

N. 00995/2014 REG.PROV.COLL.
N. 02221/2011 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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2221 del 2011, proposto da:

Istituto Diocesano Per il Sostentamento del Clero della Diocesi di Padova, rappresentato e difeso dagli avv. Ivone Cacciavillani, Agostino Cacciavillani, con domicilio eletto presso lo stesso Avv. Ivone Cacciavillani in Venezia, Stra', piazza Marconi, 48;

contro

A.N.A.S. S.p.A., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distr.le Venezia, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;
Ministere De La Justice – Paris, parte non costituita in giudizio;

nei confronti di

Campenon Bernard Sge, rappresentato e difeso dagli avv. Guido Zago, Franco Zambelli, con domicilio eletto presso lo stesso Avv. Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

per l'accertamento dell'avvenuta occupazione e irreversibile trasformazione, con conseguente ablazione e acquisizione alla mano pubblica dell'area di proprietà del ricorrente situata in comune di padova,

nonchè per la condanna,
delle intimate società in solido tra loro o per la quota di rispettiva competenza, a risarcire tutti i danni, tanto diretti quanto indiretti da deprezzamento del fondo rustico, con riferimento al più probabile valore di mercato dell'area irreversibilmente ablata, patiti e ulteriormente a patirsi dalla data della sopraggiunta illecita occupazione, con interessi e rivalutazione fino all'effettivo soddisfo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A.N.A.S. S.p.A. e di Campenon Bernard Sge;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Anas Spa, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2014 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'emanazione del decreto del 26/09/1991 del Prefetto di Padova veniva disposta l'occupazione d'urgenza delle aree di proprietà della ricorrente al fine di procedere alla realizzazione di un'opera stradale da parte di Anas Spa e dell'Impresa Campenon Bernard SGE, quest'ultima in qualità di società concessionaria.

La durata dell'occupazione era fissata in cinque anni.

Con atto del 29/12/1997 l'Anas e la società Campenon Bernard SGE, notificavano, all'istituto ora ricorrente, l'offerta dell'indennità provvisoria, avverso la quale veniva proposta opposizione ai sensi dell'art. 19 della L. n. 865/1971.

Sempre l'attuale ricorrente depositava un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno conseguente al formarsi dell'occupazione acquisitiva, in relazione al quale, il Tribunale di Venezia, dopo aver svolto una CTU diretta a quantificare il relativo danno, declinava la propria giurisdizione in favore di questo Tribunale e in applicazione di quanto previsto dall'art. 7 della L. n. 205/2000.

Detta pronuncia veniva confermata anche dalla Corte d'Appello di Venezia con sentenza n.746/2011, circostanza quest'ultima che determinava il ricorrente a riassumere il giudizio presso questo Tribunale ai sensi dell'art. 59 della L. n. 69/2009 e dell'art. 11 del Codice del Processo Amministrativo.

Con il ricorso così depositato il ricorrente chiedeva che venisse accertata l'avvenuta occupazione illegittima e irreversibile trasformazione, con conseguente ablazione e acquisizione alla mano pubblica dell'area di proprietà del ricorrente situata nel Comune di Padova.

Si chiedeva a questo Tribunale, altresì, una pronuncia di *“condanna delle intimate Società a risarcire tutti i danni, tanto diretti quanto indiretti per l’effetto dell’ablazione delle aree in questione pari: a) al valore dell’area accertato in Lire 80.000,00/mq, con riferimento al 1996; b) al danno “indiretto” conseguente all’ablazione, relativamente al minor valore delle aree rimaste nella proprietà dell’istituto attore...; c) al danno morale da protrazione della percezione del dovuto indennizzo determinato in applicazione dei principi di diritto posti dalle citate sentenze Scordino, della Corte Europea, sentenza 29 Luglio 2004, e della Corte di Cassazione, sentenza n. 1339/2004; d) alla rivalutazione e agli interessi sulle somme così determinate fino all’effettivo soddisfo, sulla scorta delle pertinenti disposizioni di legge”*.

Nella successiva memoria del 17 Aprile 2014 parte ricorrente integrava la domanda di cui alla lett. d) sopra citata prevedendo, espressamente, anche la richiesta di ristoro per quanto attiene il danno indiretto e dal 24 Marzo 1992 (occupazione) quanto al danno da mancato godimento.

Si costituivano in giudizio sia l’Anas che la società Campenon Bernard.

Entrambe eccepivano l’avvenuta prescrizione quinquennale del risarcimento del danno, evidenziando la circostanza in base alla quale l’occupazione sarebbe stata realizzata nel 1992, mentre la richiesta di risarcimento del danno era stata avanzata solo nel 1999.

L’Anas eccepiva, altresì, il difetto di legittimazione passiva sulla domanda risarcitoria dell’istituto ricorrente, evidenziando l’esistenza di una competenza della società Campenon Bernard a curare le procedure espropriative.

