



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

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1761 del 2016, proposto da Seracca Guerrieri Vitantonio, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Nicolardi, con domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, piazza Mazzini, 72;

contro

Comune San Donaci, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Panzuti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Pacifico Nichil in Lecce, via Leopardi, 151;

per l'accertamento:

della irreversibile trasformazione delle aree distinte in Catasto Terreni del Comune di San Donaci al Foglio n. 26, particelle nn. 1506, 959, 1260, 1247, 1439, 1441 e 1250, di cui il ricorrente è comproprietario per 1/3, ed occupate dal Comune di San Donaci per la realizzazione del Programma Integrato di Riqualficazione delle Periferie (P.I.R.P.);

- del diritto del ricorrente al risarcimento del danno, ex art. 34 c.p.a., corrispondente

al valore venale delle predette aree distinte in Catasto Terreni del Comune di San Donaci al foglio n. 26, particelle nn. 1506, 959, 1260, 1247, 1439, 1441 e 1250, di cui l'odierno ricorrente è comproprietario per 1/3 ed illegittimamente occupate dall'Amministrazione Comunale intimata, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria,

nonché per la condanna in tal senso del Comune di San Donaci o alla restituzione al ricorrente delle predette aree occupate, previa riduzione in pristino,

o per l'assegnazione

al Comune di San Donaci, in persona del Sindaco pro tempore, di un termine, entro cui decidere, in applicazione dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001 se acquisire al proprio patrimonio indisponibile le aree distinte in Catasto Terreni del Comune di San Donaci al foglio 26, particelle 1506, 959, 1260, 1247, 1439, 1441 e 1250, di cui il ricorrente è comproprietario per 1/3, ed occupate e

trasformate irreversibilmente dal Comune di San Donaci "per la realizzazione del Programma Integrato di Riqualficazione delle Periferie - P.I.R.P. nel Comune di San Donaci (BR)", previa liquidazione e pagamento del valore venale delle aree medesime e dell'indennizzo nella misura del 10% da calcolarsi sulla somma di cui innanzi e previsto dal richiamato art. 42 bis; ovvero se restituire al medesimo le predette aree, previa loro riconduzione al pristino stato.

Con nomina di un Commissario ad acta perché provveda per l'ipotesi di perdurante inerzia del Comune di San Donaci nel termine allo scopo assegnato;

e per l'accertamento del diritto del ricorrente all'indennità di occupazione d'urgenza dal 12 luglio 2010 (data della dichiarazione di pubblica utilità) al 12 luglio 2015, e pari per ogni anno ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area e al risarcimento dei danni, per mancato godimento, dalla data del 13 luglio 2015 e sino all'eventuale provvedimento acquisitivo ovvero all'intervenuta restituzione delle aree riportate nel loro pristino stato, in entrambi i casi nella misura dell'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del

primo comma dell'art. 42 bis D.P.R. n. 327/2001 e, per l'effetto, condannarsi il Comune di San Donaci al relativo pagamento, con rivalutazione monetaria ed interessi legali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Vista la memoria di parte ricorrente notificata alla controparte in data 10 febbraio 2021;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune San Donaci;

Viste le ordinanze istruttorie nn.1459/2019, 307/2020, 1102/2021;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2022 la Cons. dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori avv.to P. Nicolardi e avv.to C. Panzuti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Il ricorrente - che espone di essere comproprietario per la quota di 1/3 delle aree site in San Donaci, distinte nel Catasto Terreni al foglio n. 26, particelle nn. 1506, 959, 1260 (ex 33), 1247 (ex 924), 1439, 1441 e 1250 - con il ricorso introduttivo del giudizio, ha chiesto:

- l'accertamento della irreversibile trasformazione delle aree predette occupate da parte del Comune di San Donaci per la realizzazione del Programma Integrato di Riqualficazione delle Periferie (P.I.R.P.), sin dall'anno 2011;

- l'accertamento del diritto al risarcimento del danno, ex art. 34 c.p.a., oltre interessi e rivalutazione, parametrato al valore di mercato delle aree occupate ed irreversibilmente trasformate, quantificato, in via principale, in euro 452.443,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria e, in via subordinata, in euro 450.665,36, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero nella maggiore o minore somma che risulterà accertata in corso di causa, anche a seguito di apposita C.T.U. o Verificazione, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria;

