)- Sentenza n°1472 del 9 agosto 2011

sul ricorso proposto da ***
contro il Comune di Chianche,

per la condanna

del Comune di Chianche al risarcimento dei danni patiti dai ricorrenti per la perdita della proprietà dei beni interessati dal procedimento ablatorio attivato dal comune medesimo, giammai concluso con l'emissione del decreto di esproprio ed, in subordine, alla restituzione dei suoli occupati, oltre alla condanna al pagamento dell'indennità di occupazione legittima ed in alternativa per la restituzione del bene, ricondotto in pristino stato, unitamente al risarcimento del danno medio tempore subiti, per l'intero periodo di occupazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Chianche;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 luglio 2011 il dott. ***** e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con atto notificato il 16 luglio 2001 e depositato il successivo 27 settembre 2001, i sigg. ***, premettono che in data 6 dicembre 1990 il Comune di Chianche, in esecuzione del decreto sindacale del 29 ottobre 1990 - emesso in forza della delibera di CC n. 73 dell'8 novembre 1988 di approvazione del I° lotto del progetto esecutivo per la realizzazione di impianti sportivi e della delibera di G.M. n. 113 del 24 maggio 1987 di approvazione del progetto generale con annesso piano particellare grafico descrittivo - ha proceduto all'occupazione dei suoli di proprietà indivisa e, segnatamente, dei suoli contraddistinti in catasto ****, sulle quali erano presenti, oltre alle piante e grano, anche due vasche per la raccolta di acqua.

Il procedimento ablatorio, tuttavia, non è stato giammai concluso con l'emissione del decreto di esproprio, benché il fondo sia stato irreversibilmente trasformato, né ai ricorrenti è mai stata riconosciuta alcuna indennità, nonostante la predisposizione di due ipotesi di transazione, per cui gli stessi, con il ricorso giurisdizionale in esame hanno adito il giudice amministrativo, sulla scorta della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, per ottenere, in alternativa alla restituzione dei suoli illegittimamente trasformati, il ristoro di tutti i danni subiti.

Si è costituita in giudizio l'intimata amministrazione comunale, chiedendo il rigetto della domanda.

Preliminarmente ha eccepito l'intervenuta prescrizione quinquennale della domanda risarcitoria ex art. 2947, comma 1, c.c., da fare decorrere dalla data di irreversibile trasformazione dei suoli alla data di ultimazione dei lavori, assumendo che l'accessione invertita per irreversibile trasformazione del suolo comporta l'acquisto a titolo originario in capo alla pubblica amministrazione della proprietà del bene trasformato ed individuando, nel caso di specie, il dies a quo, alla data di ultimazione dei lavori, avvenuta il 15 settembre 1992, per cui, alla data di proposizione del ricorso, il diritto si sarebbe irrimediabilmente prescritto.

In data 24 aprile 2008, i ricorrenti hanno versato in atti una perizia di stima dei danni subiti.

Anche il Comune di Chianche ha versato in atti una relazione di consulenza tecnica del Capo UTC.

Con sentenza 3 ottobre 2008 n. 2819, il Tribunale, reputando la causa non ancora matura per la decisione, ha incaricato l'ing. *** di svolgere apposita consulenza tecnica d'ufficio, per accertare:

- 1.- l'estensione complessiva del suolo di proprietà dei ricorrenti interessato dal I° e dal II° lotto dei lavori di realizzazione degli impianti sportivi del Comune di Chianche;
- 2.- l'estensione del suolo di proprietà dei ricorrenti effettivamente occupata e funzionalmente destinata all'opera pubblica;
- 3.- l'estensione del suolo di proprietà dei ricorrenti occupato e non trasformato;

4.- il valore delle aree di cui ai punti che precedono;

5.- consistenza delle colture e delle strutture idriche esistenti sui suoli interessati dall'occupazione.

