



REPUBBLICA ITALIANA

N. Reg. Sent. 363

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 3157/2001, 9485/2001

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione Seconda bis, 6206/2005 Reg. Gen.

ha pronunciato la seguente

ANNO 2001 e 2005

S E N T E N Z A

Sui ricorsi riuniti, ex art. 23 bis, l. n. 1034 del 1971, nn. R.G. 3157/2001, 9485/2001, 6206/2005 proposti da Forconi Claudio, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Di Macco e presso lo stesso domiciliato in Roma, Largo Rodolfo Lanciani n. 1;

contro

nel ricorso n. 3157/2001:

il comune di Torrita Tiberina, in persona del sindaco p.t., rappresentato e difeso (inizialmente dall'avv. E. Novelli) e successivamente dagli avv.ti Francesco Caso e Giuseppe Ciaglia e presso gli stessi domiciliato in Roma, via Savoia n. 72, in forza del mandato di cui alla delibera della G.C. 20.10.2007 n. 48 in atti;

e nei confronti di

Patrizia 76 Società cooperativa edilizia a r.l., in persona del legale rappresentante p.t., Emidio Verginelli, rappresentata e difesa dall'avv. Lorenzo Grisostomi Travaglini e dall'avv. Gianluigi Ciacci, anche disgiuntamente ed elettivamente domiciliata presso il primo in via Alessandro Torlonia n. 33 in Roma;

nei ricorsi nn. 9485/2001 e 6206/2005:

contro

il comune di Torrita Tiberina, come sopra rappresentato e difeso;

e la Regione Lazio, n.c.;

e nei confronti della società Patrizia 76 cooperativa edilizia a r.l., come sopra rappresentata e difesa;

nel ricorso n. 3157/2001:

per l'accertamento

della responsabilità civile del comune e della Società controinteressata in merito all'intervenuta occupazione acquisitiva sul terreno di proprietà del ricorrente;

e per la conseguente condanna

degli stessi, al risarcimento di tutti i danni prodotti, quantificati in lire 950.000.000 o nella somma determinata nel corso del giudizio, oltre agli interessi ed alla rivalutazione monetaria;

e per l'ordine

ai sensi e per gli effetti degli artt. 2774, 2674 bis c.c. e 113 disp. Att. C.c., al conservatore dei RR.II. competente della trascrizione della traslazione della proprietà fondiaria in capo al comune di Torrita tiberina, per avvenuta occupazione acquisitiva;

nel ricorso n. 9485/2001:

per l'annullamento

del decreto di espropriazione n. 225/2001 emesso dal Presidente della Giunta regionale del Lazio, in data 12.4.2001 avente ad oggetto "Comune di Torrita Tiberina – Espropriazione aree occorrente per la realizzazione del Piano di zona 167, località "Cesa" Decreto di esproprio definitivo (RM 109/5)" nonché di tutti gli atti che siano o possano considerarsi presupposti o conseguenza dell'atto impugnato;

nel ricorso n.6206/2005:

per l'annullamento

dell'atto di notifica di determinazione dell'indennità definitiva di espropriazione con la relativa indennità di espropriazione acclusa, recanti rispettivamente il numero di protocollo 1162 del 19.4.2005 del Comune di Torrita Tiberina e notificato al ricorrente in data 21.4.2005 ed il numero di protocollo n. 250/04 del 24.12.2004 della Commissione provinciale espropri di Roma (diretto al Comune di Torrita Tiberina ed avente ad oggetto la Realizzazione P.Z. Loc. Le Cese – Determinazione Indennità di Espropriazione), nonché di tutti quanti gli atti che siano o possano considerarsi presupposti o conseguenza dell'atto impugnato;

Visto i ricorsi con i relativi allegati;

Visto gli atti di costituzione in giudizio del comune e della Società Patrizia 76;

Visti gli atti tutti di causa;

Designato relatore alla pubblica udienza del 22.11.2007 il Consigliere. Solveig Cogliani, ed uditi gli avvocati delle parti come da verbale di causa agli atti del giudizio;

