



REPUBBLICA ITALIANA
Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia
Catania
SEZIONE SECONDA

Avvocato Difensore:

Presso:

Comune Rosolini

—

Avviso di pubblicazione di sentenza
 (ai sensi dell' art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

Si comunica che la sentenza sul ricorso indicato e' stata pubblicata in data 27/03/2023 con il n. 984/2023 ed esito: **Accolto Parzialmente Sospende Il Giudizio Con Rinvio Alla Corte Di Cassazione.**

Numero Registro Generale: 934/2020

Parti	Avvocati
SALEMI SALVATORE	Salemi Roberto

Contro:

Parti	Avvocati
Comune Rosolini, ed altri	

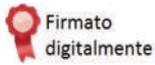
SPENDE IL GIUDIZIO CON RINVIO ALLA CORTE DI CASSAZIONE ACCOLTO PARZIALMENTE
 Il provvedimento in versione originale è allegato allo stesso messaggio PEC che comprende questa comunicazione.

Catania, li' 27/03/2023

Il Direttore di Segreteria

Publicato il 27/03/2023

N. 00984/2023 **REG.PROV.COLL.**
N. 00934/2020 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 934 del 2020, proposto da Salvatore Salemi, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Salemi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rosolini, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Saitta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accoglimento

delle seguenti conclusioni: a) ordinare al Comune di Rosolini di acquisire il bene illegittimamente occupato e di condannare l'Amministrazione al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, oltre all'indennizzo corrispondente al valore venale del terreno, al ristoro del danno non patrimoniale e al risarcimento per l'occupazione illegittima; b) in alternativa, ordinare al Comune di restituire l'area, con condanna al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima; c) in ogni caso, condannare il Comune al pagamento delle somme richieste con interessi legali e rivalutazione monetaria sino

all'effettivo soddisfo; d) in via gradata, condannare il Comune al risarcimento per equivalente del danno derivante dalla perdita della proprietà del bene, con rivalutazione monetaria e interessi legali sul capitale annualmente rivalutato; e) in ogni caso, di condannare il Comune al risarcimento dei danni patiti dal ricorrente a causa dello spossessamento e della radicale trasformazione del bene, con rivalutazione monetaria e interessi legali sul capitale annualmente rivalutato a far data dal 25 novembre 2003 (data di adozione della delibera di Giunta Municipale avente valore di dichiarazione di pubblica utilità implicita).

Visti tutti gli atti della causa e le difese delle parti, come in atti o da verbale;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2023 il dott. Daniele Burzichelli;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente, a seguito di riassunzione del giudizio già instaurato innanzi al giudice civile, ha chiesto a questo Tribunale: a) di ordinare al Comune di Rosolini di acquisire il bene illegittimamente occupato e di condannare l'Amministrazione al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, oltre all'indennizzo corrispondente al valore venale del terreno, al ristoro del danno non patrimoniale e al risarcimento per l'occupazione illegittima; b) in alternativa, di ordinare al Comune di restituire l'area, con condanna al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima; c) in ogni caso, di condannare il Comune al pagamento delle somme richieste con interessi legali e rivalutazione monetaria sino all'effettivo soddisfo; d) in via gradata, di condannare il Comune al risarcimento per equivalente del danno derivante dalla perdita della proprietà del bene, con rivalutazione monetaria e interessi legali sul capitale annualmente rivalutato; e) in ogni caso, di condannare il Comune al risarcimento dei danni patiti dal ricorrente a causa dello spossessamento e della radicale trasformazione del bene, con rivalutazione monetaria e interessi legali sul capitale

annualmente rivalutato a far data dal 25 novembre 2003 (data di adozione della delibera di Giunta Municipale avente valore di dichiarazione di pubblica utilità implicita).