- l'accertamento del diritto al risarcimento del danno per il mancato godimento del bene per tutto il periodo di occupazione illecita, in via principale, nella misura di 1/12 su euro 452.443,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria e, in via subordinata, nella misura di 1/12 su euro 450.665,36, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, per l'anno 2011 (in parte) e per ogni anno successivo sino al soddisfo, con il pagamento del risarcimento dovuto, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero nella maggiore o minore somma che risulterà accertata in corso di causa, anche a seguito di apposita C.T.U. o Verificazione, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria;

- l'accertamento del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale, in via principale, pari al 10% di euro 452.443,00, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria e, in via subordinata, della somma pari al 10% di euro 450.665,36, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero nella maggiore o minore somma che risulterà accertata in corso di causa, anche a seguito di apposita C.T.U. o verificazione, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria;

- il pagamento, ai sensi dell'art. 37, comma 2, del D.P.R. n. 327/2001, in via principale, della somma pari al 10% di euro 452.443,00 oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, e, in via subordinata, della somma pari al 10% di euro 450.665,36, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, ovvero della maggiore o minore somma che risulterà accertata in corso di causa anche a seguito di apposita CT.U. o verificazione, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria;

- la conseguente condanna in tal senso del Comune di San Donaci, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria (compreso il mancato godimento, il danno non patrimoniale e da omessa cessione volontaria), in ragione della sua quota di proprietà (1/3).

Ha chiesto, in via istruttoria, disporsi una Consulenza Tecnica d'Ufficio o Verificazione, per la quantificazione del valore delle aree di proprietà, dei danni subiti e della loro quantificazione, dell'ulteriore danno subito per l'illegittima occupazione delle aree e, infine, del complessivo credito risarcitorio del ricorrente

nei confronti del Comune di San Donaci.

I.I. A sostegno del ricorso ha argomentato in ordine:

1) al valore delle aree oggetto di esproprio; 2) al mancato godimento del bene per tutto il periodo di protrazione dell'illecita occupazione; 3) al pregiudizio non patrimoniale; 4) alla mancata applicazione della maggiorazione del 10% sull'indennità di occupazione.

I.II. Si è costituito in giudizio il Comune di San Donaci, eccependo “in limine”, “la prescrizione del diritto al risarcimento del danno, perché il termine quinquennale si è consumato il 13.5.2016 e comunque in un tempo precedente alla notifica del ricorso avvenuta il 12.12.2016”. Ha, poi, contestato, nel merito, le avverse pretese, e, “in particolare, la quantificazione delle voci di danno, che sono valutate e calcolate senza il riferimento ai criteri giuridici e scientifici applicabili alla fattispecie”.

I.III. Con ordinanza collegiale istruttoria n. 1459 del 10 settembre 2019, questa Sezione ha disposto apposita Verificazione, ai sensi dell'art. 66 del c.p.a., affidata al Dirigente dell'Ufficio Tecnico del Comune di Brindisi al fine di accertare: *“il valore di mercato delle aree in questione, ai sensi dell'art. 19 della Legge Regionale Pugliese 22 febbraio 2005, n. 3, al momento della scadenza dell'occupazione legittima e al momento della proposizione del ricorso (contenente rinuncia abdicativa); la determinazione delle somme spettanti al ricorrente anche per il mancato godimento delle aree predette per il periodo di occupazione illegittima, quest'ultima limitata al solo periodo dal 12 luglio 2015 (cinque anni dalla dichiarazione di pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 846 del 12 luglio 2010) al 12 dicembre 2016 (data di proposizione - notifica - del ricorso in esame, contenente rinuncia abdicativa)”*.

