

N. 03152/2012REG.PROV.COLL.
N. 07912/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso nr. 7912 del 2010, proposto dalla C.E.L.A. in liquidazione S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vittorio Zammit e Maria Beatrice Zammit, con domicilio eletto presso il primo in Roma, via Alessandria, 130,

contro

- il COMUNE DI ROMA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Guglielmo Frigenti, domiciliata per legge in Roma, via del Tempio di Giove, 21;
- la REGIONE LAZIO, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Rosa Maria Privitera, domiciliata per legge in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

per l'ottemperanza

della decisione del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 7 aprile 2010, nr. 1983, notificata il 26 aprile 2010, resa *inter partes*.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Roma e della

Regione Lazio;

Viste le memorie prodotte dalla ricorrente (in date 6 ottobre e 2 dicembre 2011, 17 e 21 aprile 2012) e dal Comune di Roma (in date 30 settembre e 25 novembre 2011 e 20 aprile 2012) a sostegno delle rispettive difese;

Viste le ordinanze istruttorie di questa Sezione nr. 1764 del 22 marzo 2011 e nr. 18 del 10 gennaio 2012;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 8 maggio 2012, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Maria Beatrice Zammit per la ricorrente, l'avv. Pier Ludovico Patriarca, in sostituzione dell'avv. Frigenti, per il Comune di Roma e l'avv. Privitera per la Regione Lazio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società in liquidazione C.E.L.A. S.r.l. ha agito per l'ottemperanza della decisione (nr. 1983 del 2010) con la quale questa Sezione, accogliendo il ricorso dalla stessa proposto, ha accertato il suo diritto al risarcimento dei danni cagionati dall'illegittima occupazione con irreversibile trasformazione di aree in sua proprietà.

In particolare, la ricorrente ha lamentato che il Comune di Roma e la Regione Lazio erano rimasti inerti a fronte delle statuizioni contenute nella suindicata decisione, omettendo e di assumere determinazioni idonee a far cessare l'occupazione *sine titulo* ancora in corso e di formulare un'offerta risarcitoria in applicazione dei criteri indicati dalla Sezione.

Il Comune di Roma, costituitosi in giudizio, senza in alcun modo contestare in fatto le affermazioni di parte ricorrente, ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per effetto della sopravvenuta sentenza della Corte Costituzionale nr. 293 dell'8 ottobre 2010, con la quale è stata

dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, nr. 327.

Con l'ordinanza nr. 1764 del 22 marzo 2011, questa Sezione:

- a) ha preliminarmente respinto l'eccezione di improcedibilità sollevata dall'Amministrazione comunale;
- b) ha positivamente riscontrato l'inerzia nel dare esecuzione alla precedente decisione di condanna;
- c) ha, tuttavia, preso atto della sopravvenuta caducazione dell'art. 43 del d.P.R. nr. 327 del 2001, della conseguente impossibilità di una surrogazione dell'organo giurisdizionale nel non più esistente potere di acquisizione unilaterale dei suoli occupati e, pertanto, della necessità di limitare l'esecuzione del giudicato alla sola liquidazione del danno da illegittima occupazione;
- d) ha disposto una verifica per la quantificazione del suddetto danno.

La relazione di verifica è stata depositata in Segreteria in data 18 ottobre 2011, e su di essa le parti con apposite memorie, nonché con l'ausilio di relazioni tecniche di parte, hanno fatto pervenire le proprie osservazioni.

Inoltre, il Comune di Roma ha chiesto a proprio favore la fissazione di un termine per l'esercizio del potere di acquisizione ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.P.R. nr. 327 del 2001 (nelle more introdotto nell'ordinamento), ovvero che fosse delegato al verificatore anche l'esercizio di tale potere.

Con un'ulteriore ordinanza (nr. 18 del 10 gennaio 2012) la Sezione ha disposto un supplemento di istruttoria, chiedendo al verificatore una serie di chiarimenti.

Anche su questi ultimi, una volta depositati, le parti hanno svolto le proprie osservazioni.

Alla camera di consiglio dell'8 maggio 2012, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Torna all'attenzione della Sezione il ricorso proposto dalla società in liquidazione C.E.L.A. S.r.l. per l'ottemperanza della decisione (nr. 1983 del 2010) con la quale, in accoglimento del ricorso dalla stessa società proposto, il Comune di Roma e la Regione Lazio sono stati condannati in solido al risarcimento del danno cagionato dall'illegittima occupazione con irreversibile trasformazione di aree in sua proprietà, originariamente eseguita nell'ambito di una procedura di esproprio finalizzata alla realizzazione di un prolungamento della linea A della Metropolitana di Roma, poi annullata con altra decisione di questa Sezione (nr. 459 del 1998).

