



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 l' Abruzzo
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 696 del 2013, proposto da:
Adriano Rodomonti, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Scarpantoni,
Carlo Scarpantoni, con domicilio eletto presso lo studio Avv. Eleonora
Gentileschi in L'Aquila, via Piemonte N. 5;

contro

Comune di Teramo in Persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso
dall'avvocato Alessandra Gussago, con domicilio eletto presso lo studio Ugo
Frasca in L'Aquila, via Salaria Antica Ovest, 8;

Per il risarcimento del danno da occupazione illegittima.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio de Comune di Teramo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 ottobre 2017 la dott.ssa Lucia
Gizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 20.9.2013, Adriano Rodomonti – premesso di essere proprietario di un terreno di mq 2332 in località Gammarana in Teramo indicato al catasto al fg. 63, part. 595 e 1005 – conveniva in giudizio, dinnanzi a questo Tribunale, il Comune di Teramo per sentirlo condannare al risarcimento del danno subito a causa dell'occupazione, protratta dal 17.9.2009 all'8.9.2013, di una parte della sua proprietà dell'estensione di mq 1378, in occasione della procedura espropriativa per la realizzazione della viabilità di collegamento A24 – lotto – via Gammarana.

Premetteva il ricorrente che: il progetto veniva approvato con deliberazione n. 31 del 2009; con decreto n. 42226 del 2009 il Comune disponeva l'occupazione di urgenza della sua proprietà e procedeva, in data 15.9.2009, all'immissione in possesso; su disposizione di questo Tribunale, in data 1.12.2009, il Comune sospendeva i lavori e, con la deliberazione n. 22 del 2010, riapprovava il progetto; con successivo decreto n. 31432 del 2010 disponeva nuovamente l'occupazione di urgenza, a cui seguiva l'immissione in possesso in data 29.6.2010.

Il ricorrente deduceva, poi, che: con sentenza n. 128 del 2011 questo Tribunale aveva annullato la delibera consiliare n. 22 del 2010 e il decreto n. 31432 del 2010 di occupazione di urgenza; con successiva sentenza n. 438 del 2013, questo Tribunale, rilevato che la delibera consiliare n. 22 del 2010 e il decreto n. 31432 del 2010, precedentemente annullati, “rappresentano una sorta di ripensamento del comune procedente, rispetto agli originari atti ablatori in precedenza adottati”, aveva dichiarato l'improcedibilità del ricorso proposto dall'odierno ricorrente avverso la delibera consiliare n. 31 del 2008 di approvazione del progetto preliminare e il decreto di occupazione d'urgenza ex art. 22 bis del DPR 327/01 n. 42226 del 2009 (decreto peraltro sospeso con ordinanza 235 del 25.11.09, all'interno del medesimo giudizio). Ad avviso della sentenza, infatti, “l'ente intimato ha prima intrapreso una procedura occupativa

culminata nell'agosto 2009, poi - sulla base della revisione interpretativa del responsabile del procedimento in data 2.3.2010 - ne ha riproposto un'altra ex novo, a sua volta ultimata nel giugno del 2010. Resta evidente che l'azzeramento in via giurisdizionale della seconda procedura non può determinare la revivescenza di quella originariamente intrapresa, da intendersi ormai a suo tempo abbandonata dall'amministrazione con il ripensamento che ha dato l'avvio alla nuova fase occupativa del 2010, poi annullata dal tar".

Concludeva il ricorrente che, con verbale dell'8.9.2013, il Comune di Teramo gli aveva restituito l'area occupata, non avendo realizzato l'opera pubblica.

Tanto premesso, il ricorrente osservava come l'annullamento del decreto di occupazione avrebbe reso arbitraria l'occupazione sin dal suo inizio. Il risarcimento dei danni subiti per perdita del godimento del bene dovrebbe essere liquidato alla stregua dell'art. 42 bis del Dpr n. 327/11 nella misura del 5% del valore venale del bene che, tenendo conto della sua potenzialità edificatoria essendo inserito nella zona B12 del PRG, ammonterebbe a euro 182,76 a mq alla stregua di un criterio sintetico-comparativo.