Sempre l’Anas, e ancora nell’atto di costituzione, proponeva, quindi, una domanda riconvenzionale trasversale chiedendo che in caso di

condanna al risarcimento, il pagamento di quest'ultimo fosse attribuito alla stessa società Campenon Bernard.

Analoghe argomentazioni, al contrario, sono contenute nelle memorie di quest'ultima società che, a sua volta, rilevava come i danni del presente giudizio avrebbero dovuto ricadere sull'Anas.

In particolare la società Campenon Bernard SGE evidenziava che in relazione alle aree di cui si tratta era stato emesso il decreto di esproprio, con provvedimento del Prefetto di Padova n. 1744 del 31/05/2002, provvedimento quest'ultimo non impugnato dall'attuale ricorrente.

All'udienza del 21 Maggio 2014, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo è possibile confermare la Giurisdizione di questo Tribunale in attuazione di un consolidato orientamento giurisprudenziale, peraltro di recente confermato (Cassazione civile Sez. Un. n. 5082/2003 e Cassazione n. 3660/2014), nella parte in cui hanno sancito che la Giurisdizione del Giudice Ordinario sussiste, per quanto concerne le controversie per il danno da occupazione appropriativa, solo se iniziate in un periodo antecedente al 1° Luglio 1998 e, ciò, in applicazione del riparto di giurisdizione di cui all'art. 7 della L. n. 205/2000.

1.1 A detti fini è, infatti, possibile evidenziare come il ricorso ora sottoposto al presente Collegio sia stato portato alla notifica in data 13 Dicembre 2011 e, quindi, nel rispetto delle date previste dalla disciplina sopra richiamata.

2. Ciò premesso va esaminata l'eccezione, contenuta nel ricorso incidentale proposto dall'Anas, relativa all'accertamento di un difetto di legittimazione attiva, eccezione quest'ultima reiterata, con analoghe – e contrarie - argomentazioni, da parte della società Campenon Bernard.

2.1 Dette eccezioni sono entrambe infondate.

2.2 Se, infatti, alla società concessionaria spettava, in virtù della Convenzione sottoscritta, l'emanazione degli atti di esproprio, risulta dirimente constatare come la stessa procedura espropriativa era stata posta in essere nell'interesse dell'ANAS Spa che, in quanto tale, era comunque tenuta al rispetto degli obblighi di vigilanza sul corretto esperirsi della procedura in questione.

2.3 Un precedente orientamento che questo Collegio ritiene di condividere ha, infatti, correttamente rilevato (TAR Lombardia, Brescia, n. 13/2013 e Corte di Cassazione, sez. I civ., 04 giugno 2010 , n. 13615) che *"qualora l'amministrazione espropriante avvalendosi dello schema di cui agli art. 35 e 60 L. n. 865 del 1971 affidi ad altro soggetto, anche mediante appalto o concessione, la realizzazione di un'opera pubblica e gli deleghi nello stesso tempo gli oneri concernenti la procedura ablatoria (e non anche tutti i poteri suoi propri, di soggetto espropriante, come è peculiare della concessione traslativa) da compiere in nome e per conto del delegante", è ravvisabile "una corresponsabilità solidale dell'ente delegante il quale con il conferimento del mandato non si spoglia delle responsabilità relative allo svolgimento della procedura espropriativa secondo i suoi parametri soprattutto temporali e conserva, quindi, l'obbligo di sorvegliarne il corretto svolgimento anche perché questa si svolge non solo in nome e per conto di detta amministrazione, ma anche di intesa con essa. Questa ultima conserva un potere di controllo o di stimolo dei comportamenti del delegato, il cui mancato o insufficiente*

esercizio obbliga anche il delegante in presenza di tutti i presupposti al relativo risarcimento ai sensi del combinato disposto degli art. 2043 e 2055 c.c."

2.4 In considerazione di quanto sopra è possibile respingere il ricorso incidentale, unitamente ad entrambe le eccezioni dirette a rilevare, rispettivamente, il difetto di legittimazione di ciascuna delle società ora resistenti.

3. Ciò premesso va rilevato come sia possibile esaminare l'eccezione di prescrizione del risarcimento per decorso del termine quinquennale di cui all'art. 2947 del codice civile.

3.1 L'eccezione è infondata in applicazione di quell'orientamento consolidato che, contrariamente a quanto sostenuto dalle parti resistenti, ha affermato che la proposizione dell'offerta dell'indennità di esproprio, al pari all'offerta di risarcimento, ha l'effetto di interrompere il decorso della prescrizione.

