

Pubblicato il 28/02/2018

N. 00269/2018 REG.PROV.COLL.  
N. 01368/2013 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 Puglia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1368 del 2013, proposto da:

██████████ ██████████, in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Biagio Lorusso, Cecilia Lorusso, con  
domicilio eletto presso lo studio ██████████ in ██████████, via N. ██████████  
n. ██████████;

*contro*

Città Metropolitana di Bari, in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentata e difesa dall'avvocato ██████████ ██████████, con domicilio eletto  
presso il suo studio in ██████████, via ██████████ ██████████ n. ██████████;

Provincia BAT, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e  
difesa dall'avvocato ██████████ ██████████, con domicilio eletto presso il suo  
studio in Bisceglie, via ██████████ ██████████ n. ██████████;

*per la condanna al risarcimento del danno da illegittima acquisizione di aree proprietà  
o, in subordine, alla restituzione dei suoli;*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Bari e della Provincia BAT;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 gennaio 2018 la dott.ssa Viviana Lenzi e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1 - A seguito di pronuncia declinatoria della giurisdizione emessa dal Tribunale di Trani con sentenza n. 661/12, parte ricorrente ha riassunto il giudizio dinanzi a questo Tribunale a mezzo di ricorso notificato il 10/10/13 e depositato il 24/10/13.

La ricorrente ha dedotto di essere comproprietaria (nella misura del 47,50%, per effetto di atto di scissione della società ██████████ rogato il 21/7/04) di un suolo occupato in via d'urgenza nel gennaio 2000 per l'effettuazione di lavori di ammodernamento della S.P. 13 Andria-Bisceglie ed irreversibilmente trasformato senza il completamento della prescritta procedura ablatoria.

Tanto premesso, ha chiesto la condanna della Provincia di Bari al risarcimento del danno derivante dall'illegittima acquisizione del suolo, in misura da determinarsi a mezzo di ctu, nonché al pagamento dell'indennità per il periodo di occupazione legittima, il tutto maggiorato di interessi e rivalutazione.

1.1 - Con atto notificato il 25/10/15, la ricorrente ha provveduto all'integrazione del contraddittorio nei confronti della Città Metropolitana di Bari, medio tempore succeduta alla Provincia di Bari. Ha, quindi, richiesto (solo in questa sede e per la prima volta) l'annullamento degli "atti in epigrafe del ricorso introduttivo indicati" ed il risarcimento del danno per l'illegittima acquisizione dei suoli e, in subordine, la loro restituzione.

2 - Si è costituita la Città Metropolitana di Bari, chiedendo – in primis – la riunione del presente giudizio a quello recante n. R.G. 811/13 (instaurato

dalla comproprietaria [REDACTED] e deducendo:

- carenza di giurisdizione del G.A. in relazione alla domanda di condanna al pagamento dell'indennità per occupazione legittima;
- inammissibilità dell'istanza risarcitoria, siccome l'azione è stata proposta (con atti di citazione a comparire dinanzi a al Tribunale di Trani notificato il 28/12/04) prima che maturasse il quinquennio dalla dichiarazione di pubblica utilità (16/5/05);
- infondatezza dell'azione risarcitoria siccome – in mancanza di un valido decreto di espropriazione ovvero di un provvedimento di acquisizione sanante, non si verifica alcuna perdita della proprietà;
- necessità di integrazione del contraddittorio nei confronti della Provincia BAT, che dal 2009 è assegnataria della SP 13 Andria -Bisceglie (doc. 4 prod. resistente del 14/9/17);
- inammissibilità dell'azione risarcitoria per genericità, stante la mancanza di elementi di prova in ordine al preteso danno.

3 - Con ordinanza n. 1114/17 è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Provincia BAT, che – costituendosi – ha chiesto respingersi le domande spiegate nei suoi confronti, preannunciando l'emissione di un decreto di acquisizione sanante.

4 - Alla pubblica udienza del 31/1/18 la causa è stata trattenuta in decisione.