Il ricorrente avrebbe poi diritto al risarcimento del danno per non aver potuto utilizzare le porzioni non occupate del proprio terreno, il quale costituiva un unicum funzionale ed economico.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione comunale di Teramo, insistendo per l'infondatezza del ricorso. Ed invero, il primo periodo di occupazione (15.9.2009-30.11.2009) resterebbe ascritto all'occupazione di urgenza disposta con il decreto n. 42226 del 2009. Inoltre, non vi sarebbe stato vero e proprio spossessamento, essendo rimasto il bene nella disponibilità materiale del proprietario. Ed infine, non sarebbe applicabile il citato art. 42 bis non essendovi stata modifica del bene occupato e perdita della proprietà.

Nella memoria depositata in prossimità della pubblica udienza, il Comune resistente eccepiva l'inammissibilità della domanda risarcitoria con riferimento

all'occupazione del periodo 15.9.2009-29.6.2010, trattandosi di occupazione legittima per mancato annullamento del relativo decreto dispositivo. Sarebbe inoltre violato l'art. 30 c.p.a., non essendo mai stata accertata l'illegittimità degli atti concernenti la prima occupazione. Infine, con riferimento all'occupazione sine titolo compresa tra il 29.6.2010 e il 3.9.2013, il criterio di liquidazione del 5% del valore venale del bene sarebbe incongruo: il risarcimento dovrebbe infatti essere commisurato all'uso effettivo che del bene faceva il ricorrente. In proposito, dal verbale di immissione in possesso risulterebbe un'area nuda ed incolta, peraltro a bassa produttività.

Alla pubblica udienza del 25.10.2017, la causa veniva trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato per le seguenti ragioni.

2.1. Dagli atti causa e da quanto pacificamente ammesso dalle parti, risulta che il terreno di proprietà del ricorrente sito in località Gammarana in Teramo indicato al catasto al fg. 63, part. 595 e 1005 è stato, per una porzione dell'estensione di mq 1378, sottoposto a procedura espropriativa per la realizzazione della viabilità di collegamento A24 – lotto – via Gammarana.

In particolare, in un primo momento, il progetto veniva approvato con deliberazione n. 31 del 2009 e poi, con decreto n. 42226 del 2009, il Comune disponeva l'occupazione di urgenza della proprietà del ricorrente. In forza del decreto di occupazione di urgenza l'Amministrazione procedeva, in data 15.9.2009, all'immissione in possesso. Tuttavia, a seguito di ricorso del ricorrente, con ordinanza n. 235 del 25.11.2009, questo Tribunale sospendeva l'efficacia degli atti della procedura espropriativa.

In conclusione, l'occupazione della proprietà del ricorrente disposta, una prima volta, con il decreto n. 42226 del 2009 si è protratta dal 15.9.2009 al 25.11.2009, o meglio sino al 1.12.2009, data in cui il Comune di Teramo ha dato esecuzione all'ordinanza cautelare, sospendendo l'esecuzione dei lavori.

Appare evidente che questo periodo di occupazione è legittimo, essendosi svolto entro i termini di cui al decreto di occupazione di urgenza n. 42226 del 2009.

Peraltro, contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, questo decreto e gli atti ad esso presupposti non sono stati annullati né in via amministrativa né in via giurisdizionale, rimanendo quindi pienamente e legittimamente efficaci.

Con la sentenza n. 438 del 2013, infatti, questo Tribunale, rilevato che la delibera consiliare n. 22 del 2010 di nuova approvazione del medesimo progetto di viabilità e il conseguente decreto di occupazione di urgenza n. 31432 del 2010, precedentemente annullati con sentenza n. 128 del 2011, “rappresentano una sorta di ripensamento del comune precedente, rispetto agli originari atti ablatori in precedenza adottati”, ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso proposto dall'odierno ricorrente avverso la delibera consiliare n. 31 del 2008 di approvazione del progetto preliminare e il decreto di occupazione d'urgenza ex art. 22 bis del DPR 327/01 n. 42226 del 2009 (decreto peraltro sospeso con ordinanza 235 del 25.11.09, all'interno del medesimo giudizio).