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) l'odierno ricorrente, chiedendo il risarcimento del danno, ha convenuto innanzi al Tribunale di Siracusa, Sezione Distaccata di Avola, il Comune di Rosolini, esponendo di essere proprietario dell'area censita in catasto al foglio 32, particella 1111, di metri quadri 444 circa, che il Comune, in assenza di qualsivoglia procedimento espropriativo, aveva occupato, adibendola con irreversibile trasformazione a carreggiata della Via Ambrosoli, a marciapiede e a parcheggio, ultimando i lavori nel dicembre dell'anno 2005; b) il processo di secondo grado si è concluso con sentenza della Corte di Appello di Catania n. 1560/2019 in data 28 giugno 2019, passata in giudicato, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, rientrando la controversia nell'ambito della giurisdizione esclusiva del T.A.R. competente per territorio; c) tanto precisato, deve osservarsi che l'Amministrazione ha occupato l'area in questione, ultimando i relativi lavori in data 22 dicembre 2005; d) nel corso del processo di secondo grado, tuttavia, è emersa la valenza di dichiarazione di pubblica utilità implicita, ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. n. 327/2001, della deliberazione di Giunta Municipale n. 133 del 25 novembre 2003, con cui è stato approvato il progetto di sistemazione delle strade e di completamento della viabilità; e) il Comune si è immesso nel possesso dell'area con inizio dei lavori in data 14 settembre 2004 e ultimazione in data 22 dicembre 2005; f) il ricorrente ribadisce la propria rinuncia alla restituzione dell'immobile, sicché il Comune è tenuto ad acquisire l'area ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, corrispondendo le somme dovute in forza di tale disposizione.

Il Comune di Rosolini, costituitosi in giudizio, ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) il ricorrente ha chiesto la condanna dell'Amministrazione ad acquisire il bene illegittimamente occupato a norma del menzionato art. 42-bis, nonché la

condanna alla restituzione dell'area; b) le domande sono contraddittorie e comunque inammissibili, poiché il potere di acquisire o restituire un terreno per utilizzazione senza titolo a fini di interesse pubblico presenta natura discrezionale; c) venendo in rilievo una valutazione di merito, la domanda appare, quindi, inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione; d) nel caso in esame l'interessato non ha mai chiesto all'Amministrazione di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis, ma si è rivolto direttamente al Tribunale; e) in ogni caso, la valutazione del valore venale del terreno deve essere effettuata a norma del citato art. 42-bis e non avvalendosi della consulenza tecnica acquisita innanzi al Tribunale di Avola; f) anche le domande formulate in via subordinata sono inammissibili per difetto di giurisdizione, atteso che, in primo luogo, la quantificazione degli importi dovuti al ricorrente per l'occupazione del fondo involge una questione devoluta alla giurisdizione ordinaria; g) il ricorrente ha dichiarato di rinunciare alla restituzione del fondo, ma la proposizione della domanda di risarcimento del danno per equivalente monetario non è ammissibile, in quanto la richiesta si colloca al di fuori dello schema legale previsto per disciplinare la materia dal citato art. 42-bis; h) deve, altresì, precisarsi che le prove acquisite innanzi al giudice civile possono essere valutate dal giudice amministrativo come semplici argomenti di prova e che spetta alle parti, ai sensi dell'art. 64, primo comma, c.p.a., l'onere di fornire gli elementi di prova che siano nella loro disponibilità riguardanti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni; i) nell'azione di responsabilità per danni il principio dispositivo opera con pienezza e non è temperato dal metodo acquisitivo; l) devono anche essere contestate le risultanze emerse in sede civile in relazione all'importo presuntivamente dovuto.

Con memoria in data 15 febbraio 2023 il ricorrente ha ribadito le proprie difese anche alla luce delle deduzioni avversarie, osservando, in particolare, quanto segue: a) la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sussiste allorquando, pur in presenza di una dichiarazione esplicita o implicita di pubblica utilità, il relativo

procedimento non sia sfociato in un tempestivo atto traslativo o sia caratterizzato dall'intervenuta adozione di atti illegittimi; b) è per tale ragione che la Corte d'Appello di Catania ha dichiarato il difetto di giurisdizione; c) la materia di cui trattasi è riservata in via esclusiva alla cognizione del giudice amministrativo.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio osserva quanto segue in ordine alle difese svolte dal Comune di Rosolini.

Le domande formulate dal ricorrente non sono contraddittorie, ma alternative, posto che, come si dirà, l'illegittima occupazione di un bene da parte dell'Amministrazione comporta, in disparte gli obblighi risarcitori, un obbligo di restituzione ovvero di acquisizione legittima (che può, in primo luogo, intervenire ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001).

A nulla rileva che il potere di acquisizione presenti natura discrezionale, posto che la formulazione dell'eventuale sentenza di accoglimento, come si dirà, in alcun modo compromette la valutazione di natura discrezionale di competenza dell'Amministrazione.

Neppure sussiste un obbligo preliminare dell'interessato di richiedere previamente all'Amministrazione di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis, ben potendo il privato, a fronte della persistente occupazione illegittima, adire il giudice al fine di ottenere congrua tutela.

La quantificazione degli importi dovuti al ricorrente per l'occupazione illegittima del fondo rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, mentre rientra effettivamente nella giurisdizione del giudice ordinario la questione relativa all'indennità spettante per l'occupazione legittima.

Come, infatti, affermato dalla giurisprudenza ((cfr. Cass. civ., sez. un., 20/06/2022, n. 19877; v. anche (Cass., sez. un., 13/12/2018, n. 32361; Cass., sez. un., 22/03/2017, n. 7303; Cass., sez. un., 19/04/2013, n. 9534), ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera g), c.p.a., sono devolute al giudice ordinario le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità di occupazione

legittima dovute in conseguenza di atti ablativi, a nulla rilevando che la relativa domanda sia stata proposta dall'attore unitamente a quella - devoluta invece alla giurisdizione del giudice amministrativo - di risarcimento del danno da perdita del bene, stante la vigenza, nell'ordinamento processuale, del principio generale di inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione.

La proposizione della domanda di risarcimento del danno per equivalente monetario è, quindi, perfettamente ammissibile, in quanto alternativa all'ordine di provvedere ai sensi del citato art. 42-bis (ovvero all'ordine di acquisire il bene in altra forma legittima).

Non vi è dubbio che le prove acquisite innanzi al giudice civile possono essere valutate dal giudice amministrativo come semplici argomenti di prova e in questa sede il Tribunale non intende, come si dirà, attribuire alcuna valenza risolutiva alle risultanze emerse in sede civile in relazione all'importo presuntivamente dovuto.

Per quanto attiene, infine, all'obbligo delle parti di fornire gli elementi di prova posti a fondamento delle loro domande ed eccezioni, come disposto dall'art. 64, primo comma, c.p.a., deve osservarsi che, anche a prescindere da quanto affermato nella sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 727/2019 (menzionata dal difensore del ricorrente nel corso dell'odierna udienza), nel caso di specie la questione di fatto oggetto del presente giudizio risulta adeguatamente comprovata dai documenti allegati al ricorso introduttivo, da valutarsi anche alla luce del principio di non contestazione, posto che l'Amministrazione intimata non ha mosso specifiche e puntuali obiezioni in ordine a particolari circostanze fattuali indicate dall'interessato.

Tanto precisato, a giudizio del Collegio il ricorso è fondato nei termini e per le ragioni di seguito indicate.

Nel caso in esame, pur essendo intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità, l'Amministrazione non ha mai adottato il prescritto decreto di esproprio.

Nell'ipotesi in cui, come nella specie, alla dichiarazione di pubblica utilità non

abbia fatto seguito, l'emanazione di un tempestivo decreto di esproprio, in base all'attuale quadro normativo l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venire meno l'occupazione *sine titulo* e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o contegni (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 4833/2009 e n. 676/2011, nonché, fra le tante, T.A.R. Catania, II, n. 1220/2013 e n. 1974/2012).