5 - Parte ricorrente ha agito per il "risarcimento dei danni subiti a seguito della irreversibile trasformazione del bene di sua proprietà per la realizzazione di un'opera pubblica, non seguita da espropriazione con il pagamento delle relative indennità" (così a pag. 3 del ricorso), domanda che va qualificata come tendente al risarcimento del danno da perdita del bene di proprietà, in mancanza di riferimenti al danno da occupazione illegittima e quindi da mancato godimento.

5.1 - Orbene, in punto di fatto, non è contestato che entro il termine quinquennale decorrente dalla dichiarazione di pubblica utilità – e non dalla data di inizio dei lavori, secondo quanto opinato dalla Città Metropolitana – o

successivamente, fino all'attualità, non è stato adottato un formale provvedimento di esproprio né altro idoneo atto traslativo della proprietà, quale la cessione volontaria o il provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42 bis, d.P.R. n. 327 del 2001. Osserva il Collegio che la mancata emanazione del decreto di esproprio nel termine quinquennale ha comportato, oltre alla decadenza dell'originaria dichiarazione di pubblica utilità, anche la perdita di efficacia del decreto di occupazione d'urgenza e, soprattutto, del vincolo preordinato all'esproprio.

5.2 - Tanto premesso, va esclusa la fondatezza della domanda risarcitoria da perdita di proprietà, quale inizialmente formulata nel ricorso introduttivo.

“La domanda di risarcimento del danno pari al valore venale delle aree occupate presuppone infatti la perdurante efficacia, nel nostro ordinamento, dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, che però, è stato espunto sia a seguito dell'intervento della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, che ha ritenuto l'occupazione appropriativa contrastante con la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, sia a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327 del 2001” (TAR Campania, Napoli, sez. V, sent. 30/8/17 n.4205).

Al contrario, essendo ammissibili, quali modi di acquisizione della proprietà alla mano pubblica, esclusivamente il decreto espropriativo ovvero quello ex art. 42 bis T.U. espr., va affermato che il regime del bene non si è modificato e, dal punto di vista giuridico, a tutt'oggi non è intervenuta alcuna (illegittima) sottrazione della proprietà, da ristorare per equivalente.

Pertanto la domanda risarcitoria avanzata dalla ricorrente per la perdita del fondo di sua proprietà connessa all'illegittima trasformazione deve essere respinta perché infondata, non essendosi prodotto il danno lamentato (ovvero la sottrazione della proprietà del bene), in mancanza, in origine, del decreto di espropriazione. L'infondatezza della domanda consente di prescindere dalla preliminare eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente.

6 - Merita, invece, accoglimento la domanda di restituzione: ed invero, “la restituzione del bene, previa eventuale riduzione in pristino, costituisce modalità di risarcimento in forma specifica, ai sensi dell'art. 2058 cod. civ., alternativa al risarcimento per equivalente (e salvo il risarcimento del danno per il periodo di occupazione sino alla restituzione), ossia, come chiarito da costante giurisprudenza di questa Sezione, un mezzo concorrente per conseguire la riparazione del pregiudizio subito, con ciò dovendosi senz'altro escludere che la scelta in corso di giudizio per una delle due modalità costituisca mutatio libelli, risolvendosi solo in una emendatio libelli (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1° giugno 2011, n. 3331). Tenuto conto, anzi, della perdurante responsabilità per l'occupazione del bene, generatrice di danno patrimoniale e fonte peraltro di responsabilità contabile, l'Amministrazione, come pure chiarito da questa Sezione, ha l'obbligo primario di procedere alla restituzione del bene, salva la sua acquisizione per via consensuale o con l'esercizio del potere discrezionale di cui all'art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001 (vedi Cons. Stato, Sez. IV, 20 luglio 2011, n. 4408)” – Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 22/1/14 n. 306.

7 - Va fatta salva, quindi, la facoltà della “autorità che utilizza il bene” - prima che si formi il “giudicato restitutorio” - di ripristinare la legalità avvalendosi dell'art. 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001, mediante l'adozione di un provvedimento di acquisizione sanante, nel rispetto delle prescrizioni stabilite dalla norma (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 15 settembre 2014, n. 4696; 26 agosto 2015, n. 4014; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 7 luglio 2015, n. 3628). Fermo restando che la valutazione comparativa degli interessi in gioco e la conseguente decisione in ordine all'acquisizione o alla restituzione del bene rimane nella sfera di discrezionalità dell'Amministrazione (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 16 marzo 2012, n. 1514), va precisato che l'esercizio potestà pubblicistica di cui all'art. 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001 deve essere condotto alla stregua delle conclusioni cui è pervenuta la più autorevole giurisprudenza (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 71 del 2015, Sezioni

Unite della Corte di Cassazione, n. 735 del 19 gennaio 2015 e n. 22096 del 29 ottobre 2015, Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 9 febbraio 2016), condivisa dal Collegio. In particolare, nell'ultima pronuncia appena citata, si è osservato che l'art. 42 bis configura un "procedimento ablatorio sui generis" il cui scopo non è quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall'Amministrazione (perché altrimenti integrerebbe una espropriazione indiretta per ciò solo vietata), bensì quello "autonomo, rispetto alle ragioni che hanno ispirato la pregressa occupazione *contra ius*, consistente nella soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche, redimibili esclusivamente attraverso il mantenimento e la gestione di qualsiasi opera dell'infrastruttura realizzata *sine titulo*". In linea con la natura eccezionale dell'istituto si è pertanto sottolineato che un tale obiettivo istituzionale "deve emergere necessariamente da un percorso motivazionale – rafforzato, stringente e assistito da garanzie partecipativo rigorose – basato sull'emersione di ragioni attuali ed eccezionali che dimostrino in modo chiaro che l'apprensione coattiva si pone come *extrema ratio* (perché non sono ragionevolmente praticabili soluzioni alternative e che tale assenza di alternative non può mai consistere nella generica <<...eccessiva difficoltà ed onerosità dell'alternativa a disposizione dell'amministrazione...>>) [...]".

8 - Va dichiarato, infine, il difetto di giurisdizione sulla domanda diretta alla corresponsione dell'indennità prevista per il periodo di occupazione legittima. Ciò alla stregua delle previsioni contenute nell'art. 133 lett. g) c.p.a. e nell'art. 53, comma 3 d.P.R. n. 327 del 2001, le quali attribuiscono al giudice ordinario la cognizione delle controversie, "riguardanti la determinazione della corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa" (cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 7 dicembre 2015, n. 5683).

Al riguardo, la giurisprudenza ha anche chiarito che l'eventuale connessione tra tale domanda e quella di risarcimento del danno non può di certo giustificare l'attribuzione di entrambe le domande allo stesso giudice, essendo

indiscusso il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 4 febbraio 2011 n. 804) – TAR Campania, Napoli, sez. IV, sent. 30/8/17 n. 4207.

9 - Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo, ponendole solidalmente a carico delle Amministrazioni resistenti (l'una responsabile delle illegittima procedura espropriativa e l'altra – assegnataria della SP 13 fin dal 2009 - tenuta all'adeguamento dello stato di fatto a quello di diritto).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

respinge la domanda di risarcimento del danno per equivalente;

accoglie la domanda di restituzione e, per l'effetto, obbliga la Provincia BAT a restituire alla ricorrente i fondi per i quali è causa previa riduzione in pristino;

dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla cognizione della domanda relativa alla corresponsione dell'indennità da occupazione legittima.

Condanna in solido le Amministrazioni resistenti alla refusione delle spese di lite in favore della ricorrente che liquida in complessivi euro XXXXXXXXXX oltre accessori come per legge e C.U

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 31 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gaudieri, Presidente

Francesco Cocomile, Consigliere

Viviana Lenzi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Viviana Lenzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Francesco Gaudieri**

## IL SEGRETARIO