#### FATTO

Con il primo dei ricorsi indicati in epigrafe, l'istante, premesso di essere proprietario di un'area di mq. 17.800 sita nel comune resistente, distinta al catasto al foglio 6, partita 699, particelle 195/parte, 197/parte, 198/parte, destinati a zona C/2 di espansione nel Piano di fabbricazione in vigore, esponeva che:

- in data 24.3.1994, il Comune di Torrita Tiberina deliberava di procedere alla occupazione d'urgenza ed alla espropriazione del predetto fondo per la realizzazione di edilizia economica e popolare;
- in data 13.3.1995 il comune stipulava a tal fine una convenzione con la soc. Coop. a r.l. Patrizia 76;

- in data 23.9.95, la giunta comunale avviava la procedura con delibera divenuta esecutiva il 12.10.1995;
- dall'8.1 al 18.1.1996, il comune procedeva all'occupazione d'urgenza, redigendo il verbale di immissione in possesso e di consistenza;
- dopo l'offerta dell'indennità provvisoria di esproprio di lire 126.161.280, notificata al ricorrente in data 2.6.2000, nessun atto ablativo era posto in essere, mentre il fondo era trasformato irreversibilmente a seguito dell'edificazione programmata ed avviata in data 10.1.1997.

Il ricorrente argomentava che, a seguito dell'edificazione, si era verificata l'occupazione acquisitiva, in violazione delle norme e dei principi del giusto procedimento, con conseguente diritto dell'istante al risarcimento del danno patito.

Si costituiva il Comune, resistendo dapprima all'istanza cautelare e deducendo la carenza del presupposto del danno grave ed irreparabile a fronte della richiesta meramente patrimoniale.

Si costituiva la società controinteressata, eccependo primariamente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sotto il profilo oggettivo della materia in argomento e in ragione della pretesa azionata nei confronti di una società privata.

In subordine, deduceva il difetto di legittimazione passiva poiché era il comune unico responsabile della procedura di occupazione delle aree.

Nel merito, chiedeva in ogni caso il rigetto della domanda, avendo l'amministrazione portato a compimento il procedimento ablatorio.

L'istanza cautelare era respinta.

Con il secondo dei ricorsi, l'istante impugnava il decreto di esproprio per violazione e falsa applicazione dell'art. 20/ co. 2° l. n. 865 del 1971 e dell'art. 13, l. n. 2359 del 1865, nonché per il vizio di eccesso di potere per carenza e sviamento di potere, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, illogicità e contraddittorietà della motivazione ed infine per ingiustizia manifesta.

Adduceva ancora il vizio di violazione dei criteri dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa e del procedimento amministrativo di cui alla l. n. 241 del 1990. Asseriva il ricorrente che il provvedimento in menzione era stato tardivamente emesso in data 12.4.2001 e successivamente notificato il 2.7.2001 all'interessato, oltre i termini di legge, nonché in violazione dell'art. 7 comma 2, l. reg. Lazio n. 79 del 1978, venendosi a verificare una fattispecie di occupazione acquisitiva.

Resistevano il comune e la Società Patrizia 76, chiedendo il rigetto della domanda.

Con il terzo ricorso l'istante impugnava la definitiva determinazione dell'indennità espropriativa, deducendo il vizio di eccesso di potere per sviamento, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, illogicità e contraddittorietà tra più atti, ingiustizia manifesta e violazione e vizio del procedimento, nonché per violazione di legge in relazione al difetto ed all'insufficienza della motivazione, al difetto dei presupposti ed in ragione della violazione dei principi di economicità, efficacia e pubblicità di cui all'art. 1 della l. n. 241 del 1990, nonché del principio del giusto procedimento, di cui alla l. n. 241 cit. ed all'art. 97 della Cost. e la violazione dell'art. 15, l. n. 865 del 1971, come sostituito dall'art. 14 della l. n. 10 del 1977, per avere l'amministrazione proceduto alla determinazione dell'indennità di esproprio senza prendere in alcuna considerazione il reale evolversi del procedimento ed il verificarsi

della fattispecie di occupazione acquisitiva a seguito della decadenza del procedimento di esproprio.