I.IV. Con memoria notificata alla controparte il 10 febbraio 2021 e depositata in data 12 febbraio 2021, il ricorrente richiamato l'art. 42 bis, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001 (*“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 forfettariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene”), la decisione dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4/2020 (secondo cui “(...) l’amministrazione, (...) è titolare di una funzione, a carattere doveroso nell’an, consistente nella scelta tra la restituzione del bene previa rimessione in pristino e acquisizione ai sensi dell’articolo 42 – bis, non quindi una mera facoltà di scelta (o di non scegliere) tra opzioni possibili, ma doveroso esercizio di un potere che potrà avere come esito o la restituzione al privato o l’acquisizione alla mano pubblica del bene. Alternative entrambe finalizzate a porre fine allo stato di illegalità in cui versa la situazione presupposta dalla norma”), nonché gli attuali arresti giurisprudenziali, integranti la fattispecie dell’errore scusabile ai sensi dell’art. 37 c.p.a., in aggiunta e a precisazione delle domande proposte con il ricorso introduttivo del giudizio, ha “formulato le seguenti domande chiedendo che vengano altresì autorizzate ed accolte: 1) assegnarsi al Comune di San Donaci, in persona del Sindaco - legale rappresentante p.t., un termine, entro cui decidere, in applicazione dell’art. 42 bis comma 1, se acquisire al proprio patrimonio indisponibile le aree distinte in catasto terreni del Comune di San Donaci al foglio 26, particelle 1506, 959, 1260, 1247, 1439, 1441 e 1250, di cui è comproprietario per 1/3, ed occupate e trasformate irreversibilmente dal Comune di San Donaci “per la realizzazione del programma integrato di riqualificazione delle periferie – PIRP nel Comune di San Donaci (BR)”, previa liquidazione e pagamento del valore venale delle aree medesime e dell’indennizzo nella misura del 10% da calcolarsi sulla somma di cui innanzi e previsto dal richiamato art. 42 bis, comma 1; ovvero se restituire al medesimo le predette aree, previa loro riconduzione al pristino stato. Con nomina di un commissario ad acta perché provveda per l’ipotesi di perdurante inerzia del

Comune di San Donaci nel termine allo scopo assegnato; 2) in ogni caso, accertarsi e dichiararsi il diritto del Ricorrente all'indennità di occupazione d'urgenza dal 12 luglio 2010 (data della dichiarazione di pubblica utilità) al 12 luglio 2015, e pari per ogni anno ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area; 3) in ogni caso, accertarsi e dichiararsi il diritto del Ricorrente al risarcimento dei danni, a titolo di occupazione sine titulo, dalla data del 13 luglio 2015 e sino all'eventuale provvedimento acquisitivo ovvero all'intervenuta restituzione delle aree riportate nel loro pristino stato, in entrambi i casi nella misura dell'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del primo comma dell'art. 42 bis T.U. Espropri (ex art. art. 42 bis T.U. Espropri comma 3) e, per l'effetto, condannarsi il Comune di San Donaci al relativo pagamento, con rivalutazione monetaria ed interessi”.

I.V. Con ordinanza interlocutoria n. 307/2020 questa Sezione ha accordato al suddetto Verificatore, Arch. Marina Carrozzo Dirigente dell'Ufficio Tecnico del Comune di Brindisi, l'ulteriore termine di 45 (quarantacinque) giorni, per il completamento dell'incarico di Verificazione di cui all'ordinanza collegiale n. 1459 del 10 settembre 2019 e, con successiva ordinanza istruttoria n. 1102//2021 si è disposto che il Verificatore depositi la *“relazione scritta delle operazioni compiute e dell'attività svolta, indicandone chiaramente le conclusioni, nonché la relazione finale, previa integrazione dell'elaborato con la menzione delle osservazioni ricevute dalle parti e delle correlative considerazioni dello stesso Verificatore (dando, altresì, conto dell'eventuale accoglimento delle osservazioni di parte)”*.

In data 1° settembre 2021 il Verificatore nominato da questo Tribunale ha depositato la relazione di Verificazione richiesta.

I.VI. Le parti hanno successivamente svolto e ribadito le rispettive difese.

Alla pubblica udienza dell'11 gennaio 2022 la causa è stata trattenuta per la decisione.

II. Il ricorso è parzialmente fondato nel merito e va, quindi, accolto in parte nei

sensi, limiti e termini di seguito precisati, e in parte è inammissibile per difetto di giurisdizione dell'adito G.A..

II.I. In primo luogo, rileva - infatti - il Tribunale che non può essere esaminata la domanda di condanna dell'A.C. al pagamento dell'indennizzo con riguardo al periodo di occupazione legittima (12.07.2010 - 12.07.2015), per la quale l'art. 133, primo comma, lettera g) del Codice del Processo Amministrativo fa, invece, espressamente salva la giurisdizione dell'A.G.O. (cfr. T.A.R. Puglia - Lecce, Sezione III, 14/06/2019, n. 1054).