Ad avviso della sentenza, in particolare, “l'ente intimato ha prima intrapreso una procedura occupativa culminata nell'agosto 2009, poi - sulla base della revisione interpretativa del responsabile del procedimento in data 2.3.2010 - ne ha riproposto un'altra ex novo, a sua volta ultimata nel giugno del 2010. Resta evidente che l'azzeramento in via giurisdizionale della seconda procedura non può determinare la revivescenza di quella originariamente intrapresa, da intendersi ormai a suo tempo abbandonata dall'amministrazione con il ripensamento che ha dato l'avvio alla nuova fase occupativa del 2010, poi annullata dal tar”.

In conclusione, la prima procedura espropriativa, nell'ambito della quale è stato adottato il decreto di occupazione d'urgenza n. 42226 del 2009, è stata abbandonata dall'Amministrazione comunale di Teramo che ha dato via, nel

2010, ad una nuova procedura. Tuttavia, il ripensamento del Comune, con l'avvio ex novo della procedura espropriativa nel 2010, ha comportato sì il superamento dei precedenti atti ablatori, ma non anche la loro caducazione con effetti retroattivi. Essi, quindi, hanno legittimamente prodotto la loro efficacia: l'occupazione della proprietà del ricorrente effettuata in forza del decreto n. 42226 del 2009 è allora legittima.

Questa occupazione, come si è detto, è cessata il 1.12.2009, a seguito della sospensione degli effetti degli atti ablatori disposta in sede cautelare da questo Tribunale nel giudizio n. 34 del 2009.

In relazione ad essa, pertanto, a nessun risarcimento ha titolo il ricorrente.

2.2. Successivamente, però, con il decreto n. 31432 del 2010 il Comune di Teramo disponeva nuovamente l'occupazione di urgenza della proprietà del ricorrente. A detto decreto seguiva l'immissione in possesso il 29.6.2010. L'occupazione cessava l'8.9.2013, quando l'Amministrazione restituiva l'area al ricorrente, non avendo provveduto alla realizzazione dell'opera pubblica.

Peraltro, avendo questo Tribunale, con la sentenza n. 128 del 2011, annullato il decreto di occupazione del 2010, questo secondo periodo occupativo – compreso tra il 29.6.2010 e l'8.9.2013 – è interamente illegittimo e fonda il diritto al risarcimento del danno in capo al ricorrente.

In proposito, osserva il Collegio che l'occupazione e la manipolazione del bene immobile di un privato da parte della p.a., allorché il decreto di esproprio non sia stato emesso o sia stato annullato, integra un illecito di natura permanente che dà luogo ad una pretesa risarcitoria avente sempre ad oggetto i danni per il periodo, non coperto dall'eventuale occupazione legittima, durante il quale il privato ha subito la perdita delle utilità ricavabili dal bene sino al momento della restituzione, ovvero dalla domanda di risarcimento per equivalente che egli può esperire, in alternativa, abdicando alla proprietà del bene stesso. Ne consegue che la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento dei danni

decorre dalle singole annualità, quanto al danno per la perdita del godimento del bene, e dalla data della domanda, quanto alla reintegrazione per equivalente (Cass. civ., Sez. Un., n. 735 del 2015).

Nel caso di specie, essendo iniziata l'occupazione in data 29.6.2010 ed essendo stato notificato il ricorso in data 20.9.2013, non risulta maturata la prescrizione, peraltro non eccepita dalla difesa comunale.

Tuttavia, rileva il Collegio che, come è noto, il 16.9.2010 è entrato in vigore il d.lgs. n. 104 del 2010 (codice del processo amministrativo) che, all'art. 30, comma 3, dispone che "La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di centoventi giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo". Il successivo comma 5 prevede poi che "Nel caso in cui sia stata proposta azione di annullamento la domanda risarcitoria può essere formulata nel corso del giudizio o, comunque, sino a centoventi giorni dal passaggio in giudicato della relativa sentenza".