L'invio dell'offerta contempla, infatti, una dichiarazione dell'Amministrazione nel senso di ritenersi obbligata a compensare in via pecuniaria una perdita patrimoniale patita dal destinatario del procedimento espropriativo (in questo senso Cass. Sez. I n. 9381/1999 e TAR Toscana Sez. I, 27-04-2004, n. 1256).

3.2 Ritenuta infondata l'eccezione di prescrizione in considerazione della circostanza che nel caso di specie era stata posta in essere un'offerta dell'indennità di esproprio in data 29 Dicembre 1997 è, pertanto, possibile esaminare il merito del ricorso.

4. Per quanto attiene le richieste di risarcimento riconducibili all'ablazione delle aree in questione (lett. a) e b) delle richieste del

ricorrente) è possibile anticipare, sin d'ora, l'infondatezza delle relative domande.

4.1 Sul punto va, preliminarmente, evidenziato che la sentenza del Tribunale di Venezia aveva rilevato l'illegittimità della procedura posta in essere nella parte in cui aveva constatato come l'immissione nel possesso era avvenuta tra il 24/03/1992 e il 14/05/1992 e, dunque, oltre il termine trimestrale previsto dal decreto di occupazione del 1991.

4.2 Sempre dalla pronuncia del Tribunale di Venezia è possibile evincere che, ancora, nel successivo quinquennio dall'immissione in possesso non era stata decretata l'espropriazione definitiva e, ciò, pur essendo stata realizzata l'opera stradale con irreversibile trasformazione del suolo comportante la perdita della proprietà.

4.3 Le domande di risarcimento riconducibili all'avvenuta acquisizione in proprietà da parte dell'Anas presuppongono, tuttavia, 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 sia, ancora, in conseguenza dell'entrata in vigore dell'art. 42 bis, D.P.R. n. 327 del 2001.

4.4 A questa conclusione, induce, altresì lo stesso art. 42-bis del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, aggiunto dall'art. 34, primo comma, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in L. 15 luglio 2011, n. 111, norma che, anche con riguardo ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, disciplina le modalità attraverso le quali, a fronte di un'utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di pubblico interesse, è possibile pervenire ad un'acquisizione non retroattiva della titolarità del bene al patrimonio indisponibile della pubblica amministrazione e, ciò, sotto condizione

sospensiva del pagamento, al soggetto che perde il diritto di proprietà, di un importo a titolo di indennizzo, nella misura superiore del dieci per cento rispetto al valore venale del bene (in questo senso Cass. civ., Sez. II, 14 gennaio 2013, n. 705).

4.5 E' stata proprio l'interpretazione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ad eliminare ogni possibilità di individuare sistemi di acquisizione che miravano ad individuare fatti o comportamenti (e quindi l'avvenuto completamento dell'opera pubblica o la richiesta del solo risarcimento come momento abdicativo implicito della proprietà) idonei a sostituire i sistemi legali di acquisto della proprietà.

4.6 Il venir meno dell'istituto dell'occupazione acquisitiva comporta che l'Amministrazione può diventare proprietaria dell'area o con un provvedimento di acquisizione sanante ai sensi di quanto previsto dall'art. 42 bis, d.P.R. n. 327 del 2001, o in conseguenza di una cessione volontaria o, ancora, con l'emanazione di un provvedimento di esproprio (in questo senso T.A.R. Toscana sez. III del 29/11/2013 n. 1655 e Consiglio di Stato sez. IV del 29/08/2011 n. 4833).

4.7 Detta ultima circostanza si è verificata nel caso di specie, laddove in particolare il decreto di esproprio non è stato nemmeno impugnato dalla parti ricorrenti, con conseguente formarsi del relativo giudicato per quanto attiene la quantificazione dell'indennità di esproprio ivi prevista.

4.8 Ne consegue che vanno rigettate le richieste di risarcimento del danno correlate al venire in essere dell'occupazione appropriativa e del relativo danno presumibilmente verificatosi.

5. Va respinta, altresì, sia la richiesta di risarcimento del danno "non patrimoniale" in quanto non è stata addotta alcuna prova circa il venire

in essere dei presupposti idonei a configurarne l'esistenza sia, ancora, la richiesta di risarcimento correlata al presunto deprezzamento del fondo residuo.

5.1 In relazione a detta fattispecie va, peraltro, rilevato che anche il CTU nel corso del giudizio innanzi al Tribunale di Venezia, ne aveva rilevato la sua infondatezza, ritenendo che detta fattispecie doveva ritenersi inclusa nella valutazione complessiva dell'area non edificabile.

6. Se quindi non può essere risarcito il danno da perdita della proprietà, in quanto il diritto dominicale era rimasto in capo al ricorrente sino all'emanazione del decreto di esproprio, è possibile giungere a conclusioni differenti per quanto attiene la richiesta di risarcimento correlata al mancato godimento del bene.

