

N. 01983/2010 REG.DEC.
N. 05667/2009 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

DECISIONE

sul ricorso in appello nr. 5667 del 2009, proposto dalla C.E.L.A. in liquidazione S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Beatrice Zammit e Vittorio Zammit, con domicilio eletto presso il secondo in Roma, via Alessandria, 130,

contro

- il COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Guglielmo Frigenti, domiciliato per legge in Roma, via del Tempio di Giove 21;
- la REGIONE LAZIO, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione,

della sentenza del T.A.R. del Lazio, sezione Seconda, del 12 giugno 2009, nr. 5588, resa *inter partes*.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma;

Vista la memoria prodotta dall'Amministrazione in data 3 febbraio 2010 a sostegno delle proprie difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2010, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Maria Beatrice Zammit per la appellante e l'avv. Ottavi per l'Amministrazione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

La società in liquidazione C.E.L.A. S.r.l. ha impugnato, chiedendone la riforma previa sospensione, la sentenza con la quale il T.A.R. del Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso dalla stessa proposto per la condanna del Comune di Roma e della Regione Lazio, in solido, al risarcimento del danno cagionato dall'illegittima occupazione di aree di sua proprietà, nell'ambito della procedura di esproprio condotta, ai fini della realizzazione del prolungamento della linea A della Metropolitana di Roma, dalla I.M. Intermetro S.p.a. per conto dell'Amministrazione comunale, procedura i cui atti sono stati annullati a seguito di ricorso giurisdizionale proposto dalla stessa società.

A sostegno dell'appello, essa ha dedotto l'erroneità della sentenza suindicata nella parte in cui ha ritenuto estinto per prescrizione il diritto della società ricorrente al risarcimento del danno; conseguentemente, ha reiterato la domanda di condanna delle Amministrazioni convenute, chiedendo in via istruttoria disporsi consulenza tecnica d'ufficio ai fini della quantificazione del danno.

Si è costituito il Comune di Roma, il quale ha *in limine* riproposto l'eccezione di carenza della propria legittimazione passiva (già sollevata in primo grado e non esaminata dal T.A.R.), e nel merito ha chiesto respingersi l'appello siccome infondato e confermarsi la sentenza

impugnata.

Alla camera di consiglio del 29 luglio 2009, fissata per l'esame della domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata, questo è stato differito sull'accordo delle parti, per essere abbinato alla trattazione del merito.

All'udienza del 16 febbraio 2010, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Viene all'attenzione della Sezione la domanda di risarcimento danni formulata dalla società in liquidazione C.E.L.A. S.r.l., a seguito dell'illegittima occupazione di aree di sua proprietà avvenuta nell'ambito della procedura di esproprio condotta dalla società I.M. Intermetro S.p.a. per conto del Comune di Roma, ai fini della realizzazione di un prolungamento della linea A della Metropolitana di Roma.

Gli atti della ridetta procedura sono stati annullati con decisione definitiva di questa Sezione (nr. 459 del 1998), dopo di che la C.E.L.A. S.p.a. ha convenuto in giudizio il Comune di Roma e la Regione Lazio, per sentirli condannare in solido al risarcimento del danno cagionato.

Il T.A.R. del Lazio, tuttavia, ha dichiarato inammissibile il ricorso, sul presupposto dell'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento.

2. Tutto ciò premesso, va preliminarmente esaminata l'eccezione di carenza di legittimazione passiva riproposta dal Comune di Roma con la propria memoria difensiva: tale eccezione è stata già sollevata in primo grado, ma il T.A.R. ha ritenuto di poterne prescindere in considerazione della ritenuta inammissibilità del ricorso sotto altro profilo.

In particolare, l'Amministrazione assume la propria carenza di legittimazione sul rilievo che nella fattispecie la procedura espropriativa è stata *in toto* curata dalla società I.M. Intermetro S.p.a., affidataria delle opere cui l'esproprio era finalizzato, sulla base di apposita clausola della relativa convenzione, con la quale alla predetta società erano attribuiti anche

i poteri pubblicistici relativi all'emanazione degli atti della procedura medesima.

L'eccezione è infondata.