Nel caso di specie, come si è visto, il "fatto" fonte del danno costituisce un illecito permanente che si protrae fino a quando l'occupazione illegittima non cessa, con l'acquisizione della proprietà da parte dell'Amministrazione ovvero con la restituzione del bene. L'occupazione in questione, peraltro, è divenuta illegittima con l'annullamento del decreto di occupazione di urgenza n. 31432 del 2010 disposto con la sentenza n. 128 del 2011.

Tuttavia, essendo stata emessa la sentenza di annullamento tra parti diverse e non nei confronti del ricorrente, non può certo ritenersi che, a partire dal momento di entrata in vigore del c.p.a., avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 30, comma 5, c.p.a. e il termine decadenziale di 120 giorni per l'esercizio dell'azione risarcitoria.

In conclusione, la domanda di risarcimento del danno è ammissibile per il periodo compreso tra il 29.6.2010 (data di immissione in possesso in forza del

decreto di occupazione di urgenza n. 31432, poi annullato con effetti retroattivi con la sentenza n. 128 del 2011) e l'8.9.2013, fondandosi l'occupazione su un decreto poi annullato in sede giurisdizionale e, quindi, risultando ab origine contra ius.

2.3. La domanda risarcitoria, tuttavia, pur ammissibile, è infondata, essendo mancata la prova del danno conseguente alla mancata disponibilità del bene.

Ritiene infatti il Collegio che, nel caso di domanda di risarcimento del danno patrimoniale conseguente al mancato godimento del fondo nel periodo in cui è stato occupato illegittimamente, va osservato quanto segue.

Secondo condivisibile orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, n. 76 e n. 6164 del 2013; Tar Puglia, Bari, n. 1 del 2016, n. 350 e n. 563 del 2015) non sussiste alcun automatismo tra il criterio di liquidazione dell'"indennizzo" di cui all'art. 42 bis d.p.r. n. 327/2001 (che dovrà utilizzare l'Amministrazione laddove decida di adottare il provvedimento di acquisizione sanante, cosa che nel caso di specie è esclusa dalla mancata realizzazione dell'opera pubblica e dalla restituzione del bene) ed il risarcimento del danno invocato in questa sede dal ricorrente, attesa la peculiarità dell'istituto di cui all'art. 42 bis, avente chiara natura eccezionale e, quindi, non suscettibile di estensione analogica, nemmeno nella parte in cui stabilisce in via forfettaria la liquidazione (quantum) del danno da occupazione illegittima (Tar Puglia, Bari, n. 1 del 2016).

In caso di illegittima occupazione di immobile, infatti, "il danneggiato non può ottenerne il risarcimento per il sol fatto che vi sia stata l'occupazione abusiva altrui, occorrendo fornire la prova di una effettiva lesione del suo patrimonio, quantomeno allegando le situazioni fattuali dimostrative dell'esistenza del danno conseguenza. Osserva al riguardo Cass. Civ., III sez. con sentenza n. 378 dell'11 gennaio 2005, che "il danno da occupazione abusiva di immobile (nella specie, terreno privato) non può ritenersi sussistente in re ipsa e coincidente con l'evento, che è viceversa un elemento del fatto produttivo del danno, ma, ai

sensi degli artt. 1223 e 2056 cod. civ., trattasi pur sempre di un danno-conseguenza, sicché il danneggiato che ne chieda in giudizio il risarcimento è tenuto a provare di aver subito un'effettiva lesione del proprio patrimonio per non aver potuto ad esempio locare o altrimenti direttamente e tempestivamente utilizzare il bene, ovvero per aver perso l'occasione di venderlo a prezzo conveniente o per aver sofferto altre situazioni pregiudizievoli, con valutazione rimessa al giudice del merito, che può al riguardo peraltro pur sempre avvalersi di presunzioni gravi, precise e concordanti". Come precisato inoltre da sez. III della Corte di Cassazione con sentenza 29 marzo 2012 n. 5058 (cfr. anche Cass. Civ., sez. III, 8 maggio 2013, n. 15111), il richiamato principio non contrasta con la giurisprudenza successiva (cfr. ex multis Cass. nn. 3251 del 2008 e 3223 del 2011) che afferma che il danno da occupazione abusiva rappresenta un danno cd. figurativo. Infatti anche tali ultimi orientamenti, apparentemente divergenti, non sembrano prescindere dagli oneri di allegazione e prova, pur consentendo un ampio ricorso a presunzioni, adombrando la necessità dell'individuazione dei danni conseguenza attraverso il richiamo a criteri di normalità dell'uso di cui il titolare del diritto è stato privato (Tar Puglia, Bari, n. 1 del 2016).

Si è dunque precisato che “mentre il danno evento risulta chiaramente rappresentato dall'instaurarsi sul bene di una situazione di godimento diretto dell'occupante, che ne preclude il godimento del titolare, sia in via diretta che indiretta (ad esempio attraverso il conferimento della detenzione ad altri); il danno conseguenza è, sotto il profilo del danno emergente e lucro cessante, dipendente dall'atteggiarsi del godimento al momento dell'occupazione altrui, nonché dalla perdita di successive occasioni di adibire il bene ad un diverso utilizzo, da cui il titolare avrebbe potuto trarre una diversa utilità (ad es. concedendolo in locazione a terzi, ovvero costituendo su di esso diritto di superficie a favore di terzi per il tempo dell'occupazione, ecc.). Spetta pertanto

al titolare del diritto quantomeno allegare, a seconda dei casi, l'esistenza di un danno conseguenza, sotto il duplice profilo evidenziato. Come puntualizza la richiamata pronuncia della Cassazione Civile n. 5058/2012 (cfr. anche Cass. Civ. 15757 del 27 luglio 2015), "È infatti chiaro che in mancanza di godimento diretto o indiretto, fonte di utilità, come nel caso in cui venga occupato un terreno che il titolare del diritto su di esso si limitava a godere a distanza senza svolgervi alcuna attività e lasciandolo inutilizzato (ad esempio incolto), allora non si configurerà danno conseguenza per effetto della privazione. La situazione del godimento del titolare resta, infatti, immutata ed egli non riceve danno conseguenza per effetto della privazione del godimento com'era" (Tar Puglia, Bari, n. 1 del 2016).

Nel caso di specie, parte ricorrente si è limitata a produrre una consulenza di parte relativa al valore venale del bene al momento dell'occupazione, al fine di poter desumere, automaticamente tramite l'applicazione del criterio di cui al citato art. 42 bis, l'esistenza e l'entità del danno subito a causa dell'occupazione illegittima.

Il ricorrente invece non ha allegato, né dato prova, neppure in via presuntiva, di quale fosse l'utilizzo di fatto del bene al momento dell'apprensione, né di quali fossero i progetti di utilizzo, né tantomeno dell'appetibilità dello stesso ai fini dell'utilizzo ad altri fini, sicché non potrà procedersi nella specie ad alcuna liquidazione, nemmeno in via forfettaria.

Analoga conclusione deve raggiungersi con riferimento alla domanda di risarcimento del danno per non aver potuto, il ricorrente, utilizzare le porzioni non occupate del proprio terreno.

Anche in tal caso, infatti, il ricorrente, senza nulla allegare e dimostrare, desume automaticamente dall'essere il suo fondo un unicum funzionale ed economico un pregiudizio economico.

3. Alla luce delle suesposte considerazioni, la domanda di risarcimento del danno va rigettata.

Attesa la peculiarità della fattispecie, possono compensarsi le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate

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

Così deciso in L'Aquila nelle camere di consiglio del giorno 25 ottobre 2017 e del giorno 8 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

Lucia Gizzi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lucia Gizzi

IL PRESIDENTE

Antonio Amicuzzi

IL SEGRETARIO