Con la medesima decisione si era proceduto:

- a) a sollecitare il raggiungimento tra la parte istante, il Comune di Roma e la Regione Lazio di un accordo avente a oggetto la cessione della proprietà delle aree *de quibus*, al fine di far cessare l'occupazione *sine titulo* e previo pagamento di adeguato controvalore;
- b) in subordine, a ordinare al Comune di Roma l'adozione di un decreto di acquisizione ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, nr. 327;
- c) a indicare, ai sensi dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, nr. 80, i criteri per la determinazione della somma da corrispondere a titolo di risarcimento, con riferimento alle disposizioni vigenti alla data della detta quantificazione, al valore di mercato dei suoli occupati ed al loro regime urbanistico dall'epoca della illegittima occupazione fino a quello dell'acquisizione.

Con l'odierno ricorso, la parte privata ha lamentato l'inottemperanza delle Amministrazioni al *decisum* testé richiamato, malgrado la scadenza dei termini indicati nella decisione di questa Sezione: in particolare, si assume che esse Amministrazioni non hanno dato alcun riscontro alle sollecitazioni loro inoltrate, né risulta adottato alcun decreto di acquisizione da parte del

Comune.

2. Tutto ciò premesso, prima ancora di approfondire le questioni rimaste aperte a seguito dell'ordinanza istruttoria nr. 1764 del 2011, è necessario esaminare la questione preliminare sollevata dalla Regione Lazio la quale, costituitasi in data 19 settembre 2011, ha sostanzialmente dedotto il proprio difetto di legittimazione passiva, assumendo di essere totalmente estranea alla procedura per la realizzazione dell'opera pubblica *de qua* (della quale si sarebbe limitata ad approvare il progetto esecutivo).

La Sezione è dell'avviso che dette deduzioni non possano trovare alcuno spazio nel presente giudizio di ottemperanza.

E, difatti, va evidenziato che l'Amministrazione regionale ha ritenuto di non costituirsi nel pregresso giudizio di cognizione, all'esito del quale è stata dichiarata corresponsabile del danno da illegittima occupazione cagionato alla società istante, e come tale condannata al risarcimento del danno in solido col Comune di Roma.

Tanto premesso, essendo ormai passata in giudicato la menzionata decisione di condanna di questa Sezione, è evidente che la questione della legittimazione passiva della Regione non può in alcun modo essere rimessa in discussione nella presente fase processuale, che ha oggetto unicamente l'esecuzione del giudicato, potendo – se del caso – le ragioni dell'Amministrazione regionale esser fatte valere soltanto nei propri rapporti interni col Comune di Roma.

3. Ancora in via preliminare, va rammentato che con la già citata ordinanza nr. 1764 del 2011 la Sezione ha in primo luogo rilevato, nel disattendere l'eccezione di improcedibilità sollevata dal Comune di Roma, come fosse ormai impossibile dare esecuzione al precedente *decisum* nella parte in cui si ordinava alla medesima Amministrazione comunale – fra l'altro – di valutare l'opportunità di adottare un decreto di acquisizione dei suoli occupati ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. nr. 327 del 2001, stante la

sopravvenuta declaratoria di incostituzionalità di tale norma (cfr. Corte Cost., sent. 8 ottobre 2010, nr. 293); per questo, si è ritenuto che l'esecuzione del giudicato dovesse essere limitata alla liquidazione del danno da illegittima occupazione (per la cui quantificazione è stata disposta apposita verifica).

Tuttavia, in epoca successiva alla precitata ordinanza istruttoria è stato introdotto nel T.U. sugli espropri, per effetto dell'art. 34 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, nr. 111, l'art. 42-*bis*, che nuovamente prevede – ancorché con presupposti e a condizioni parzialmente diversi – un potere di acquisizione “sanante” in capo all'Amministrazione.

Ad avviso della Sezione, non esorbita i limiti del potere di integrazione e precisazione del giudicato riconosciuti al giudice di ottemperanza l'individuazione di tale nuova disposizione quale norma attualmente applicabile, in luogo di quella espunta dall'ordinamento, al fine di dare esecuzione alla decisione ottemperanda nella parte relativa all'adozione delle misure indispensabili a far cessare l'illegittima occupazione dei suoli in proprietà della società ricorrente.