I principi derivanti dall'interpretazione sistematica e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lettera c), c.p.a., consentono, peraltro, una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. n. 327/2001 o ad altro titolo (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 1514/2012, T.A.R. Palermo, II, n. 428/2012, T.A.R. Napoli, V, n. 1171/2012, nonché, fra le tante, T.A.R. Catania, II, n. 1220/2013 e n. 1974/2012), nonché di delineare in termini preliminari e generici il contenuto dell'obbligazione risarcitoria.

L'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001 (rubricato "Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico") stabilisce infatti 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. Tale indennizzo è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità. Per il periodo di occupazione senza titolo, l'indennizzo, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, va commisurato all'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato in conformità ai criteri che sono stati indicati.

Viene poi precisato che 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.

La Sezione deve, quindi, ordinare all'Amministrazione intimata, che risulta il soggetto utilizzatore dell'opera, la restituzione del bene, previa sua riduzione in pristino stato, ovvero la sua acquisizione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42-bis o ad altro titolo.

Nell'ipotesi di restituzione del bene previa riduzione in pristino stato, l'Amministrazione dovrà anche risarcire il danno per l'occupazione illegittima sino alla restituzione effettiva del bene stesso alla società.

Il risarcimento del danno da occupazione illegittima, nel caso in cui il Comune proceda alla restituzione del bene previa riduzione in pristino stato, dovrà consistere negli interessi legali calcolati sul valore del bene stesso all'epoca in cui ha avuto inizio l'occupazione illegittima (sul punto, cfr. T.A.R. Campania, Salerno II, n. 1539/2001).

In buona sostanza, il Comune dovrà accertare l'importo corrispondente al valore del bene occupato nel momento in cui l'occupazione illegittima ha avuto inizio (non potendo, per quanto già è stato accennato, attribuirsi portata risolutiva alle risultanze emerse nell'ambito del giudizio originariamente incardinato innanzi alla

giurisdizione ordinaria).

La somma così determinata dovrà, poi, essere rivalutata anno per anno e sugli importi così rivalutati il Comune dovrà corrispondere ai ricorrenti gli interessi legali in base ai principi generali sulla liquidazione dell'obbligazione risarcitoria (sul punto, cfr., per tutte, Cass. Civ., I, n. 19510/2005).

In alternativa alla restituzione e al risarcimento per l'illegittima occupazione nei termini appena illustrati, l'Amministrazione dovrà attivarsi perché il possesso illegittimo si converta in possesso legittimo a seguito di un valido titolo di acquisto, che, in primo luogo, potrà essere quello previsto dall'art. 42-bis del D.P.R. n. n. 327/2001.

Nel caso in cui il Comune ritenga di fare applicazione del citato art. 42-bis, esso dovrà, ovviamente attenersi alla relativa disciplina, ma ogni questione in ordine al *quantum* in tal caso dovuto resta sottratta alla giurisdizione di questo Tribunale, posto che, come affermato dalla giurisprudenza (cfr., ad esempio, T.A.R. Veneto, Venezia, I, 28 novembre 2022, n. 1801; T.A.R. Campania, Salerno, I, 26 settembre 2022, n. 2465; Cass. Civ., SS. UU., 20 luglio 2021, n. 20691; 8 giugno 2021, n. 15912; Consiglio di Stato, IV, 3 settembre 2019, n. 6074; Cass. Civ., Sez. un., n. 15283/ 2016, Consiglio di Stato, IV, n. 1917/2021 e n. 4550/ 2017): a) la controversia relativa alla determinazione e corresponsione dell'indennizzo previsto per l'acquisizione sanante di cui all'art. 42-bis è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario (e alla competenza funzionale in unico grado della Corte d'Appello) e costituisce la regola generale prevista dall'ordinamento per la determinazione giudiziale delle indennità dovute a fronte della privazione o compressione del diritto dominicale dell'espropriato; b) del resto, l'acquisizione sanante è ormai da considerare, in modo costituzionalmente e convenzionalmente orientato, quale "procedimento espropriativo semplificato", sicché oggetto della controversia non è l'operato illegittimo della Pubblica Amministrazione, bensì il legittimo provvedimento di acquisizione sanante, da cui il carattere indennitario del relativo ristoro.