II.II. Con riferimento alle ulteriori domande, osserva invece il Tribunale che sussiste la giurisdizione dell'adito Giudice Amministrativo, ai sensi dell'art. 133, primo comma, lettera g) del Codice del Processo Amministrativo (in forza del quale *“Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (...) le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”*).

Ed invero, a tale riguardo, la Sezione non ha motivo per discostarsi dall'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, *“nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, ad eccezione delle ipotesi in cui manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e l'Amministrazione espropriante abbia agito nell'assoluto difetto di una potestà ablativa (devolute come tali alla giurisdizione ordinaria), spettano alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ex art. 133 primo comma lettera g) c.p.a., le controversie (come quella de qua) nelle quali si faccia questione - anche ai fini della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene immobile conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento ablatorio all'interno del quale sono state*

espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, purchè vi sia un collegamento - anche mediato - all'esercizio della pubblica funzione” (ex multis Consiglio di Stato, IV Sezione, 4 Aprile 2011 n. 2113; T.A.R. Lombardia, Brescia, I Sezione 18 Dicembre 2008 n.1796; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 30 Luglio 2007 n. 9 e 22 Ottobre 2007 n. 12; T.A.R. Basilicata, 22 Febbraio 2007 n. 75; T.A.R. Puglia, Bari, III Sezione, 9 Febbraio 2007 n. 404; T.A.R. Lombardia, Milano, II Sezione, 18 Dicembre 2007 n. 6676; T.A.R. Lazio, Roma, II Sezione, 3 Luglio 2007 n. 5985; T.A.R. Toscana, I Sezione, 14 Settembre 2006 n. 3976; Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 20 Dicembre 2006 nn. 27190, 27191 e 27193)” (T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione III, 12 maggio 2015, n. 1549)» (ex multis, T.A.R. Puglia, Lecce, Sezione III, 23 aprile 2018, n.704).

Nella fattispecie concreta dedotta in giudizio, come risulta dalla relazione di Verificazione disposta dal Collegio e non contestata dalla Amministrazione resistente sul punto *“Con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 846 del 12.07.2010 (pubblicato sul BURP n. 123 del 22.07.2010 è stato approvato l'Accordo di Programma tra Regione Puglia e Comune di San Donaci per la realizzazione del P.I.R.P. approvato con Delibera del Consiglio Comunale di San Donaci n. 17 dell'11.05.2007, successivamente rimodulato ed approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 28 del 02.03.2010, comprendente il protocollo d'intesa sottoscritto il 10.05.2007 tra Comune di San Donaci (soggetto proponente) e Istituto Autonomo Case Popolari della Provincia di Brindisi - IACP (soggetto attuatore) per le opere previste sulle aree di proprietà dello IACP della Provincia di Brindisi. Il Decreto n. 846/2010 ha valore di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza per le opere in esso previste e ha prodotto gli effetti dell'intesa di cui all'art. 81 del DPR 616/1977 determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici” Con Del. G.C. n. 129 del 20.09.2010 è stato approvato il progetto definitivo/esecutivo per la realizzazione delle infrastrutture del PIRP che, in conformità al progetto preliminare approvato*

con Del. G.C. n. 28 del 02.03.2010, ha previsto la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria innanzi descritte: infrastrutture a rete (idrico-fognanti, acque bianche, pubblica illuminazione); viabilità (mq 8.800) e parcheggi (mq 3.400); area mercatale per lo svolgimento del commercio su suolo pubblico con n. 48 posteggi per una superficie totale di mq 2.800, priva di servizi, con attigua area a parcheggio; parco urbano per una superficie totale di mq 9.800 sistemata a giardino con camminamenti interni attrezzati con sedute ed illuminati, aree destinate al gioco ed un'area per la futura installazione di strutture di servizio (gazebo) e di bagni pubblici. L'importo complessivo dell'intervento è stato stimato in € 863.400,00, di cui € 143.500 per acquisizione aree (allegato n. 3 - PIRP. Progetto definitivo/esecutivo. Realizzazione delle infrastrutture. Relazione tecnico-illustrativa).”

Purtuttavia, “alla scadenza del tempo utile per l'emanazione del decreto d'esproprio (12.07.2015), il Comune di San Donaci non vi provvedeva”.