In altri termini, e rivedendo sul punto quanto osservato nella ricordata ordinanza nr. 1764 del 2011, può oggi ritenersi che il Commissario *ad acta* incaricato dell'esecuzione, che di seguito si provvederà a nominare, ben possa procedere anche agli adempimenti sopra indicati al punto 1, *sub b*), applicando l'art. 42- *bis* del d.P.R. nr. 327 del 2001; con l'ulteriore precisazione che, poiché tale norma introduce anche criteri di quantificazione del danno da illegittima occupazione parzialmente diversi da quelli dettati con l'ottemperanda decisione nr. 1983 del 2010, resta rimessa alla valutazione del Commissario, tenuto conto delle esigenze di tutela degli interessi patrimoniali delle Amministrazioni soccombenti, la scelta se procedere a integrale applicazione della nuova disposizione (e,

quindi, ad acquisizione “sanante” accompagnata da un risarcimento computato in base ai criteri da tale disposizione dettati, destinato a tener luogo di quello riveniente dalla verifica in questa sede eseguita) ovvero – come pure consentito dalla decisione da ottemperare – al perseguimento di un accordo privatistico cui si accompagni il risarcimento dei danni sulla base dei parametri in questa sede enunciati.

È appena il caso di aggiungere che alcuna positiva delibazione possono avere, in questa sede, le richieste del Comune di Roma, il quale ha chiesto che nella presente fase di ottemperanza le statuizioni della Sezione fossero limitate alla fissazione di un termine per l'esercizio del potere di acquisizione *ex art. 42-bis*, ovvero che a tale attività fosse delegato lo stesso verificatore già nominato: infatti, da un lato è evidente che la norma attribuisce all'Amministrazione un potere di acquisizione autonomo e originario, che può essere esercitato – ove lo si ritenga – prima e indipendentemente da qualsiasi ordine del giudice, e per altro verso che il verificatore, essendo un mero ausiliario dell'organo giurisdizionale, non può essere mai (diversamente dal Commissario *ad acta*) attributario di poteri sostitutivi di quelli della p.a.

4. Nel merito della causa, e come sostanzialmente anticipato al punto precedente, va ribadito il giudizio – già anticipato nella più volte richiamata ordinanza istruttoria – in ordine alla sussistenza di un'ingiustificata inerzia delle Amministrazioni intimate nel dare esecuzione alla decisione nr. 1983 del 2010: pertanto, si ribadisce che l'inottemperanza può dirsi provata ai sensi dell'art. 116 cod. proc. civ., in considerazione dell'assenza di valide giustificazioni a sostegno della ravvisata inerzia.

5. Ciò premesso, e come pure sopra anticipato, pur all'esito della verifica disposta e dei chiarimenti successivamente chiesti e acquisiti, la Sezione ritiene di non essere in grado di procedere a una immediata liquidazione del danno risarcibile: ciò in quanto le conclusioni cui è

pervenuto il verificatore risultano solo in parte condivisibili, e vanno invece corrette alla luce delle osservazioni che saranno svolte di seguito.

Per questo, si rende necessario nominare un Commissario *ad acta* il quale, sostituendosi alle Amministrazioni inadempienti, provveda a liquidare alla società istante la somma dovuta a titolo di risarcimento, se del caso previo accordo traslativo della proprietà ovvero esercizio della facoltà di acquisizione di cui al citato art. 42-*bis* del d.P.R. nr. 327 del 2001 (con le precisazioni di cui al precedente punto 3).

Il Commissario viene individuato nella persona del Direttore regionale per il Lazio dell'Agencia del Territorio, ovvero di funzionario dallo stesso delegato, al quale è assegnato per l'esercizio delle attività esecutive il termine di 90 giorni dalla data in cui perverrà in Segreteria l'atto di designazione ovvero di accettazione dell'incarico.

6. Nell'esercizio della propria attività di quantificazione del danno risarcibile – ove non ritenga, avuto riguardo alle esigenze dell'Amministrazione, di avvalersi dei poteri di cui al più volte citato art. 42-*bis*– il Commissario dovrà tener conto dei criteri e delle conclusioni ricavabili dalla verifica disposta nel presente giudizio, con i correttivi e i chiarimenti che di seguito il Collegio ritiene di dover introdurre.