Si costituivano anche in tale giudizio il comune e la Società Patrizia 76, per resistere alla domanda, formulando la seconda e medesima eccezione ed, entrambe, controdeducendo il regolare svolgersi del procedimento ablatorio.

Con unica memoria tardiva per l'udienza di discussione, il Comune ripercorreva l'iter del procedimento seguito, menzionando che con delibera del 5.6.1987 n. 51, l'amministrazione comunale aveva proceduto all'adozione del piano di zona, poi approvato in data 24.3.1994 n. 11, con contestuale dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere previste. Quindi, asseriva che il decreto pronunciato dalla Regione in data 12.4.2001 era stato emesso in piena vigenza del piano di zona, dovendosi ritenere legittimo il decreto di esproprio così emanato in ragione dell'art. 51, l. n. 457 del 1978, che aveva prorogato di 18 anni il termine di efficacia del piano per l'edilizia economica e popolare, stabilendo che il termine di cui all'art. 1 del d.l. 2.5.1974 n. 115, convertito nella l. 27.6.1974 n. 247, era prorogato di tre anni, fermo il disposto dell'art. 3 comma 2, l. n. 167 del 1962.

Le cause, dunque, erano trattenute in decisione all'udienza di discussione.

## DIRITTO

1. I ricorsi in epigrafe possono essere riuniti a causa della connessione oggettiva e soggettiva, nonché dei motivi di ricorso. Appare evidente, infatti, come i fatti che hanno interessato il terreno dell'istante ed hanno inciso sulla posizione giuridica soggettiva dello stesso, dalla deliberazione dell'occupazione di urgenza, al verificarsi dell'irreversibile trasformazione del fondo, al successivo completarsi del procedimento ablatorio, siano

riconducibili ad un'unica vicenda, nella quale assume rilievo la qualificazione dell'azione pubblica, anche al fine di determinare la sussistenza della giurisdizione del giudice adito.

2. Preliminarmente, dunque, va esaminata la questione attinente alla spettanza della controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo. La fattispecie dell'occupazione acquisitiva, materia del primo ricorso, ha formato oggetto di numerosi interventi giurisprudenziali, anche contrastanti, che hanno visto il confronto tra le pronunzie della Corte di Cassazione e quelle del Supremo Consesso della giustizia amministrativa, per quanto concerne la questione del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo.
3. Al fine di verificare l'ambito di indagine è, tuttavia, necessario, esaminare per prima, dal punto di vista logico, la controversia che occupa il secondo ricorso, al fine di chiarire se ci si trovi dinnanzi ad un procedimento ablatorio portato a conclusione con il decreto di esproprio impugnato oppure si sia compiuta la fattispecie indicata come 'occupazione acquisitiva'.

Nella specie, in vero, il decreto di esproprio, oggetto della seconda impugnazione, risulta emesso chiaramente oltre i limiti temporali. La giurisprudenza ha chiarito in più di una pronunzia come (*ex multis*, **TAR TOSCANA - I Sezione - sentenza n. 426 - 14 marzo 2000**) l'ordinamento richiede che la situazione transitoria e di incertezza circa la sorte del bene, dopo la dichiarazione di pubblica utilità, sia limitata nel tempo dalla predeterminazione di termini precisi entro cui debbono iniziarsi e completarsi i lavori dell'opera pubblica e, soprattutto, per quanto qui interessa, iniziarsi e completarsi le operazioni di espropriazione (ai sensi dell'art. 13 l.