Pertanto, la mancata persistente emanazione dell'atto finale ablatorio, con conseguente illegittima privazione della disponibilità dei beni immobili di proprietà (per 1/3) del ricorrente e loro trasformazione, configura un illecito permanente della P.A., sottoposto alla cognizione di questo Tribunale.

II.III. Osserva, il Tribunale che, in ordine alla questione del mutamento (o meno) del quadro normativo e giurisprudenziale, costituente il presupposto per l'ammissibilità della riformulazione delle domande proposte con il ricorso introduttivo del giudizio, la fattispecie della “occupazione acquisitiva e/o usurpativa” è stata definitivamente espunta dall'ordinamento giuridico, a far data dalle decisioni con cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ritenuto la illegittimità dell'istituto, segnalando che il rimedio della restituzione del bene risulta essere la forma privilegiata di riparazione a favore del proprietario illegittimamente spogliato dello stesso (sentenze, tutte contro Italia, 30 maggio 2000, Carbonara e Ventura e Società Belvedere Alberghiera; 15 e 29 luglio 2004, Scordino; 19 maggio 2005, Acciardi; 15 luglio 2005, Carletta; 21 dicembre 2006,

De Angelis; 6 marzo 2007, Scordino; 4 dicembre 2007, Pasculli).

La mera circostanza relativa alla acquisizione di fatto del bene in mano pubblica a seguito della realizzazione dell'opera, non determina l'acquisto della titolarità del bene in capo alla Amministrazione e non fa venire meno l'obbligo di restituire al privato il bene illegittimamente appreso.

La Corte Costituzionale ha segnalato che il ristoro ordinario non può che essere costituito dalla restituzione del bene illegittimamente appreso, salve preminenti ragioni di interesse pubblico (integrante extrema ratio) comportanti la riparazione per equivalente (sentenze n. 293 del 2010 e n. 349 del 2007).

La Corte di Cassazione nell'anno 2015 (sentenza. n. 735), nel contesto di una causa relativa all'individuazione del dies a quo del diritto al risarcimento dei danni da occupazione illegittima, richiamando la propria giurisprudenza in tema di occupazione usurpativa, aveva ritenuto l'ammissibilità della domanda risarcitoria, individuando nella rinuncia abdicativa una delle ipotesi (accanto a quelle della restituzione, dell'accordo transattivo e della compiuta usucapione) di cessazione dell'illecito permanente perpetrato dall'Amministrazione con l'occupazione/manipolazione illegittima del bene del privato, ritenuta inidonea a determinare il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione nonché qualificata come illecito di diritto comune determinante la responsabilità per i danni (cfr. ex plurimis, in tema di occupazione c.d. usurpativa, Cass. 28 marzo 2001, n. 4451 e Cass. 12 dicembre 2001, n. 15710), rilevando che tale rinuncia, infatti, assumerebbe in ogni caso carattere abdicativo e non traslativo: da essa, perciò, non conseguirebbe, quale effetto automatico, l'acquisto della proprietà del fondo da parte dell'amministrazione - Cass. 3 maggio 2005, n. 9173; Cass. 18 febbraio 2000, n. 1814).

Anche l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 2/2016, richiamando la sentenza della Corte di Cassazione n. 735/2015, ha indicato la rinuncia abdicativa (da ritenersi implicita nella domanda risarcitoria per equivalente

del danno da perdita della proprietà) quale una delle possibili ipotesi di cessazione dell'illecito permanente.

Solo di recente, con le pronunce nn. 2, 3 e 4 del 20 gennaio 2020 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che “nessuna norma attribuisce ... al soggetto espropriato, pur a fronte dell'illegittimità del titolo espropriativo, un diritto, sostanzialmente potestativo, di determinare l'attribuzione della proprietà all'amministrazione espropriante previa corresponsione del risarcimento del danno” e ha negato, pertanto, l'applicabilità nel procedimento di espropriazione per pubblica utilità dell'istituto della rinuncia abdicativa (o traslativa) implicita nella domanda di risarcimento del danno per equivalente monetario derivante dall'illecito permanente, costituito dall'occupazione di un suolo da parte della P.A., a fronte della irreversibile trasformazione del fondo, nonché rilevando l'assoluta neutralità della richiesta risarcitoria, in quanto “la proposizione di una domanda risarcitoria del pregiudizio sofferto rispetto a un bene, attraverso la richiesta di una somma corrispondente al controvalore del bene, nulla esprime realmente in ordine alla volontà di preservarne, o meno, la titolarità.

Infatti, siffatta domanda non è né logicamente né giuridicamente incompatibile con la volontà di permanere titolare del diritto di proprietà, potendo anche il danno da perdita del godimento del bene, in vista della sua proiezione tendenziale all'infinito in ragione di una prospettata radicale e irreversibile trasformazione del bene, finire per equivalere al valore di scambio, sicché la mera richiesta di un risarcimento del danno commisurato al valore del bene appare del tutto neutra sotto il profilo della volontà di rinunciare, o meno, alla proprietà. Considerata la rilevanza degli effetti dell'atto abdicativo, comportante la perdita del diritto di proprietà su un bene immobile, non appare ammissibile, per ragioni di certezza del traffico giuridico immobiliare, ancorare l'effetto a manifestazioni di volontà enucleabili da atti processuali a contenuto non univoco, in violazione dei principi di accessibilità, precisione e prevedibilità cui deve essere improntata la disciplina delle procedure ablativo nonché lo stesso regime giuridico di circolazione dei beni, per di più

immobili”.

Alla luce delle suindicate coordinate giurisprudenziali, appare evidente il mutamento del quadro giurisprudenziale occorso tra il momento della proposizione del ricorso e la decisione dello stesso.

Da tanto discende l'insussistenza di ostacoli processuali alla conversione/riformulazione (mediante apposito atto notificato alla controparte) delle domande originariamente proposte da parte ricorrente avuto riguardo anche alla riconosciuta possibilità che “nei contenziosi concernenti occupazioni abusive le parti riformolino le domande, ovvero che i giudici le riqualifichino ex novo anche in appello, per assicurare la tutela effettiva del diritto di proprietà in presenza dei radicali mutamenti registratisi nell'ultimo lustro nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, delle Sezioni Unite e della Adunanza Plenaria” (sentenze Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 2, 3, 4 e 5 del 2020).

II.IV. Quanto all'eccezione formulata dalla difesa civica di prescrizione del diritto al risarcimento del danno, per la asserita consumazione del termine quinquennale il 13.5.2016, dalla stessa giurisprudenza è possibile evincere che gli effetti conseguenti alle condotte materiali ascrivibili al genus della occupazione abusiva implicano che:

- a) si tratta di illecito permanente rientrante nel genus dell'art. 2043 c.c.;
- b) v'è impossibilità per la P.A. di acquistare coattivamente alcun diritto sul bene oggetto di occupazione abusiva;
- c) solo la prescrizione dell'azione risarcitoria per mancato godimento dei beni immobili è quinquennale;
- d) il termine di prescrizione decorre:
 - d1) dalla singola annualità, per la domanda risarcitoria per equivalente della perdita del godimento con la conseguenza che la prescrizione estingue il diritto al risarcimento da mancato godimento del bene, per gli anni precedenti al quinquennio antecedente la messa in mora (per l'applicazione concreta del

principio: C.g.a., n. 255 del 2019; Cons. Stato, sez. IV, n. 5262 del 2017; sez. IV, n. 5084 del 2017; sez. IV, n. 4636 del 2016);

e) è necessario che sia accordata piena effettività all'accoglimento della domanda di restituzione del bene da intendersi quale prioritario strumento di ripristino della legalità violata e di soddisfazione dell'interesse sostanziale del titolare (Cass. Civ., Sez. Unite, n. 29466 del 2019).

Nella fattispecie dedotta in giudizio, trattandosi di illecito permanente a far data dal 12.07.2015 (data di cessazione della occupazione legittima) ed essendo proposto il giudizio in data 16.12.2016, appare evidente l'infondatezza della eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno per mancato godimento dei beni immobili di che trattasi, non essendo affatto decorso il termine prescrizionale suindicato.

III. Effettuate tale premesse, il ricorso deve essere accolto parzialmente nei sensi, nei limiti e nei termini di seguito indicati.