6.1 Si è, infatti, affermato (Cons. Stato Sez. IV, Sent., 28-02-2012, n. 1130) che *“l'unica domanda risarcitoria accoglibile è quella relativa all'illegittima occupazione dei suoli per il danno riferibile all'arco temporale compreso tra l'immissione nel possesso dei medesimi e l'emanazione del decreto di esproprio”*.

6.2 Il danno in questione deve, allora, essere liquidato in misura pari agli interessi moratori sul valore di mercato del bene per ciascun anno del periodo di occupazione, con rivalutazione e interessi dalla data di proposizione del ricorso di primo grado fino alla data di deposito della presente sentenza (Cons. Stato, Sez. IV, 1 giugno 2011, n. 3331).

6.3 Detto risarcimento deve operare con riferimento al momento in cui l'occupazione dell'area privata è divenuta illegittima e, quindi, dal momento in cui è avvenuta la prima apprensione del bene e, ciò, sia nell'ipotesi in cui l'intera procedura espropriativa sia stata annullata sia, ancora, se – come è avvenuto nel caso di specie, l'immissione nel

possesso sia avvenuta dopo la scadenza del termine previsto nel decreto di occupazione d'urgenza, sino al definitivo trasferimento della proprietà posto in essere dal decreto di espropriazione sopra citato.

6.4 Sul punto si condivide infatti l'opinione di parte ricorrente che individua detto *dies a quo* nell'avvenuto decorso del termine per operare una legittima immissione nel possesso, termine che, pertanto, è possibile far coincidere con la materiale occupazione dei beni avvenuta in data 24 Marzo 1992.

6.5 In relazione al termine finale, questo deve essere individuato nel momento in cui il decreto di esproprio è risultato idoneo a produrre i suoi effetti, consentendo l'acquisizione della proprietà.

6.6 Per quanto attiene il quantum del risarcimento è possibile applicare, condividendone le conclusioni, quanto già deciso in un'analogha pronuncia (T.A.R. Basilicata Potenza Sez. I, 22-10-2013, n. 632), facendo luogo ad una valutazione equitativa ai sensi degli artt. 2056 e 1226 del codice civile che, in quanto tale, prende atto dell'avvenuta quantificazione del valore venale del bene disposta con il provvedimento di esproprio del 31 maggio 2002, calcolando su detta somma la percentuale del cinque per cento annuo, in linea con il parametro fatto proprio dal Legislatore con l'art. 42- bis, comma 3, d.P.R. n. 327/2001.

7. La richiesta di risarcimento per mancato godimento è, pertanto, accolta e per l'effetto si condannano le attuali parti resistenti a corrispondere alla ricorrente la somma così calcolata e con riferimento al periodo di tempo che intercorre dal 24 Marzo 1992 sino all'avvenuta pubblicazione del decreto di esproprio.

7.1 Detta somma, costituendo debito di valore (Cass., I, 4.2.2010, n. 2602), dovrà essere rivalutata secondo l'indice ISTAT dei prezzi al consumo, mentre sulle somme anno per anno rivalutate dovranno, altresì, essere corrisposti gli interessi legali fino alla data di deposito della sentenza.

7.2 Le somme così quantificate devono considerarsi dovute sia dall'Anas Spa che dalla Società Campenon bernard SGE in regime dell'applicazione del principio di solidarietà passiva e, ciò, sulla base delle argomentazioni che hanno consentito di respingere le eccezioni di difetto di legittimazione attiva sopra ricordate.

In conclusione il ricorso è accolto limitatamente a quanto sopra specificato, mentre va respinto per la parte rimanente.

8. La novità della fattispecie esaminata, unitamente alle evoluzioni legislative e giurisprudenziali che hanno caratterizzato la fattispecie in esame, consente di compensare le spese e gli onorari di giudizio tra le parti costituite.

9. Il Collegio, in ultimo, ravvisa i presupposti per trasmettere la presente sentenza alla Corte dei Conti, al fine di accertare se nella vicenda in esame sussistano eventuali profili di responsabilità amministrative per danno erariale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Accoglie in parte qua e limitatamente a quanto precisato in parte motiva.

Condanna le Società Anas Spa e Campenon Bernard SGE a risarcire a titolo di mancato godimento per l'occupazione illegittima posta in essere dei terreni di proprietà della ricorrente, e in via equitativa, la somma pari alla percentuale del cinque per cento per anno sulla base del valore venale previsto dal decreto di esproprio del 31 Maggio 2002 entro il limite temporale sopra precisato.

Compensa le spese e gli onorari di lite tra le parti costituite, con refusione del contributo unificato nella misura di legge a carico delle parti resistenti in solido tra loro.

Dispone la trasmissione della presente sentenza alla Corte dei Conti per le valutazioni di competenza.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 21 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)