Infatti, la giurisprudenza ha chiarito che, con riguardo all'obbligazione risarcitoria da illegittima occupazione di un fondo, sono applicabili i principi generali in forza dei quali viene individuato il responsabile dell'illecito extracontrattuale, di modo che sono in teoria da considerare passivamente legittimati, rispetto alla domanda di danni, tutti i soggetti che hanno concorso alla produzione dell'illecito nelle varie qualità di beneficiario e titolare dell'opera, di esecutore materiale dei lavori e di soggetto che ne ha disposto l'esecuzione su suolo altrui di propria iniziativa, fermo restando che, sempre in applicazione dei principi generali, la titolarità sostanziale dell'obbligazione risarcitoria può essere esclusa quanto al delegante o al delegato in virtù del concreto svolgersi dei fatti (cfr. Cass. civ., sez. I, 30 marzo 2005, nr. 6716).

Più specificamente, questa Sezione ha affermato che, in caso di annullamento del procedimento ablatorio da parte del giudice amministrativo, la responsabilità risarcitoria per occupazione appropriativa ricade sul titolare dei poteri espropriativi non correttamente esercitati, e non già sul soggetto privato beneficiario della procedura ablatoria illegittima e dell'effetto acquisitivo, e ciò quand'anche sia stato esso a realizzare la irreversibile trasformazione del terreno occupato *sine titulo* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 marzo 2008, nr. 1163).

3. Nel merito l'appello è fondato, per le ragioni di seguito esposte.

4. Ed invero, il primo giudice ha ritenuto prescritto il diritto della odierna appellante al risarcimento del danno derivante dall'illegittima occupazione, essendo stato proposto il ricorso dopo il decorso di più di cinque anni dalla data (8 o 9 aprile 1998) di notifica della citata decisione nr. 459 del 1998, di annullamento degli atti della procedura di esproprio.

A ciò parte appellante obietta, da un lato, che non è corretto individuare il *dies a quo* del termine di prescrizione nel momento del passaggio in giudicato della sentenza di annullamento, e per altro verso che in ogni caso tale passaggio in giudicato va collocato in un momento successivo a quello individuato dal T.A.R., dovendo tenersi conto del successivo ricorso per revocazione proposto dall'Amministrazione (e a nulla rilevando che questo sia stato dichiarato inammissibile).

L'approfondimento di tale specifica questione è irrilevante, in quanto la Sezione ritiene di dover seguire il proprio più recente orientamento – richiamato anche dalla appellante – in materia di individuazione del *dies a quo* del termine prescrizione del diritto al risarcimento del danno da occupazione illegittima, il quale porta a escludere che tale momento coincida col passaggio in giudicato della decisione di annullamento del decreto di esproprio.

Infatti, dopo l'entrata in vigore dell'istituto della acquisizione sanante di cui all'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, nr. 327, deve escludersi ogni rilevanza al momento della irreversibile trasformazione dell'immobile occupato ai fini della cessazione dell'illiceità dell'occupazione di un suolo privato da parte della p.a.: pertanto, qualora detta occupazione risulti *sine titulo*, l'illecito permane fino alla restituzione dell'immobile ovvero al sopravvenire di un formale atto di acquisizione, con la conseguenza che fino a tale momento non inizia a decorrere il termine di prescrizione dell'azione di risarcimento del danno sofferto dall'originario proprietario dell'area (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 settembre 2009, nr. 5523; id., 4 dicembre 2008, nr. 5984).

Privi di pregio sono gli argomenti in contrario addotti dall'Amministrazione, secondo cui i principi testé richiamati non sarebbero applicabili a una vicenda come quella per cui è causa, laddove è già intervenuto un giudicato tra le parti: infatti, è evidente che tale giudicato non copre affatto l'azione risarcitoria, ma unicamente l'azione di

annullamento degli atti della procedura espropriativa.

Nemmeno ha alcuna rilevanza il fatto che l'Amministrazione non abbia formulato in corso di causa alcuna domanda di applicazione dell'art. 43 del d.P.R. nr. 327 del 2001, in quanto tale norma, oltre alla acquisizione *ope judicis* su domanda proposta nel corso del giudizio, contempla un autonomo potere di acquisizione "sanante", riconosciuto alla p.a. indipendentemente dalla pendenza di giudizi con i proprietari delle aree illegittimamente occupate (e, quindi, pacificamente esercitabile anche durante tali giudizi).

5. L'accoglimento *in parte qua* dell'appello comporta la necessità di esaminare nel merito la domanda risarcitoria proposta dalla appellante, la quale appare a sua volta fondata.