25.6.1865 n. 2359). Ciò perché se la nostra Costituzione, all'art. 42, ammette che la proprietà privata possa essere compressa attraverso l'espropriazione, quando questo corrisponda ad un interesse della collettività, l'avvio della procedura ablatoria con la dichiarazione di pubblica utilità compromette l'utilizzo del bene e la sua commerciabilità, sicché è necessario che il procedimento sia ben definito temporalmente ed il sacrificio del privato strettamente connesso alla capacità della pubblica amministrazione di realizzare il bene per la collettività. Ecco, perché la conclusione dell'iter procedimentale può connettersi unicamente al provvedimento costituito dal decreto di esproprio. Mentre *“decorsi inutilmente i termini prefissati senza che si sia realizzata l'opera e/o emanato il decreto di esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità ex art. 13, comma III, della L. 2359/1865 diviene inefficace, il che determina il venir meno, sin ab initio, del potere della Amministrazione e di conseguenza la illegittimità ex tunc dell'intero procedimento. Ciò si evince dalla lettera e dalla ratio dello stesso art. 13 III comma il quale dispone che in questo caso debba farsi luogo ad una nuova dichiarazione di pubblica utilità.”*

E tale principio risulta, altresì, valido anche quando il procedimento sia avviato con cuna dichiarazione d'urgenza, come nel caso di specie. E nel caso di inosservanza del termine per la pronuncia della espropriazione, si verifica un' illegittimità del procedimento che risulta azionabile avanti il giudice amministrativo (Cass. Sez. Un. 22.2.1995 n. 1962). Con la conclusione che, nel caso in cui scada il termine per pronunciare l'espropriazione, senza che l'amministrazione abbia disposto alcunché, si verificherà l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, a fronte della natura perentoria, per le considerazioni sopra svolte, dei termini finali di cui all'art. 13 della l. n. 2359 del 1865 (*in terminis*, Cons. St., sez. IV, 23 settembre 1994, n. 737).



Per quanto sopra esposto, deve essere accolto il secondo ricorso qui in esame e, per l'effetto, deve essere annullato il decreto di espropriazione n. 225 del 2001, emesso chiaramente oltre i termini di cui al menzionato art. 13, a fronte dell'occupazione d'urgenza deliberata nel 1994 ed avvenuta tramite immissione in possesso nel 1996.

4. Così, chiariti i termini della vicenda, va rilevato che nella specie ci si trova di fronte alla fattispecie della c.d. accessione invertita a seguito della irreversibile trasformazione del fondo, per l'avvio dei lavori nel 1997.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 12 del 2007, ha svolto un rinnovato esame della individuazione del giudice amministrativo quale giudice cui spetta di pronunciarsi in tema di accessione invertita, ovvero quando la formale espropriazione intervenga dopo la sopravvenuta inefficacia, per decorso del suo termine finale, della dichiarazione di pubblica utilità.

A tale pronunzia, dunque, deve farsi riferimento al fine della individuazione di questo giudice come competente a decidere in ordine all'oggetto del primo ricorso, in relazione alla domanda risarcitoria proposta con l'atto introduttivo.

L'analisi condotta dall'Adunanza Plenaria ha sottolineato come, sia pur a fronte della previsione di giudici diversi, le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa abbiano uguale dignità, essendo gli organi giurisdizionali muniti di analoghi poteri ugualmente compiuti ai fini della completezza delle tutele di merito loro commesse ed ugualmente intesi ad attuare i precetti degli artt. 24 e 111 Cost. (sul punto richiamando la sentenza della Cort. Cost., 12 marzo 2007, n. 77).

Con specifico riferimento alla materia delle espropriazioni, peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza 11 maggio 2006, n. 191, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 co. 1 d.lgs. 31 marzo 1990, n. 80, come sostituito dall'art. 7

lett. b. della L. 21 luglio 2000, n. 205, dell'art. 34 co. 1 del medesimo decreto, nonché dell'art. 53, co.1, del D.Lg.vo 8 giugno 2001, n. 325 ( v. d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 53 ) nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva le controversie relative a “ *i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati non esclude i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere*” (secondo i principi già espressi dalla sent. 6 luglio 2004, n. 204 ). Tuttavia, i “*comportamenti*”, che rimangono esclusi dalla giurisdizione amministrativa esclusiva non sono tutti i comportamenti, ma solo quelli che non risultino riconducibili all'esercizio di un pubblico potere.

Ne deriva che secondo l'affermazione del giudice di legittimità costituzionale, qualificante, ai fini dell'individuazione della giustificazione della giurisdizione del giudice amministrativo, è un agire causalmente riferibile ad una funzione che per legge appartenga all'amministrazione agente e che per legge questa sia autorizzata a svolgere e che, in concreto, risulti svolta.

Come ricordato, dunque, dalla menzionata pronuncia dell'Adunanza Plenaria, “*La illegittimità di questo o quel momento procedimentale , cioè di quella serie formale strumentalmente rivolta a realizzare l'interesse pubblico e sintomatica dell'agire autoritativo consentito dalla legge , può sì far concludere per la illegittimità e, nei congrui casi, per la illiceità del comportamento con effetti anche analoghi o uguali a quelli propri della accertata carenza del potere, ma tale conclusione spetta al giudice cui, con garanzie ed effettività di certo non inferiori a quelle apprestate dal giudizio ordinario, compete alla stregua dell'ordinamento: al “giudice naturale della legittimità dell'esercizio della funzione pubblica”*. Con la conseguenza che è al giudice amministrativo che spetta la cognizione piena - in termini di potere annullatorio e risarcitorio - delle domande dirette a tutelare la

posizione giuridica lesa dall'azione della pubblica amministrazione illegittima e talora illecita, secondo quanto disposto dalla rinnovata disciplina del giudizio amministrativo (v. art. 7 e 8 L. n. 205 del 2000). Ciò in considerazione del fatto che lo strumento del risarcimento del danno offerto al soggetto, ulteriormente alla demolizione dell'atto lesivo, concreta non un materia nuova assegnata al giudice amministrativo, ma solo il completamento delle forme di tutela poste a garanzia del privato a fronte dell'azione viziata della p.a..

Con la medesima pronunzia il Supremo Consesso della giustizia amministrativa si è trovato a ribadire le conclusioni già assunte in tema della c.d. pregiudiziale amministrativa, rilevando che la necessità della preventiva azione di annullamento sia a tutela degli interessi collettivi e pubblici sottesi alla previsione del principio di decadenza nel giudizio impugnatorio, sia, in ragione della previsione di un disagio non grave per il soggetto leso a fronte della utilità dello stesso a svolgere, nell'uso della diligenza media, dapprima o contestualmente una domanda di annullamento dell'atto asseritamene illegittimo ed illecito.

Per quanto concerne, tuttavia, la fattispecie in esame, va rilevato che l'Adunanza Plenaria ha fatto riferimento alla nuova disciplina contenuta nel T.U. approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, che, nel suo art. 43, detta una innovativa disciplina in tema di c.d. "accessione invertita", derivi essa da occupazione acquisitiva o usurpativa.

Infatti, ha rilevato che *"In presenza di utilizzazione di un bene immobile per scopi di interesse pubblico che sia modificato "in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo di pubblica utilità"* l'autorità cui risale l'utilizzazione *"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” può disporre che l’immobile stesso “vada acquisito al suo patrimonio indisponibile” con provvedimento discrezionale che, verso determinazione e preventivo pagamento della misura del risarcimento del danno, comporta il trasferimento del diritto di proprietà.*

La norma, che rimette alla valutazione discrezionale dell’amministrazione di negare la restituzione del bene e che attribuisce al giudice amministrativo di sindacare, nell’ambito della giurisdizione attribuitagli ai sensi del successivo art.53, le ragioni del diniego - secondo alcuni con competenza non solo esclusiva ma estesa al merito da un lato rileva poiché conferma la riconducibilità alla giurisdizione del giudice amministrativo, laddove sia identificabile un esercizio del potere pubblico, cui ricondurre l’azione o il comportamento della pubblica amministrazione, dall’altro, estende la possibilità di accertare tale dato anche solo attraverso l’identificazione della *“qualifica di “autorità” del soggetto agente e delle strumentalità del suo agire ai fini della realizzazione degli “scopi di interesse pubblico” la cui cura è ad essa commessa”*.

La fattispecie ora in esame è definita chiaramente dalle caratteristiche identificative della accessione avvertita, a seguito della c.d. “occupazione acquisitiva”, cioè è fondata su un iniziale legittimo esercizio del potere pubblico, a fronte dell’individuazione di un’esigenza urgente della collettività, cui però non ha fatto seguito il regolare svolgersi del procedimento ablatorio nei termini consentiti dalla legge, con una conseguente irragionevole compressione del patrimonio del soggetto privato ed una inalterabile destinazione del bene all’uso pubblico, a fronte della trasformazione raggiunta.

Con riferimento alla tutela giudiziaria essa, sulla base delle considerazioni svolte, risulta interamente attribuita, ora, con la sola eccezione delle “vie di fatto”

materiali, al giudice amministrativo. *“Si realizza per tale maniera, nella materia delle espropriazioni (eccezion fatta per le questioni indennitarie) quella estesa concentrazione della giurisdizione che è tra gli obiettivi prioritari della recente legislazione e che, coerente con la acquisita pienezza dei poteri del giudice amministrativo, consente ponderate riflessioni anche nelle altre materie che tuttora esprimono elementi di incertezza sul tema per più versi centrale degli esposti criteri di discriminazione.”*

Ne deriva che non può fondarsi alcun dubbio in ordine all'appartenenza alla giurisdizione del giudice adito, la questione in ordine alla spettanza ed alla quantificazione del risarcimento del danno a seguito del compiersi della fattispecie di occupazione acquisitiva patita dal ricorrente e denunciata nel ricorso n. 3157 del 2001.

5. Svolto l'esame preliminare della giurisdizione, deve procedersi ad individuare la spettanza della pretesa risarcitoria in capo al soggetto privato del bene a seguito del verificarsi dell'irreversibile trasformazione del suo fondo, per il compiersi dell'edificazione pubblica. Anche tale fattispecie è stata, da ultimo, indagata dalla Corte Costituzionale, con riferimento alle pronunzie dettate dalla Corte di Starsburgo

La Corte costituzionale con la sentenza n. 349, depositata il 24 ottobre 2007, si è specificamente pronunziata in ordine al risarcimento del danno subito a causa della occupazione acquisitiva, sulla questione sollevata dalla Corte di cassazione e dalla Corte d'appello di Palermo, con ordinanze del 20 maggio e del 29 giugno 2006, in riferimento all'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, ed in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (di seguito, CEDU), ratificata e resa

esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nonché all'art. 117, primo comma, della Costituzione, ed in relazione all'art. 6 della CEDU ed all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) – convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 – comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). Peraltro, tale sentenza va letta coordinatamente alla gemella pronuncia n. 348, in pari data, in cui la medesima Corte ha deciso in ordine alla questione di legittimità costituzionale, sollevata con ordinanza depositata il 29 maggio 2006 (r.o. n. 402 del 2006), dalla Corte di Cassazione in ordine all'art. 5-bis del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, per violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., sempre coordinatamente al citato art. 6 CEDU ed all'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione stessa.

Secondo la ricostruzione storica dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, svolta dalla Corte emerge che l'originale previsione di cui alla legge 25 giugno 1865, n. 2359, recante "Espropriazioni per causa di utilità pubblica", nella prassi l'istituto dell'occupazione d'urgenza diveniva un passaggio naturale, tanto da eludere l'iter completo che prevedeva la conclusione con decreto di esproprio, del procedimento

ablatorio e da far sorgere la c.d. «accessione invertita» o «occupazione appropriativa» (di cui alla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 1464 del 1983).

La necessità di bilanciamento dell'interesse pubblico con quello privato vedeva il sorgere della tutela del proprietario in termini, non indennitari, ma di risarcimento del danno da illecito, equivalente almeno al valore reale del bene, con prescrizione quinquennale dal momento della trasformazione irreversibile del bene.

Successivamente, tale orientamento è stato confermato dal legislatore dapprima con la legge 27 ottobre 1988, n. 458, che confermava il principio del risarcimento integrale del danno subito dal titolare del bene.

Successivamente il legislatore, con la legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 5-bis, stabiliva la parificazione tra ristoro del danno per occupazione acquisitiva ed indennizzo espropriativo, ma la Corte costituzionale, con la sentenza n. 369 del 1996, censurava tale parificazione in riferimento all'art. 3 Cost, precisando che *“l'accessione invertita «realizza un modo di acquisto della proprietà [...] giustificato da un bilanciamento fra interesse pubblico (correlato alla conservazione dell'opera in tesi pubblica) e l'interesse privato (relativo alla riparazione del pregiudizio sofferto dal proprietario) la cui correttezza “costituzionale” è ulteriormente» confortata «dal suo porsi come concreta manifestazione, in definitiva, della funzione sociale della proprietà» (sentenza n. 188 del 1995, che richiama la sentenza n. 384 del 1990). E, tuttavia, essendo l'interesse pubblico già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la misura della liquidazione del danno non può prescindere dalla adeguatezza della tutela risarcitoria che, nel quadro della conformazione datane dalla giurisprudenza di legittimità, comportava la liquidazione del danno derivante dalla perdita del diritto di proprietà, mediante il pagamento di una somma pari al valore venale del bene, con la*

*rivalutazione per l'eventuale diminuzione del potere di acquisto della moneta fino al giorno della liquidazione.*”

Ancora dopo, l'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996 ha introdotto nell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 333 del 1992, il comma 7-*bis*, secondo cui in caso di occupazione illegittima di suoli per causa di pubblica utilità, intervenute anteriormente al 30 settembre 1996, si applicano, per la liquidazione del danno, i criteri di determinazione dell'indennità di cui al comma 1 (quella, cioè, prevista per l'espropriazione dei suoli edificatori: semisomma tra valore di mercato e reddito catastale rivalutato, decurtata del 40 per cento), con esclusione di tale riduzione e con la precisazione che «in tal caso l'importo del risarcimento è altresì aumentato del 10 per cento».

Tale norma è stata esaminata dalla sentenza n. 148 del 1999, che non ha accolto le censure prospettate.

Con il nuovo vaglio la norma da ultima menzionata, è stata esaminata dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con le norme internazionali convenzionali e, anzitutto, con l'art. 1 del Protocollo addizionale della CEDU, che stabilisce che *«Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale»*, nell'interpretazione, peraltro offertane della Corte europea.

In tale giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo, richiamata dalla Corte costituzionale, si fa riferimento costantemente all'” *l'affermazione secondo la quale, in virtù della norma convenzionale, «una misura che costituisce interferenza nel diritto al rispetto dei beni deve trovare il “giusto equilibrio” tra le esigenze*



*dell'interesse generale della comunità e le esigenze imperative di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo»* e *“proprio in riferimento alla disciplina stabilita dal richiamato art. 5-bis della legge qui in discussione, la Corte europea ha affermato che, quando si tratta di «esproprio isolato che non si situa in un contesto di riforma economica, sociale o politica e non è legato ad alcun'altra circostanza particolare», non sussiste «alcun obiettivo legittimo di “pubblica utilità” che possa giustificare un rimborso inferiore al valore commerciale», osservando altresì che, al fine di escludere la violazione della norma convenzionale, occorre dunque «sopprimere qualsiasi ostacolo per l'ottenimento di un indennizzo avente un rapporto ragionevole con il valore del bene espropriato» (sentenza 29 marzo 2006, Scordino)”*. Tali principi sono stati specificamente affermati, altresì, con specifico riguardo alla disciplina dell'occupazione acquisitiva.

Con la conseguenza che la Corte costituzionale ha evidenziato come *“essendosi consolidata l'affermazione della illegittimità nella fattispecie in esame di un ristoro economico che non corrisponda al valore reale del bene, la disciplina della liquidazione del danno stabilita dalla norma nazionale censurata si pone in contrasto, insanabile in via interpretativa, con l'art. 1 del Protocollo addizionale, nell'interpretazione datane dalla Corte europea; e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione.”*

In ragione di tali considerazioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, introdotto dall'art. 3, comma 65, della legge n. 662 del 1996, poiché, *“non prevedendo un ristoro integrale del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione, corrispondente al valore di mercato del bene occupato, è in contrasto con gli obblighi*

*internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione.”*

Dalla ricostruzione sin qui operata, tramite la nuova lettura svolta dalla Corte costituzionale, emerge la fondatezza della pretesa di parte ricorrente a vedere risarcita la privazione della proprietà privata, con riferimento al valore di mercato del bene.

Tuttavia, in ragione del principio della domanda, cui fa riferimento anche il giudizio di questo giudice, a fronte dell'affermazione di un valore di mercato determinato in lire 1.600.000.000, vale la richiesta di risarcimento limitata al valore calcolato in sede di determinazione della indennità di espropriazione in 400.672,00 euro, come si evince dalla quantificazione operata dal CTU della Corte d'Appello (cfr. doc. n. 15 del primo ricorso introduttivo).

Tale somma deve ritenersi soddisfattiva della pretesa di parte istante in merito al risarcimento del danno patito dalla illegittima sottrazione della disponibilità del bene di proprietà, in forza della domanda svolta dalla stessa. Essa è comprensiva della somma che l'amministrazione avrebbe dovuto corrispondere per l'occupazione d'urgenza quinquennale. Tuttavia, in forza della ricostruita vicenda, deve concludersi per l'illegittimità ex tunc dell'intero procedimento ablatorio, in forza del decorrere inutilmente del termine per la conclusione del medesimo, sicchè spetta al ricorrente la somma sopra indicata quale risarcimento del danno subito. L'accertamento della quantificazione operato dalla Corte d'appello, una volta determinato il verificarsi della fattispecie di occupazione acquisitiva, non costituisce ostacolo alla presente condanna, in termini di un doppio giudizio, ma va a concretare un elemento per la determinazione da parte di questo collegio del valore del bene, ai fini risarcitori, secondo i principi fissati dalla Corte costituzionale e dalla Corte di Strasburgo.

Sulla somma sopra determinata, su cui si è formato l'accordo della parte ricorrente, andranno corrisposti alla stessa, la rivalutazione monetaria dalla maturazione dei relativi crediti sino alla data di deposito della presente sentenza, nonché gli interessi legali dalla maturazione sino al soddisfo (cfr. *in terminis*, Tar Lazio, sez. II ter, n. 5985 del 2007).

6. Va precisato che tale obbligo deve essere posto a carico dell'amministrazione procedente, poiché la società Patrizia 76 è rimasta estranea al compimento delle procedure di occupazione ed espropriative, che sono state interamente effettuate dal comune di Torrita tiberina, che ha provveduto alla consegna in favore della società cooperativa con il verbale 15.2.1996 (doc. 2 allegato alla memoria della controinteressata, dep. il 10.11.2007). Ne deriva il difetto di legittimazione passiva in capo alla controinteressata quanto alla pretesa risarcitoria azionata nel primo ricorso, pur esattamente essendo stata citata come controinteressata, venendo in controversia la legittimità della procedura ablatoria, cui rimane connesso l'intervento edilizio operato dalla medesima.

7. Infine, in ordine alla domanda svolta con il terzo dei ricorsi riuniti, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice adito, essendo lo stesso espressamente indirizzato a contestare la determinazione dell'indennità di espropriazione, che esula dalla sfera di cognizione di questo giudice. Le controversie relative alla contestazione della stima dell'indennità di esproprio – ove rimanga ulteriore spazio di interesse alla lite nella fattispecie in esame - spettano difatti, alla cognizione della Corte d'Appello, come risulta confermato dal disposto del d.P.R. n. 327 del 2001, art. 53.

In ragione della complessità della questione esaminata, sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda bis, previa riunione dei ricorsi, accoglie il ricorso n. 3157/01 e per l'effetto, condanna l'amministrazione comunale a corrispondere a titolo di risarcimento del danno, in favore del ricorrente la somma di 400.672,00 euro, oltre agli interessi ed alla rivalutazione monetaria come specificato in motivazione; accoglie altresì, il ricorso n. 9485/01 e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Dichiara inammissibile il ricorso n. 6206/05.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma il 22.11.2007, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori magistrati:

- Francesco Corsaro, Presidente
- Paolo Restaino, Consigliere
- Solveig Cogliani, Consigliere, estensore