6.1. In primo luogo, appaiono del tutto condivisibili i rilievi svolti dall'Amministrazione comunale in ordine al metodo seguito dal verificatore per la quantificazione del danno da mancato uso dell'immobile, laddove è stato applicato al valore di mercato del 1992 un “*coefficiente di rivalutazione*” (quantificato in 1,3 e sulla cui affidabilità è insorto contrasto *inter partes*): tale meccanismo appare andare ben oltre quanto stabilito dalla Sezione in ordine ai criteri da applicare per la liquidazione del danno da mancato godimento del bene, laddove questo era stato individuato – secondo un tradizionale e consolidato indirizzo – nella sommatoria degli interessi calcolati sul valore di mercato dell'immobile per ciascun singolo anno di

illecita occupazione.

Qualora, come pure si sostiene, risultasse del tutto impossibile accertare i valori di mercato per uno o per più d'uno degli anni ricompresi nel periodo dal 1992 al 2010, è evidente che è preferibile ricorrere a sistemi di quantificazione forfettari, piuttosto che all'applicazione di coefficienti i quali scontano un inevitabile margine di opinabilità (se non di arbitrarietà); in particolare, fra i tanti astrattamente ipotizzabili appare condivisibile quello proposto dalla stessa Amministrazione, basato su una media tra i valori di mercato del 1992 (anno di inizio dell'illegittima occupazione) e del 2010 (anno di proposizione del ricorso).

6.2. In secondo luogo, appare arbitraria anche la fissazione del *dies a quo* del calcolo del danno da mancato godimento del bene alla data dell'11 gennaio 1994 anziché a quella dell'11 gennaio 1992 (corrispondente, come è incontestato, all'inizio dell'occupazione *sine titulo*).

A seguito di richiesta di chiarimenti sul punto, il verificatore ha precisato che la posticipazione dipenderebbe dal dato di comune esperienza per cui occorrono almeno due anni per la realizzazione di un'edificazione, di modo che prima di tale arco di tempo alcun "godimento" dell'immobile sarebbe ipotizzabile; trattasi però di impostazione non condivisibile proprio in ragione del carattere forfettario e onnicomprensivo del risarcimento *de quo*, che è inteso a indennizzare la mancata disponibilità dell'immobile da parte del legittimo proprietario per un determinato arco di tempo, indipendentemente dall'uso che del suolo avrebbe potuto farsi in uno o più periodi ricompresi all'interno di esso.

Pertanto, il calcolo del danno risarcibile dovrà più correttamente essere fatto decorrere dall'11 gennaio 1992, così come richiesto dalla parte ricorrente.

7. Al di là delle precisazioni testé fatte, risultano per il resto condivisibili i criteri e parametri applicati dal verificatore, non potendo trovare

accoglimento gli ulteriori rilievi critici al riguardo svolti dalle parti.

In particolare, alla luce dei chiarimenti forniti a seguito dell'ordinanza nr. 18 del 2012 risulta condivisibile il criterio seguito per l'individuazione del parametro "*valore medio dell'immobile del 1992*" (quantificato in €/mq 2600,00), rispetto al quale sia lo "sconto" che l' "arrotondamento" applicabili appaiono ragionevoli e in linea con la già evidenziata natura forfettaria della quantificazione.

Quanto invece al parametro "*valore attuale di mercato*", anche questo può dirsi accoglibile pur essendo rapportato al marzo del 2010 anziché al settembre 2010 (data di proposizione del ricorso indicata come riferimento nell'ordinanza nr. 1764 del 2011), non essendo stata fornita prova di un significativo scostamento dei valori immobiliari in un così breve spazio di tempo.

8. In considerazione della peculiarità della vicenda che occupa, nella quale le modifiche normative intervenute hanno contribuito a rendere confusa la situazione nella fase esecutiva delle originarie statuizioni giurisdizionali, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese della presente fase del giudizio, con la sola eccezione del compenso spettante al Commissario *ad acta*, che viene posto a carico delle Amministrazioni intimate in solido e che verrà liquidato con separato atto, all'esito delle operazioni commissariali.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie nei sensi e con gli effetti di cui in motivazione.

Compensa tra le parti le spese della presente fase del giudizio, nei limiti e con le precisazioni di cui in motivazione.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2012

con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/05/2012

IL SEGRETARIO

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