

Pubblicato il 06/04/2022

**N. 02339/2022 REG.PROV.COLL.**

**N. 02688/2021 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 della Campania**

**(Sezione Settima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2688 del 2021, proposto da

Mario Saldamarco, Lucia Saldamarco, Domenico Saldamarco, Pasquale Saldamarco (costoro in qualità di eredi di Giovanni Saldamarco e Ciarmiello Anna), Elio Saldamarco, Rosalba Buonavolontà, rappresentati e difesi dall'avvocato Pasquale Lucio Monaco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

**contro**

Comune di Santa Maria Capua Vetere, in persona del Sindaco legale rappresentante *p.t.*, non costituito in giudizio;

**per la condanna**

del Comune di Santa Maria Capua Vetere:

- a) alla restituzione dei suoli in tenimento del Comune di Santa Maria Capua Vetere, distinti in catasto al foglio 2, particelle 200 e 422;
- b) al risarcimento dei danni per il periodo di utilizzazione senza titolo degli immobili fino alla materiale restituzione, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali dall'occupazione;
- c) in subordine e salvo gravame, al risarcimento del danno nella misura pari al valore di mercato dei suoli abusivamente occupati, con le maggiorazioni di cui all'art. 42 *bis* del T.U. n. 327/2001, oltre rivalutazione ed interessi legali fino al soddisfo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 marzo 2022 la dott.ssa Cesira Casalanguida e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

I ricorrenti hanno agito per la condanna del Comune di Santa Maria Capua Vetere alla restituzione dei suoli di loro proprietà, previa riduzione in pristino, nonché al risarcimento dei danni derivanti dal mancato utilizzo dei beni per tutta la durata dell'occupazione abusiva e fino alla materiale restituzione. In subordine e “*salvo gravame*”, hanno chiesto la condanna dell'ente locale al risarcimento del danno nella misura pari al valore di mercato dei suoli abusivamente occupati, con le maggiorazioni di cui all'art. 42 *bis* del T.U. n. 327/2001, oltre rivalutazione ed interessi fino al soddisfo, per le seguenti considerazioni.

Hanno premesso:

- di essere comproprietari nel Comune di Santa Maria Capua Vetere, i primi dell'area distinta in catasto al foglio n. 2 particella n. 200, e i sig.ri Saldamarco Elio e Buonavolontà Rosalba dei suoli distinti in catasto al foglio n. 2 particella n. 422;
- di avere il Comune, con decreto del Direttore del Settore Tecnico al numero di prot. 28016 del 18.09.2002, autorizzato ad occupare i suoli in via di urgenza e per un periodo massimo di cinque anni;
- che il decreto di occupazione veniva disposto per il completamento delle opere di urbanizzazione primaria relative al P.E.E.P. del Comparto C1 Nord, che la relativa occupazione e la presa di possesso avveniva il 24.10.2002 e che, successivamente, venivano realizzate, a cura dell'Amministrazione comunale, le opere di urbanizzazione primaria;
- che la durata dell'ultima occupazione veniva a scadere in data 18.09.2007 e che, entro tale termine né successivamente, non veniva adottato alcun atto traslativo della proprietà dei fondi occupati;
- di aver inviato solleciti al Comune di Santa Maria Capua Vetere, nel (lungo) periodo trascorso dalla data di immissione in possesso (24.10.2002) e sino all'attualità, rimasti privi di riscontro.

I ricorrenti hanno dedotto a sostegno del ricorso vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili.

2. – Il Comune di Santa Maria Capua Vetere non si è costituito in giudizio.

3. – Alla pubblica udienza del 2 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

4. – Al fine di meglio chiarire la vicenda all'esame, gioverà precisare in fatto, alla luce della narrazione svolta in ricorso dalla ricorrente e non oggetto di specifica contestazione, che:

- con delibera della Giunta Comunale n. 71 del 23 febbraio 2001, divenuta esecutiva in data 9 marzo 2001, veniva approvato il progetto esecutivo di *“Completamento urbanizzazioni primarie – Verde attrezzato” nel P.E.E.P. denominato “comprensorio CI Napoli Nord”*;

- con la suddetta delibera venivano approvati gli atti espropriativi e fissati i termini in anni 3 (tre) per l'inizio dei lavori e in anni 5 (cinque) per l'ultimazione dei lavori;

- il decreto di occupazione veniva dotato in data 18.09.2002, nel medesimo si specificava che *“l'approvazione dei progetti di opere o lavori da parte degli organi competenti all'approvazione stessa, ai sensi dell'art. 1 della Legge 03.01.1978 n. 1, ha valore di dichiarazione di pubblica utilità nonché di urgenza ed indifferibilità della loro esecuzione”*;

- l'immissione in possesso avveniva in data 24 ottobre 2002;

- non risulta emanato il decreto di esproprio, né completata la procedura espropriativa.

5. - Alla luce della documentazione depositata in atti e delle incontestate dichiarazioni dei ricorrenti, nel caso all'esame non risulta concluso il procedimento ablativo nel termine di validità della dichiarazione di pubblica utilità.

Giova precisare a riguardo che, nel caso in esame, il termine risulta comunque decorso anche a voler considerare il diverso termine di efficacia dei Piani per l'edilizia economica e popolare (P.E.E.P.), fissato per tali ipotesi dalla legge, ovvero, diciotto anni dall'approvazione del piano di zona per l'edilizia economica e popolare ai sensi della disposizione speciale e derogatoria di cui all'art. 9 l. n. 167 del 1962, nel testo modificato dall'art. 51 L. n. 457 del 1978, non essendo stato adottato entro il predetto termine il decreto di esproprio o altro atto equiparato (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 5 settembre 2013, n. 4463). Il decorso anche del suddetto più ampio termine consente di prescindere da ogni ulteriore indagine circa la data di approvazione del P.E.E.P., comunque precedente all'adozione degli atti espropriativi riferiti alla procedura in esame, e il rapporto del Piano con l'opera di completamento oggetto della ridetta procedura, su cui nulla risulta depositato in atti.

In ogni caso, infatti, all'esito della sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, in ragione del venir meno del potere ablatorio, stante l'assenza di un titolo, valido ed efficace, idoneo al trasferimento della proprietà (decreto di esproprio, contratto, provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42 - bis del d.P.R. n. 327/2001 e s.m.i.), l'apprensione del bene di proprietà della ricorrente da parte del Comune di Santa Maria Capua Vetere si connota come comportamento materiale di natura illecita, non sussistendo alcun valido titolo giuridico, legittimante il potere di fatto esercitato dall'Amministrazione sull'immobile per cui vi è causa. (*ex multis*, T.A.R. Campania Napoli, sez. V, sent. 6690 del 25.10.2021; T.A.R. Bari, sez. III, sent. 524 del 6.4.2018).

Il Collegio rinviene nel predetto comportamento tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana per danno ingiusto, ravvisando sia il compimento di un atto illecito, derivante dalla perdurante occupazione *"sine titulo"* dei terreni in proprietà della parte ricorrente, già a partire dalla scadenza del quinquennio dell'occupazione d'urgenza (disposta con decreto del 18 settembre 2002 con immissione in possesso avvenuta in data 24.10.2002) sia l'elemento psicologico della colpa, per la negligenza dimostrata nella mancata conclusione della procedura espropriativa, sia il nesso causale tra l'azione appropriativa e il danno patito per effetto della sottrazione del bene e la trasformazione dei luoghi.

5.1. - In particolare, con specifico riferimento al fatto illecito, come chiarito dalla giurisprudenza, anche di questo Tribunale (*ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V sent. n. 339 del 17.01.2022; sent. 37256 del 6 giugno 2018), costituiscono principi acquisiti quelli per cui:

A) è oramai espunto dal nostro ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva - che, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione d'indifferibilità e urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione dell'area e dell'irreversibile trasformazione del fondo, nonché della scadenza del termine di occupazione legittima senza adozione di un decreto di esproprio, ovvero in caso di annullamento giurisdizionale della procedura espropriativa, ipotizza un acquisto a titolo originario della proprietà del fondo in capo all'Amministrazione occupante, legittimando il privato proprietario ad agire esclusivamente per il risarcimento del danno - in ragione dell'evidente contrasto con l'art. 1 del protocollo addizionale alla

Convenzione EDU ("*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.*"), al cui rispetto il legislatore è vincolato in forza dell'art. 117, primo comma, Cost.;

B) caduto il presupposto della possibilità di affermare in via interpretativa che da una attività illecita della P.A. possa derivare la perdita del diritto di proprietà da parte del privato, diviene applicabile lo schema generale degli artt. 2043 e 2058 c.c., il quale non solo non consente l'acquisizione autoritativa alla mano pubblica del bene altrui su cui sia stata realizzata un'opera di pubblica utilità o di pubblico interesse in assenza di previa dichiarazione di pubblica utilità o in seguito all'inefficacia degli atti ablatori eventualmente emanati, ma attribuisce al proprietario, rimasto tale, la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento (restituzione, riduzione in pristino stato dell'immobile, provvedimenti di urgenza per impedirne la trasformazione, ecc.), oltre al consueto risarcimento del danno (limitato al valore d'uso del bene), ancorato ai parametri dell'art. 2043 c.c.: esattamente come sinora ritenuto per la c.d. occupazione usurpativa (*ex plurimis*, Cass. S.U. n. 735 del 19 gennaio 2015);

C) come di recente chiarito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 20 gennaio 2020, n. 2, per le fattispecie disciplinate dall'art. 42-bis t.u. espropriazioni (d.P.R. n. 327/2001) l'illecito permanente dell'Autorità viene meno nei casi da esso previsti (l'acquisizione del bene o la sua restituzione), salva la conclusione di un contratto traslativo tra le parti, di natura transattiva, e la rinuncia abdicativa non può essere ravvisata, neppure se formulata dal soggetto privato sotto forma di domanda di risarcimento per il danno subito, atteso che una rigorosa applicazione del principio di legalità, affermato in materia dall'art. 42 della Costituzione e rimarcato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, richiede una base legale certa perché si determini l'acquisto della proprietà in capo all'espropriante, base legale che l'ordinamento individua esclusivamente nel provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, ovvero in un contratto traslativo di natura transattiva.

5.2. - Dunque, facendo applicazione delle superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame, dalla condizione d'illecita detenzione (e trasformazione) del suolo di proprietà della parte ricorrente consegue l'obbligo civilistico del Comune di Santa Maria Capua Vetere di procedere al ripristino del diritto di proprietà, mediante restituzione dei suoli occupati, detenuti e trasformati in assenza di titolo legittimante, previa demolizione dei manufatti ivi realizzati; salva la facoltà per l'Ente di continuare a utilizzare i fondi purché li acquisisca legittimamente, mediante lo strumento autoritativo previsto dall'art. 42-bis, d.P.R. n. 327/2001, con le conseguenze patrimoniali indicate, ovvero con gli ordinari strumenti privatistici con il consenso dei privati anche in relazione ai corrispettivi patrimoniali da acquisirsi.

5.3. - Inoltre, all'accertamento della illegittimità della procedura espropriativa per mancata conclusione nei termini di validità della dichiarazione di p.u., consegue, oltre all'obbligazione restitutoria, l'obbligo dell'ente di risarcire parte ricorrente per la perdita della disponibilità dei suoli per l'occupazione illegittima, scaduto il periodo di legittima occupazione.

Ciò posto, il Tribunale, quanto al predetto risarcimento del danno, pronuncia sentenza di condanna ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., a tale scopo stabilendo i seguenti criteri generali per la liquidazione; in base ad essi l'ente intimato dovrà proporre, in favore dei ricorrenti ed entro il termine di 60 gg. dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione della presente sentenza, il pagamento delle somme dovute, quantificate nei termini di seguito esposti, pagamento da effettuare poi nei 60 gg. successivi.

Nella specie:

A) tale danno può quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore con il cit. art. 42-bis comma 3, d.P.R. n. 327 del 2001, suscettibile di applicazione analogica in quanto espressione di un principio generale (T.A.R. Toscana, sez. III, 29 novembre 2013, n. 1655; T.A.R. Basilicata, 7 marzo 2014, n. 182);

B) quanto alla determinazione del valore venale del bene, da valutarsi unicamente per definire il parametro per la determinazione del danno patrimoniale da illegittima occupazione (pari al 5% annuo), l'ente intimato dovrà, tenuto conto della destinazione urbanistica dell'area:

I. utilizzare il metodo di stima diretta (o sintetica), che consiste nella determinazione del più probabile valore di mercato di un bene mediante la comparazione di valori di beni della stessa tipologia di quello oggetto di stima (atti di compravendita di terreni finitimi e simili), avuto, altresì, riguardo alle indicazioni dei ricorrenti quanto all'accertamento del valore di mercato dei suoli in questione;

II. devalutare e rivalutare annualmente i valori medi a mq. indicati per il terreno interessato (la cui complessiva estensione va calcolata – in assenza di diversa prova contraria – in conformità a quanto indicato

nel decreto di occupazione d'urgenza e relativo verbale di immissione in possesso), secondo gli indici dell'andamento dei prezzi del mercato immobiliare pubblicati nei siti internet delle maggiori e più accreditate società di studi e di osservatori del mercato immobiliare, per comprendere il periodo che va dall'inizio dell'illegittima detenzione fino all'attualità;

III. su tali ultimi valori - devalutati al momento dell'illegittimo possesso e aggiornati all'attualità -, andranno, come detto, computati, a titolo di risarcimento del danno dovuto, gli interessi nella misura del 5% per ogni anno di occupazione illegittima, fino alla data dell'udienza fissata per la discussione della causa in oggetto; tale danno, di natura permanente, da corrispondersi, come tale, sino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, può, infatti, essere allo stato liquidato, in osservanza del principio di cui all'art. 112 c.p.c. secondo il quale il giudice non può pronunciarsi oltre i limiti della domanda, solo sino alla data della presente decisione.

5.4. – Per quanto chiarito, l'ente intimato, onde evitare il maturarsi di un ulteriore danno risarcibile in favore degli attuali proprietari, dovrà provvedere alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, in via prioritaria, mediante l'immediata restituzione dei beni, previo ripristino dell'originario stato, ovvero attivandosi per il legittimo acquisto della proprietà dell'area.

6. Da ultimo, per maggiore completezza, va precisato che il Collegio non ignora la sussistenza di un recente orientamento del Consiglio di Stato (cfr. Cons. di Stato sez. IV, n. 4025 del 24.6.2020; n. 8559 del 23.12.2021), per il quale *“se l'amministrazione dispone del potere di acquisizione del bene attraverso la procedura espropriativa semplificata e in sanatoria, di cui alla norma richiamata, così come espressamente riconosciuto in sentenza, è naturale che, fino alla decisione circa l'esercizio o meno del potere in questione da parte dell'amministrazione, nessuna statuizione giudiziale può essere emanata sui profili risarcitori derivanti dall'asserita occupazione illegittima del fondo.*

*Quello risarcitorio per l'occupazione illegittima del bene, infatti, è un aspetto strettamente connesso all'esercizio del potere di acquisizione ex art. 42 bis T.U., sicché, sino a quando l'amministrazione non si determina ad esercitare o meno questo potere, liquidando, nel primo caso, il risarcimento per l'occupazione illegittima del fondo, nessuna domanda in tal senso può essere proposta dal privato e, conseguentemente, dovendosi considerare anche quest'ultima come relativa ad un potere amministrativo non ancora esercitato, la domanda non potrà che essere rigettata.*

*Infatti, qualora il proprietario del suolo abbia lamentato la sussistenza di una occupazione sine titolo ed abbia chiesto al giudice amministrativo l'emanazione dei rimedi di tutela previsti dall'ordinamento (e, dunque, dall'art. 42 bis del testo unico sugli espropri), la sentenza di accoglimento del ricorso di cognizione si deve limitare a disporre che l'Amministrazione emani il provvedimento di acquisizione o di restituzione del terreno, mentre le pretese di carattere patrimoniale (riguardanti la spettanza di un indennizzo o di un risarcimento) possono essere esaminate (dal giudice avente giurisdizione, a seconda dei casi) solo dopo che si sia chiarito quale sia il regime proprietario del terreno e, di conseguenza, quale sia il titolo in base al quale sono formulate le medesime pretese”, e tuttavia ritiene di non condividerlo, per le seguenti considerazioni:*

- *rebus sic stantibus*, la situazione non può che comportare l'obbligo restitutorio dell'area ai privati (indiscutibilmente tuttora proprietari);

- l'art. 42 bis T.U. Espropri accorda alla P.A. un potere da esercitare in via soltanto alternativa, costituente perciò una mera eventualità che, come tale, non può ostare ad una pronuncia del giudice sulla domanda risarcitoria connessa a quella restitutoria;

- ciò, in particolare, per evitare, stante l'assenza di uno specifico termine di legge per l'esercizio del detto potere alternativo, che la parte rimanga esposta a una perdurante inerzia della P.A. in proposito;

- l'esercizio di tale potere potrà incidere, successivamente e quale autonoma sopravvenienza, sul diritto alla restituzione e al risarcimento accertati in sede giudiziale in favore del privato, facendoli venire meno e determinando in loro luogo l'insorgere del diritto ai previsti indennizzi.

7. In conclusione, sulla base delle sovraesposte considerazioni, il ricorso va accolto, condannando il Comune di Santa Maria Capua Vetere al risarcimento, in favore dei ricorrenti, del danno patrimoniale da occupazione illegittima successiva al decorrere del quinquennio di occupazione legittima, calcolato nei termini sopradetti, e detratto quanto eventualmente già corrisposto a vario titolo, oltre alla restituzione dell'immobile, previa riduzione allo stato pristino, con salvezza dell'adozione di provvedimenti volti alla regolarizzazione postuma della fattispecie.

8. Le spese di lite, in favore dei ricorrenti, seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo. P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione resistente alla refusione delle spese di lite in favore dei ricorrenti che liquida in complessivi €. 2.500,00, oltre accessori come per legge in favore del procuratore dichiaratosi antistatario.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 2 marzo 2022 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Valeria Ianniello, Consigliere

Cesira Casalanguida, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Cesira Casalanguida**

**IL PRESIDENTE**

**Michelangelo Maria Liguori**

**IL SEGRETARIO**