Ne consegue che, qualora l'Amministrazione riterrà all'esito del procedimento di disporre l'acquisizione dell'area ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001, in quella sede verranno assunte le valutazioni sui criteri relativi all'indennizzo calcolato sullo stesso valore venale ed eventuali controversie insorte al riguardo saranno devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.

Riassumendo le fila del discorso sin qui svolto, in applicazione della disciplina attualmente vigente deve affermarsi che:

- a) l'Amministrazione è tenuta a restituire alla ricorrente il bene occupato, previa riduzione in pristino stato, corrispondendo il risarcimento per il periodo di occupazione illegittima, consistente negli interessi legali calcolati sul valore del bene all'epoca in cui l'occupazione illegittima ha avuto inizio, oltre rivalutazione e interessi nei sensi sopra indicati;
- b) l'Amministrazione è tenuta a procedere, in alternativa all'ipotesi di cui alla precedente lettera a, all'acquisizione del bene occupato mediante un valido titolo di acquisto, e, in primo luogo, tramite lo strumento disciplinato dall'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/200, dovendo specificarsi che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario su eventuali controversie relative al quantum dovuto in forza di tale provvedimento.

Ai sensi dell'art. 34, primo comma, lettera c), c.p.a., è anche opportuno disporre che l'Amministrazione si determini in ordine alla restituzione o all'acquisizione del bene occupato entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente decisione e che l'eventuale provvedimento di acquisizione sia tempestivamente notificato ai proprietari e trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'Amministrazione procedente, nonché comunicato alla Corte dei Conti.

Si ribadisce che è fatta salva ogni altra ipotesi di acquisto legittimo del bene stesso da parte dell'Amministrazione Comune (cessione volontaria, donazione, usucapione, etc.).

In conclusione, il ricorso va accolto nei termini che sono stati specificati, mentre

deve effettivamente ritenersi il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla sola questione relativa all'indennità per l'occupazione legittima.

Al riguardo, deve osservarsi che nel giudizio incardinato innanzi al Tribunale di Siracusa l'interessato aveva sollecitato la condanna dell'Amministrazione alla corresponsione degli interessi legali sul valore venale dell'area sin dall'epoca di inizio della (legittima) occupazione, mentre in questa sede ha addirittura formulato la richiesta a far data dal 25 novembre 2003 (data di adozione della delibera di Giunta Municipale avente valore di dichiarazione di pubblica utilità implicita).

La Sezione, per quanto già è stato indicato, non ritiene di condividere *in parte qua* la decisione della Corte di Appello di Messina n. 1560/2019 in data 28 giugno 2019, con cui il difetto di giurisdizione è stato dichiarato anche in relazione alla questione relativa al periodo di occupazione legittima, sicché sul punto gli atti vanno rimessi alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 11 terzo comma, c.p.a.

Tenuto conto della particolare articolazione della vicenda, le spese di lite relative alla parte della causa che ha già trovato definizione con la presente pronuncia, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) solleva conflitto di giurisdizione in ordine alla questione relativa al periodo di occupazione legittima e rimette gli atti alla Corte di Cassazione; 2) lo accoglie per il resto nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, condanna l'Amministrazione intimata a restituire alla ricorrente, previa riduzione in pristino stato, il bene occupato e a risarcire il danno per il periodo di occupazione illegittima, ovvero, in alternativa, ad acquisire il bene ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, ovvero tramite altra forma di acquisto legittimo; 3) dispone che l'Amministrazione si determini in ordine alla restituzione o all'acquisizione del bene entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente decisione e che l'eventuale

provvedimento di acquisizione sia tempestivamente notificato ai proprietari e trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'Amministrazione precedente, nonché comunicato alla Corte dei Conti; 4) compensa fra le parti le spese di giudizio in relazione alla parte della controversia che ha già trovato definizione con la presente pronuncia.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente, Estensore

Salvatore Accolla, Referendario

Emanuele Caminiti, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Daniele Burzichelli

IL SEGRETARIO