III.I. In particolare, posto che la mancata emanazione dell'atto finale ablatorio nei termini di legge, con conseguente illegittima privazione della disponibilità dei beni immobili indicati in narrativa e loro trasformazione, configura un illecito permanente della P.A (e in assenza del verificarsi delle ulteriori ipotesi di cessazione dell'illiceità individuate nella sentenza sopra citata dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato), le aree occupate in questione (1/3 dei complessivi 20.388 mq.) sono rimaste di proprietà del ricorrente, con la conseguenza che sussistono i presupposti per ordinarne la invocata restituzione all'odierno ricorrente, previa la necessaria riduzione in pristino.

Ed invero, secondo la nota pronuncia del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 febbraio 2016, n. 2, *“In linea generale, quale che sia la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), la condotta illecita dell'amministrazione incidente sul diritto di proprietà non può comportare l'acquisizione del fondo e configura un illecito permanente ex art. 2043 c.c. - con la conseguente decorrenza del termine di prescrizione quinquennale*

unicamente per singole annualità in relazione al mancato godimento del bene - che viene a cessare solo in conseguenza:

a) della restituzione del fondo;

b) di un accordo transattivo;

c) di una compiuta usucapione, ma solo nei ristretti limiti perspicuamente individuati dal Consiglio di Stato allo scopo di evitare che sotto mentite spoglie (i.e. alleviare gli oneri finanziari altrimenti gravanti sull'Amministrazione responsabile), si reintroduca una forma surrettizia di espropriazione indiretta in violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Cedu (Sez. IV, n. 3988 del 2015 e n. 3346 del 2014) (...);

d) di un provvedimento emanato ex art. 42-bis T.U. espr.”

Rimane quindi salva l'eventuale applicazione da parte dell'Ente comunale dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001 e ss.mm., che ha disciplinato ex novo il potere discrezionale della P.A. di acquisizione del bene “in sanatoria” (“*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 (...)*”), dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 293/2010 dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 43 del medesimo D.P.R. n. 327 del 2001.

III.II. Quanto, poi, alla determinazione del risarcimento del danno per il mancato godimento delle aree di che trattasi (1/3 di complessivi 20.388 mq.) a cagione dell'occupazione illegittima (a partire dal 13 luglio 2015), il Collegio ritiene di poter fare applicazione dei principi enunciati nella sentenza del Consiglio di Stato, IV Sezione, 7 novembre 2016, n. 4636, secondo la quale il risarcimento “*può essere calcolato - ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., facendo applicazione, in via equitativa, dei criteri risarcitori dettati dall'art. 42-bis t.u. espr. (cfr. da ultimo sul*

punto Cons. Stato, sez. IV, 23 settembre 2016 n. 3929; 28 gennaio 2016 n. 329; 2 novembre 2011 n. 5844), e dunque in una somma pari al 5% annuo del valore del terreno”.

In altri termini, *“il risarcimento del danno per mancato godimento del bene a cagione dell’occupazione divenuta illegittima (illegittimità, nel caso di specie, tuttora permanente) deve essere calcolato facendo applicazione analogica, in via equitativa (ai sensi dell’art. 1226 del Codice Civile), dei criteri risarcitori dettati dall’art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, e, dunque, in una somma pari al 5% annuo (per ciascun anno di illegittima occupazione) del valore del terrenò”* (T.A.R. Puglia - Lecce, Sezione III, 23 aprile 2018, n.704, cit.; T.A.R. Puglia - Lecce, Sezione III, 26 novembre 2018, n. 1783, cit.; T.A.R. Puglia - Lecce, Sezione III, 23 maggio 2019, n. 855).

Quanto alla sua determinazione è, peraltro, sufficiente rinviare alla corretta stima operata dal Verificatore nominato dal Tribunale, che il Tribunale ritiene di condividere e confermare integralmente in quanto scevra da erroneità o illogicità, oltre che rispondente ai quesiti posti con la citata ordinanza n. 1459/2019.

III.IV. Pertanto, ai sensi e per gli effetti dell’art. 34, comma 4, del c.p.a., il Comune resistente dovrà proporre al ricorrente il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno per il mancato godimento delle aree di che trattasi (1/3 di complessivi 20.388 mq.), a partire dal 13 luglio 2015, a cagione dell’occupazione (tuttora) illegittima, secondo i seguenti criteri:

- 1) dovrà tenersi conto delle aree effettivamente occupate dalla P.A. per la realizzazione dell’opera pubblica di cui trattasi per la quota di 1/3 delle aree site in San Donaci, distinte nel Catasto Terreni al foglio n. 26, particelle nn. 1506, 959, 1260 (ex 33), 1247 (ex 924), 1439, 1441 e 1250 occupate illegittimamente da parte del Comune di San Donaci per la realizzazione del Programma Integrato di Riquilificazione delle Periferie (P.I.R.P.), a partire dal 13 luglio 2015, sino alla effettiva restituzione o acquisizione “sanante”;
- 2) in ordine alla quantificazione del risarcimento del danno per mancato godimento

da occupazione illegittima, questo dovrà essere calcolato in una somma pari al 5% annuo (per ciascun anno di illegittima occupazione) del valore venale dell'area in parola (determinato al momento dell'illegittima occupazione, nella misura indicata dal Verificatore nella suindicata relazione di Verificazione), per il periodo di illegittima occupazione a partire dal 13 luglio 2015 e sino ad effettiva restituzione o acquisizione "sanante";

3) trattandosi di debiti di valore, le somme di cui al precedente punto n. 2 dovranno essere rivalutate alla data della presente sentenza (con applicazione degli Indici nazionali dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, calcolati dall'I.S.T.A.T.); sulla somma liquidata a titolo di risarcimento del danno per l'occupazione illegittima dovranno, inoltre, essere riconosciuti gli interessi al tasso legale, da calcolarsi sulla somma annualmente rivalutata in base ai suddetti indici I.S.T.A.T., secondo i principi di cui alla sentenza della Cassazione Civile, Sezioni Unite, 17 febbraio 1995, n. 1712, e ciò sino all'effettivo soddisfo.

La proposta di pagamento, elaborata sulla base dei criteri innanzi descritti, dovrà essere presentata al ricorrente, da parte del Comune di San Donaci, entro il termine di 60 (sessanta) giorni dalla data di comunicazione della presente sentenza o da quella di notificazione, se anteriore.

IV. Per tutto quanto innanzi sinteticamente esposto, il ricorso deve essere accolto, quanto - da un lato - alla domanda di restituzione delle aree illecitamente occupate (nella misura di un terzo della superficie occupata) dal Comune di San Donaci per l'attuazione del P.I.R.P., previa riduzione in pristino, fatta salva l'applicazione dell'art. 42 bis del Decreto Legislativo n. 327/2001 e ss.mm., e - dall'altro - alla definizione dei criteri ex art. 34, comma 4, del c.p.a. per il risarcimento dei danni per mancato godimento rivenienti dall'illegittima occupazione, nei sensi, limiti e termini innanzi precisati.

Sussistono i presupposti di legge (fra cui la complessità della controversia e il mutamento del quadro giurisprudenziale intervenuto nelle more della decisione) per

disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di lite, comprese le spese della disposta Verificazione, liquidate come da dispositivo, e poste nella misura di ½ a carico di ciascuna parte del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente nei sensi, limiti e termini indicati in motivazione e, per l'effetto:

-condanna il Comune di San Donaci in persona del Sindaco pro tempore, alla restituzione in favore del ricorrente della porzione (1/3) illegittimamente occupata dei terreni indicati nella parte motiva, previa la necessaria riduzione in pristino, salva ed impregiudicata la possibilità per il predetto Comune di disporre l'acquisizione "sanante" delle aree ai sensi dell'art. 42 bis D.P.R. n. 327/2001 e ss.mm.;

- condanna il Comune di San Donaci, in persona del Sindaco pro tempore, ai sensi e per gli effetti dell'art. 34, comma 4 c.p.a., a proporre al ricorrente il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno per il mancato godimento dei terreni di che trattasi secondo i criteri, le modalità e i termini specificati in parte motiva;

- dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del G.A. la domanda di condanna dell'A.C. al pagamento dell'indennità di occupazione d'urgenza, spettandone la cognizione all'A.G.O.;

- respinge le ulteriori domande proposte dal ricorrente.

Spese processuali compensate, comprese quelle relative alla espletata Verificazione, liquidate in complessivi €2.000,00, oltre eventuali oneri accessori di legge, poste nella misura di ½ a carico di ciascuna parte del giudizio.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 11 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Referendario

L'ESTENSORE

Patrizia Moro

IL PRESIDENTE

Enrico d'Arpe

IL SEGRETARIO