6. Innanzi tutto, nel caso di specie sussistono certamente gli elementi del danno ingiusto *ex art.* 2043 c.c.

Tale pregiudizio, invero, riposa *in re ipsa* nella lesione del diritto dominicale dell'odierna appellante, attuata attraverso l'illegittima occupazione e il conseguente spossessamento; sussistono anche gli estremi della colpa dell'Amministrazione, in considerazione della gravità dei vizi che hanno indotto all'annullamento degli atti impugnati (attivazione della procedura di esproprio in assenza del piano regionale dei trasporti espressamente prescritto dall'art. 2 della legge 29 dicembre 1969, nr. 1042), come ritenuto nella più volte citata decisione di questa Sezione nr. 459 del 1998, con statuizioni alle quali neanche in questa sede il Comune ha opposto alcunché.

La responsabilità va peraltro ascritta, in solido, sia all'Amministrazione comunale che alla Regione Lazio, la prima in quanto titolare della potestà espropriativa (in concreto esercitata attraverso l'affidamento alla I.M. Intermetro S.p.a.) e la seconda per evidente difetto di vigilanza e controllo, in sede di approvazione del progetto definitivo dell'opera avanzata con delibera di Giunta Regionale nr. 1560 del 1990, sulle divise violazioni

sostanziali e procedurali.

Quanto alle modalità esecutive del risarcimento, l'Amministrazione comunale ha già rappresentato l'impossibilità della restituzione delle aree illegittimamente occupate, essendo stata ormai realizzata l'opera cui era preordinato l'esproprio; peraltro, la *restitutio in integrum* non risulta chiesta neanche dalla ricorrente in primo grado.

Pertanto, s'impone una condanna delle Amministrazioni appellate al ristoro per equivalente, e con riguardo alla determinazione dell'importo dovuto (che dipende dall'esercizio o meno del potere di acquisizione *ex art.* 43 d.P.R. nr. 327/2001, pur ancora astrattamente possibile), e non potendosi effettuare in questa sede di cognizione una valutazione di merito riservata al Comune, non può accedersi alla richiesta di consulenza tecnica formulata dalla appellante; appare invece opportuno fissare un termine perentorio affinché l'Amministrazione valuti le modalità con le quali procedere all'acquisizione delle aree.

Tutto ciò premesso, in applicazione dell'art. 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, la Sezione dispone che:

a) entro il termine di sessanta giorni (decorrente dalla comunicazione o dalla previa notifica della presente decisione), il Comune di Roma, la Regione Lazio e la appellante possono addivenire ad un accordo, in base al quale la proprietà sia trasferita all'Amministrazione e alla appellante sia corrisposta la somma specificamente concordata ovvero riconosciuta come equivalente utilità;

b) ove tale accordo non sia raggiunto entro il termine, il Comune di Roma – entro i successivi trenta giorni – potrà emettere un formale e motivato decreto, con cui disporrà l'acquisizione delle aree al suo patrimonio indisponibile, ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. nr. 327 del 2001, col risarcimento del danno relativo al periodo della loro mancata utilizzazione.

Per la quantificazione del danno, anche nel caso di emanazione dell'atto di

acquisizione *ex art.* 43, l'Amministrazione darà applicazione alle disposizioni vigenti in materia alla data della medesima quantificazione, tenendo conto in ogni caso del valore di mercato dei suoli occupati e del loro regime urbanistico dall'epoca della legittima occupazione fino a quella dell'acquisizione.

Qualora l'Amministrazione e l'appellante non concludano alcun accordo e il Comune di Roma neppure adotti un atto formale volto alla acquisizione dell'area in questione, decorsi i termini sopra indicati la società appellante potrà chiedere alla Sezione l'esecuzione della presente decisione, per la conseguente adozione delle misure consequenziali (rientrando nei poteri della Sezione la nomina di un commissario *ad acta* e ogni ulteriore determinazione).

In ordine al *quantum* dei danni risarcibili, per la mancata utilizzazione, sarà interesse della appellante indicare con accurata precisione quali siano state le previsioni urbanistiche che hanno riguardato nel tempo le aree in questione, nonché le voci di danno lamentate e tutti i criteri posti a base dei relativi calcoli, per consentire il più pieno contraddittorio tra le parti, le specifiche controdeduzioni da parte del Comune e una rapida definizione dell'eventuale giudizio di esecuzione.

7. In considerazione delle statuizioni che precedono, e della conseguente integrale soccombenza delle Amministrazioni appellate, vanno poste a carico di quest'ultima le spese, liquidate equitativamente in dispositivo, di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, sezione Quarta, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Roma e la Regione Lazio, in solido, al pagamento in favore della appellante delle spese del doppio grado di giudizio, che

liquida in cinquemila euro.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2010

con l'intervento dei Signori:

Luigi Cossu, Presidente

Antonino Anastasi, Consigliere

Anna Leoni, Consigliere

Vito Carella, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/04/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione