

N. 04608/2013REG.PROV.COLL.  
N. 01062/2013 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. 1062 del 2013, proposto da 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 quest'ultima 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*, 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 data 27 giugno 2013) e dal Comune di Roma (in data 21 giugno 2013);

Viste le ordinanze istruttorie di questa Sezione nr. 1764 del 22 marzo 2011 e nr. 18 del 10 gennaio 2012 e la sentenza nr. 3152 del 23 maggio 2012;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, alla camera di consiglio del giorno 9 luglio 2013, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Maria Beatrice Zammit per la ricorrente, l'avv. Angela Raimondo, in dichiarata sostituzione dell'avv. Guglielmo Frigenti, per il Comune di Roma e l'avv. Privitera per la Regione Lazio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Ricorre nuovamente la società C.E.L.A. S.r.l. in liquidazione per l'ottemperanza della decisione (nr. 1983 del 2010) con la quale questa Sezione, accogliendo l'appello proposto dalla stessa società, ha condannato in solido il Comune di Roma e la Regione Lazio al risarcimento del danno cagionato alla società istante dall'illegittima occupazione di un'immobile di sua proprietà, nell'ambito di una procedura di esproprio i cui atti erano stati definitivamente annullati in sede giurisdizionale.

2. Con la decisione suindicata, in particolare:

- è stato fissato un termine per il raggiungimento *inter partes* di un accordo finalizzato al trasferimento all'Amministrazione della proprietà dell'immobile, allo stato ancora oggetto di occupazione *sine titulo*;

- in via subordinata, è stato ordinato al Comune di valutare la possibilità di disporre l'acquisizione delle aree al suo patrimonio ai sensi dell'art. 43 del d.P.R. 8 giugno 2001, nr. 327 (norma successivamente dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale, e quindi sostituita

dall'art. 42-*bis* per effetto del d.l. 6 luglio 2011, nr. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, nr. 111);

- entrambe le Amministrazioni intimare sono state condannate a ristorare il danno riveniente dalla mancata utilizzazione del fondo per il periodo di illegittima occupazione, ordinando ai sensi dell'allora vigente art. 35 del decreto legislativo 31 marzo 1998, nr. 80 (disposizione oggi sostituita dall'art. 34, comma 4, cod. proc. amm.) la formulazione di un'offerta basata sul valore delle aree desunto dalle previsioni urbanistiche che le avevano riguardate nel corso del tempo.

3. A seguito di un primo ricorso per ottemperanza proposto dalla società uscita vittoriosa dal giudizio di merito, sono stati disposti incombenti istruttori e specificamente, preso atto del mancato accordo sul *quantum* del danno risarcibile (oltre che della mancata adozione di alcun atto idoneo a far cessare l'illegittima occupazione dell'immobile), si è proceduto a verificaione per l'esatta quantificazione della somma da corrispondere.

All'esito, con la sentenza nr. 3152 del 2013 la Sezione, dopo aver dichiarato inammissibile l'eccezione di carente legittimazione sollevata dalla Regione Lazio (la quale non risultava essersi mai costituita nelle precedenti fasi del giudizio), ha accolto il ricorso della parte privata e, per l'effetto, ha nominato un Commissario *ad acta*, nella persona del Direttore regionale per il Lazio dell'Agenzia del Territorio ovvero di funzionario dallo stesso delegato, col compito di sostituirsi alle Amministrazioni inadempienti nell'adozione di tutti gli atti idonei a dare piena e integrale esecuzione alla decisione nr. 1983 del 2010 (ancorché, ai fini della quantificazione del danno da liquidare, sono stati apportati alcuni "correttivi" alle conclusioni raggiunte dal verificatore, in parziale adesione alle osservazioni delle parti).

4. Col presente ricorso, la società istante denuncia l'incompletezza e la non satisfattività dell'operato del Commissario *ad acta*, concretatosi in un'apposita relazione depositata in Segreteria e nel "Provvedimento di

*liquidazione*” datato 24 ottobre 2012, col quale è stata riconosciuta a titolo di danno da mancato uso, per il periodo dall’11 gennaio 1992 al 23 settembre 2010, la somma complessiva di euro 552.207,00.

In particolare, parte ricorrente lamenta che la predetta somma non risulta essere stata mai erogata a suo favore, e che peraltro il Commissario non ha dato riscontro alle statuizioni giudiziali intese a far cessare l’illegittima occupazione dell’immobile (tuttora in corso).

Costituitasi nel nuovo giudizio di ottemperanza, l’Amministrazione comunale ha eccepito che l’esecuzione del *decisum* giudiziale sarebbe preclusa dal fatto che le obbligazioni risarcitorie per cui è causa ricadrebbero per la massima parte nel periodo oggi attribuito alla gestione commissariale istituita con l’art. 78 del d.l. 25 giugno 2008, nr. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, nr. 133.

La Regione Lazio, invece, si è costituita opponendosi all’accoglimento del ricorso con atto meramente formale.

5. Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato e va accolto, nei termini e per le ragioni di seguito esposti.

6. Ed invero, non risulta smentita la prospettazione attorea secondo cui il giudicato riveniente dalla ricordata decisione nr. 1983 del 2010 non ha ad oggi – pur dopo la complessa e laboriosa attività istruttoria ed esecutiva svoltasi su impulso della Sezione – ricevuto integrale esecuzione, atteso che:

a) non risulta materialmente corrisposta alla parte vittoriosa la somma dovuta a titolo di risarcimento per mancato utilizzo dell’immobile nel periodo 11 gennaio 1992 – 23 settembre 2010, pur quantificata dal Commissario *ad acta* sulla scorta della verifica esperita e delle precisazioni introdotte con la sentenza nr. 3152 del 2012;

b) risulta tuttora in corso l’occupazione *sine titulo* dell’immobile per cui è causa, non essendosi addivenuti né all’accordo traslativo né al

provvedimento di acquisizione sollecitati dalla Sezione con l'originaria decisione da ottemperare.

7. A fronte di tali emergenze, si appalesa inammissibile l'eccezione dell'Amministrazione comunale, la quale per la prima volta nella presente sede assume l'impossibilità di dare piena esecuzione alla decisione suindicata, ostandovi il disposto del citato art. 78 del d.l. nr. 112 del 2008, a mente del quale non possono essere iniziate né proseguite le azioni esecutive per le obbligazioni originate da fatti anteriori al 28 aprile 2008.

Per meglio comprendere le ragioni di tale conclusione, conviene riassumere gli approdi della giurisprudenza di questo Consiglio di Stato in ordine all'incidenza sul giudizio di ottemperanza dell'intervento legislativo *de quo*, mercé il quale è stato dichiarato il dissesto dell'Amministrazione comunale capitolina con contestuale nomina di un commissario straordinario incaricato di liquidare con procedura para-concorsuale le obbligazioni sorte in epoca anteriore alla data suindicata.

7.1. Questa Sezione, nelle occasioni in cui si è occupata della questione (cfr. le sentt. 10 agosto 2011, nr. 4772, e 30 novembre 2010, nr. 8363), ha fatto applicazione dei principi elaborati dall'Adunanza plenaria circa i più generali effetti della dichiarazione di dissesto di un Ente locale (cfr. la dec. 24 giugno 1998, nr. 4).

Specificamente, si è rilevato che la speciale disciplina normativa in questione, inibendo le azioni esecutive "pure", ammette invece quelle aventi un sostanziale contenuto di cognizione perché rivolte, ad esempio, a quantificare le somme effettivamente dovute in base ad un giudicato che si sia limitato – come nel caso di specie – a fissare criteri generali; in tal caso il giudice dell'ottemperanza, anche mediante un proprio commissario, può liquidare le somme effettivamente dovute, segnalando l'esistenza e l'importo del credito all'organo straordinario di gestione per i successivi adempimenti di sua competenza.

Ciò che più rileva ai fini che qui interessano, si è precisato che in tale fase del giudizio di ottemperanza legittimata passiva è la gestione commissariale, che – come è ovvio – subentra all'Amministrazione ordinaria per le obbligazioni “coperte” dalla dichiarazione di dissesto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, nr. 4772/2011, cit.).

7.2. Se tutto questo è vero, ne discende che l'eccezione oggi sollevata dalla difesa del Comune di Roma, incentrata sull'essere le obbligazioni risarcitorie per cui è causa per la più parte anteriori alla scadenza normativa del 28 aprile 2008, si risolve per tale parte in un'eccezione di carenza di legittimazione passiva all'azione di ottemperanza, dovendo le attività di verifica e quantificazione concludersi con la sentenza nr. 3152 del 2012 svolgersi in contraddittorio con la gestione commissariale.

Così intesa, però, l'eccezione *de qua* è certamente tardiva, dovendo essere proposta nella fase di giudizio introdotta col primo ricorso per l'ottemperanza di C.E.L.A. S.r.l. e conclusasi con la più volte citata sentenza nr. 3152 del 2012.

Infatti, in tale ultima pronuncia sono state deliberate tutte le questioni preliminari all'epoca sollevate dalle parti (in particolare, è stata respinta un'eccezione di difetto di legittimazione sollevata dalla Regione Lazio) e si è quindi passati al merito del giudizio, procedendo alla nomina del Commissario *ad acta*; ne discende che su tutte le questioni preliminari, dedotte e deducibili in relazione all'azione di ottemperanza introdotta dalla parte privata, si è ormai formato il giudicato in virtù proprio della sentenza nr. 3152 del 2012.

Siffatta conclusione, per vero, è coerente anche con quella nozione di “*giudicato a formazione progressiva*” che – come è noto – connota il giudizio di ottemperanza, ed alla quale è connaturata la possibilità di una pluralità di decisioni di merito che si succedono nel tempo, senza però che le questioni preliminari, quale innegabilmente è quella relativa alla legittimazione

passiva, possano essere sollevate in qualsiasi momento successivo all'originaria instaurazione del giudizio.

7.3. Per quanto concerne poi la parte del *decisum* da ottemperare relativa all'acquisizione dell'immobile al patrimonio dell'Amministrazione, il Collegio non condivide la tesi dell'Amministrazione comunale secondo cui tale obbligazione sarebbe anch'essa "coperta" dalla gestione commissariale di cui all'art. 78 del d.l. nr. 112 del 2008, in quanto riconducibile ad un'occupazione *sine titulo* iniziata fin dal 1992.

Al riguardo, in disparte la circostanza che dal tenore letterale della norma invocata sembrerebbe evidente che la stessa è riferibile alle sole obbligazioni a contenuto pecuniario, non è fuori luogo osservare che – come del resto evidenziato anche nell'ottemperanda decisione nr. 1983 del 2010 – l'originaria ricorrente nemmeno aveva chiesto la *restitutio in integrum*, limitando la propria domanda al ristoro per equivalente, e che il *decisum* da ottemperare nella parte relativa alla necessità di far cessare l'occupazione abusiva trova il proprio fondamento nel più generale dovere della p.a. di far cessare le situazioni di illecito alla stessa riconducibili, in virtù di elementari principi di correttezza e buon andamento *ex art. 97 Cost.*

7.4. In definitiva, le eccezioni dell'Amministrazione comunale vanno disattese e va pertanto riaffermata la piena operatività del vincolo di solidarietà fra Comune di Roma e Regione Lazio nell'esecuzione degli obblighi discendenti dalla decisione nr. 1983 del 2010.

8. Venendo ora al merito della domanda di parte ricorrente, la Sezione reputa necessaria l'assegnazione di un ulteriore termine per il completamento delle attività già demandate al Commissario *ad acta*, al quale deve peraltro essere sottolineato – ove ve ne fosse bisogno – che l'incarico conferitogli implica la sua piena surrogazione, quale ausiliario dell'organo giurisdizionale ai sensi dell'art. 21 cod. proc. amm., in tutti i poteri spettanti all'Amministrazione: poteri che egli è tenuto a esercitare dopo

aver condotto in proprio ogni valutazione sull'interesse della stessa Amministrazione, della quale nella presente fase del giudizio egli è il rappresentante, e senza che tale esercizio possa essere ostacolato o impedito da "veti" o da attività non collaborative da parte degli organi ordinari dell'Amministrazione soccombente.

Ne consegue, tra l'altro:

- che il potere di disporre la "*liquidazione*" del danno dovuto per mancato uso dell'immobile illegittimamente occupato non si esaurisce nel mero calcolo della somma dovuta, ma comprende anche la materiale erogazione di essa e quindi la predisposizione del relativo mandato di pagamento (attività alle quali peraltro, come si è evidenziato, non è di ostacolo nella specie la gestione commissariale *ex art. 78, d.l. nr. 112 del 2008*);

- che è incomprensibile, prima ancora che non condivisibile, quanto si legge nella relazione depositata dal Commissario in Segreteria, laddove si giustifica la mancata adozione di un decreto di acquisizione ai sensi dell'art. 42-*bis*, d.P.R. nr. 327/2001 con l'argomento che "*il comune di Roma non ha manifestato al commissario ad acta la volontà di avvalersi del disposto di cui all'art. 42-bis del DPR nr. 327 del 2011*".

Dimentica forse il Commissario *ad acta* che nella presente fase del giudizio, come già accennato, è lui stesso l'unico soggetto abilitato a formare ed esternare la "*volontà*" del Comune in ordine alla vicenda che occupa ed alla migliore esecuzione del *decisum* giudiziale (esistendo, oltre tutto, lo strumento di cui all'art. 114, comma 7, cod. proc. amm. per eventuali dubbi sulle attività da compiere).

9. In conclusione, il ricorso va accolto con la fissazione di un ulteriore termine di 90 giorni con decorrenza dalla comunicazione della presente ordinanza, affinché il Commissario *ad acta* proceda al completamento delle attività di esecuzione del giudicato nei sensi sopra precisati.

10. Le spese di questa ulteriore fase del giudizio seguono la soccombenza e



sono liquidate equitativamente in dispositivo.

11. In considerazione dell'atteggiamento tenuto dalle Amministrazioni soccombenti, certamente suscettibile di produrre ulteriori conseguenze pregiudizievoli per il loro patrimonio in conseguenza del perpetuarsi del danno da illegittima occupazione per quasi tre anni oltre il periodo coperto dal giudicato qui oggetto di ottemperanza, s'impone la segnalazione della presente vicenda alla Procura Regionale per il Lazio della Corte dei Conti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) accoglie il ricorso, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Roma e la Regione Lazio, in solido, al pagamento in favore della società ricorrente di spese e onorari della presente fase del giudizio, che liquida in complessivi 3000,00 oltre agli accessori di legge.

Dispone che a cura della Segreteria copia della presente sentenza sia trasmessa, unitamente a copia delle sentenze nr. 1983 del 7 aprile 2010 e nr. 3152 del 23 maggio 2012, alla Procura Regionale del Lazio della Corte dei Conti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Francesca Quadri, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/09/2013

IL SEGRETARIO

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