6.- la quantificazione dei danni subiti;

7.- ogni ulteriore, necessaria, notizia utile alla completa valutazione della fattispecie in esame, con riferimento alle difese in atti dalle parti costituite.

Dopo alcuni rinvii, la consulenza è stata depositata in giudizio in data 1° aprile 2011.

Essa, con argomentazioni che il collegio condivide, ha accertato quanto segue:

1.- l'estensione complessiva del suolo di proprietà dei ricorrenti interessato dal I° e dal II° lotto dei lavori di realizzazione degli impianti sportivi del Comune di Chianche è pari a mq. 26.634 ed ha un valore all'attualità di € 205.412,00;

2.- l'estensione del suolo di proprietà dei ricorrenti effettivamente occupata e funzionalmente destinata all'opera pubblica è pari a mq. 12.852 ed ha un valore all'attualità di € 128.520,00;

3.- l'estensione del suolo di proprietà dei ricorrenti occupato e non trasformato è pari a mq. 13.782 ed ha un valore all'attualità di € 78.892,00;

4.- i danni subiti riguardano le strutture idriche esistenti sui suoli interessati dall'occupazione e sono quantificabili all'attualità in € 21.300,00.

Il CTU ha inoltre fatto presente che tutte le superfici oggetto di occupazione, anche quelle non direttamente coinvolte dalla realizzazione di opere, hanno comunque subito una specifica mutazione dei luoghi, sì che la stessa restituzione dei fondi non occupati richiederebbe interventi di ripristino così costosi da superare di gran lunga lo stesso valore venale del bene.

All'udienza pubblica del 14 luglio 2011, la causa è stata quindi definitivamente trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nel presente giudizio, viene fatto valere il diritto dei nominati in epigrafe alla materiale restituzione dei loro fondi o, in alternativa, al risarcimento danni patiti in esito all'irreversibile trasformazione dei medesimi da parte del Comune di Chianche, che li ha occupati allo scopo di realizzarvi impianti sportivi, sulla base di provvedimenti recanti dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori cui non è mai seguita l'emissione del decreto di esproprio, il tutto unitamente al diritto al risarcimento dei danni medio tempore subiti.

Va preliminarmente dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda di condanna al pagamento dell'indennità spettante per il periodo di occupazione legittima, la quale ha avuto inizio con l'immissione in possesso (6 dicembre 1990) e fine alla scadenza del termine individuato per l'acquisizione forzata del bene (6 dicembre 1996).

Ed invero, nello stabilire l'importo del danno da ablazione illegittima, il giudice amministrativo non può includervi anche quanto dovuto per il periodo di occupazione legittima, la cui valutazione è di spettanza

del giudice ordinario, a norma degli artt. 53, comma 3 e 54 T.U. 8 giugno 2001, n. 327. Né la pur evidente comunanza tra la domanda risarcitoria e quella di carattere indennitario può giustificare l'attribuzione di entrambe allo stesso giudice, essendo indiscusso il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione, anche per motivi di connessione (cfr. Cass. civ., Sez. un., 9 febbraio 2010, n. 2788; Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2010, n. 4825; T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 10 maggio 2010, n. 5911).

Esaminando le questioni successive, sicuramente appartenenti alla cognizione del Tribunale amministrativo, occorre premettere che in questa sede parte ricorrente ha chiesto che, in caso di irreversibile trasformazione del bene nelle more della sua occupazione (evenienza pacificamente avvenuta ed attestata inconfutabilmente dal CTU), il comune venga condannato al risarcimento dei danni conseguenti alla perdita del diritto di proprietà. Ove questo non sia possibile, che sia condannato alla restituzione nello stato originario.

Il potere giurisdizionale va quindi esercitato nel quadro delineato dalla domanda attorea, nel rispetto del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c., applicabile anche al processo amministrativo, rappresentando tale regola l'espressione precipua del potere dispositivo delle parti, nel senso che al giudice è precluso pronunciarsi oltre i limiti della concreta ed effettiva questione che le stesse parti hanno sottoposto al suo esame e dunque oltre i limiti del petitum e della causa petendi, ulteriormente specificati dai motivi di ricorso (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2007, n. 3437).

Ciò premesso, osserva tuttavia il collegio che in nessun caso, neppure a fronte della sopravvenuta irreversibile trasformazione del suolo per effetto della realizzazione dell'opera pubblica e nonostante l'espressa domanda in tal senso di parte ricorrente, è possibile giungere ad una condanna puramente risarcitoria a carico dell'amministrazione, poiché una tale pronuncia postula l'avvenuto trasferimento della proprietà del bene per fatto illecito dalla sfera giuridica del ricorrente, originario proprietario, a quella della P.A. che se ne è illecitamente impossessata: esito, questo (comunque sia ricostruito in diritto: rinuncia abdicativa implicita nella domanda solo risarcitoria, ovvero accessione invertita), vietato dal primo protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (cfr. T.A.R. Calabria-Catanzaro, Sez. I, 1 luglio 2010, n. 1418). Donde la necessità di un passaggio intermedio, finalizzato all'acquisto della proprietà del bene da parte dell'ente

espropriante (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 16 novembre 2007, n. 5830; T.A.R. Campania-Salerno, Sez. II, 14 gennaio 2011, n. 43; T.A.R. Campania-Napoli, Sez. V, 5 giugno 2009, n. 3124).

Tale passaggio, allo stato della legislazione vigente, è costituito senz'altro dall'art. 42 bis D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (utilizzo senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico), introdotto dall'art. 34 del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, che così recita:

“1. 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.

2. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio. Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti di cui al primo periodo del presente comma, se l'amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira. In tali casi, le somme eventualmente già erogate al proprietario a titolo di indennizzo, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo.

3. ***** i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma.

4. Il provvedimento di acquisizione, recante l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio, è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione; nell'atto è liquidato l'indennizzo di cui al comma 1 e ne è disposto il pagamento entro il termine di trenta giorni. L'atto è notificato al proprietario e comporta il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute ai sensi del comma 1, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'articolo 20, comma 14; è soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente ed è trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'articolo 14, comma 2.

5 Se le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4 sono applicate quando un terreno sia stato utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ovvero quando si tratta di terreno destinato a essere attribuito per finalità di interesse pubblico in uso speciale a soggetti privati, il provvedimento è di competenza dell'autorità che ha occupato il terreno e la liquidazione forfetaria dell'indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale è pari al venti per cento del valore venale del bene.

6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche quando è imposta una servitù e il bene continua a essere utilizzato dal proprietario o dal titolare di un altro diritto reale; in tal caso l'autorità amministrativa, con oneri a carico dei soggetti beneficiari, può procedere all'eventuale acquisizione del diritto di servitù al patrimonio dei soggetti, privati o pubblici, titolari di concessioni, autorizzazioni o licenze o che svolgono servizi di interesse pubblico nei settori dei trasporti, telecomunicazioni, acqua o energia.

7. L'autorità che emana il provvedimento di acquisizione di cui al presente articolo né dà comunicazione, entro trenta giorni, alla Corte dei conti mediante trasmissione di copia integrale.

8. Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato,

ma deve essere comunque rinnovata la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico a disporre l'acquisizione; in tal caso, le somme già erogate al proprietario, maggiorate dell'interesse legale, sono detratte da quelle dovute ai sensi del presente articolo”.

Ed allora, affinché possa essere soddisfatto l'interesse primario della parte lesa, volto al risarcimento del danno da perdita del bene, deve imporsi all'amministrazione, in persona del dirigente che sarà all'uopo designato dal sindaco, di rinnovare, entro trenta giorni dalla notificazione della presente sentenza a cura dei ricorrenti, la valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico all'eventuale acquisizione dei fondi per cui è causa, adottando, all'esito di essa, un provvedimento col quale gli stessi, in tutto od in parte, siano alternativamente:

a) acquisiti non retroattivamente al patrimonio indisponibile comunale;

b) restituiti in tutto od in parte ai legittimi proprietari, previo ripristino dello stato di fatto esistente al momento dell'apprensione, entro novanta giorni.

Nel primo caso, il provvedimento di acquisizione:

- dovrà specificare se interessa l'intero compendio occupato o solo parte di esso, disponendo la restituzione del fondo rimanente entro novanta giorni, previo ripristino dello stato di fatto esistente al momento dell'apprensione;

- dovrà prevedere che, entro il termine di trenta giorni, ai proprietari in solido sia corrisposto il valore venale del bene, determinato secondo quanto stabilito dal CTU, nonché un indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale, forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del medesimo valore venale;

- dovrà recare l'indicazione delle circostanze che hanno condotto all'indebita utilizzazione dell'area e la data dalla quale essa ha avuto inizio e dovrà specificamente motivare sulle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione;

- dovrà essere notificato ai proprietari e comporterà il passaggio del diritto di proprietà sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'art. 20, comma 14, D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327;

- sarà soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente e sarà trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'art. 14, comma 2, D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, nonché comunicato, entro trenta giorni, alla Corte dei conti, mediante trasmissione di copia integrale.

Resta inteso che i termini sopra esposti, in quanto disposti nell'interesse dei ricorrenti, potranno essere aumentati su autorizzazione scritta da parte di questi ultimi e che tutte le questioni che dovessero insorgere nella fase di conformazione alla presente decisione potranno formare oggetto di incidente di esecuzione e risolte, se del caso, tramite commissario ad acta.

Sia nel caso a) che nel caso b), il provvedimento da emanarsi dovrà contenere la liquidazione, in favore dei ricorrenti, di una somma in denaro a titolo risarcitorio, pari all'applicazione del saggio di interesse del cinque per cento annuo sul valore venale dell'intero bene occupato, per tutto il periodo di occupazione illegittima, la quale ha avuto inizio il 7 dicembre 1996 (come da atti autoritativi del comune, mai da questo rimossi, né annullati per altra via) e terminerà solo con l'acquisizione della proprietà da parte del comune ovvero con la riconsegna del bene.

Infatti, l'avvenuta notifica del ricorso in data 16 luglio 2001, spiegando i relativi effetti interruttivi e

sospensivi sul decorso del termine di prescrizione, fa sì che nei confronti del diritto al pagamento del risarcimento del danno da occupazione illegittima non operi l'eccezione prescrizione quinquennale.

Va invece dichiarato prescritto il diritto al risarcimento dei danni riguardanti le strutture idriche esistenti sui suoli interessati dall'occupazione, quantificato dal CTU nella complessiva somma di € 21.300,00, decorrendo il relativo termine quinquennale dal 15 settembre 1992, data di ultimazione dei lavori, per come attestata nel certificato del direttore dei lavori ing. ***** del 31 ottobre 1991 (allegato n. 6 alla memoria di costituzione del 19 gennaio 2002).

Sussistono giuste ragioni per compensare tra le parti le spese del giudizio, salvo quelle per il compenso del CTU che, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile quanto alla domanda di pagamento dell'indennità di occupazione legittima e lo accoglie nel resto nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Spese compensate, eccetto quelle per il compenso del CTU che sono poste a carico del comune soccombente e liquidate in complessivi € 5.000,00 (compreso l'anticipo già disposto), oltre spese.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

*****, Presidente

*****, Consigliere

Nicola Durante, *****
*****, Estensore

<https://www.diritto.it/tribunale-amministrativo-regionale-della-campania-sezione-staccata-di-salerno-sezione-seconda-sentenza-n1472-del-9-agosto-2011-utilizzazione-senza-titolo-di-un-bene-per-scopi-di-interesse/>