



Urbanistica Italiana

Rivista giuridica di urbanistica ed edilizia

Direttori: Avv. Francesco Barchielli Avv. Federico Faldi e Avv. Gherardo Lombardi

Editrice: Presslex della Dott.ssa Chiara Morocchi

T.A.R. Campania Napoli, Sezione V, 10 marzo 2016

Argomenti: Espropriazione per pubblica utilità

Autore: francesco

Sui principi acquisiti dalla giurisprudenza in tema di espropriazione indiretta

SENTENZA N. 1365

Con specifico riferimento al fatto illecito, costituiscono principi acquisiti dalla giurisprudenza quelli secondo i quali: a) è da ritenersi definitivamente espunto dall'ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva, di origine giurisprudenziale, che -in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione d'indifferibilità e urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione dell'area e dell'irreversibile trasformazione del fondo, nonché della scadenza del termine di occupazione legittima ma senza adozione di un decreto di esproprio-, ipotizza un acquisto a titolo originario della proprietà del fondo in capo all'Amministrazione occupante, legittimando il privato proprietario ad agire esclusivamente per il risarcimento del danno. La C.E.D.U., già nel 2000, ha, infatti, affermato che l'acquisto della proprietà per effetto di attività illecita viola l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. L'ordinamento giuridico non consente, pertanto, che un'Amministrazione pubblica, mediante un atto illecito o in assenza di un atto ablatorio, acquisti a titolo originario la proprietà di un'area altrui sulla quale sia stata realizzata un'opera pubblica o d'interesse pubblico; b) ciò comporta che, anche se l'opera risulti ultimata, finché dura l'illegittima occupazione del bene senza che vi sia un eventuale titolo idoneo a determinare il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione medesima, non decorre alcun termine di prescrizione ai fini dell'eventuale azione risarcitoria, data la palese natura permanente dell'illecito dell'Amministrazione (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 3.07.2013, n. 757); c) ciò posto, i privati i cui beni siano stati illegittimamente occupati dall'Amministrazione non possono chiedere il risarcimento del danno collegato alla perdita della titolarità del bene, giacché tale perdita, sotto il profilo dominicale, non vi è stata, permanendo la proprietà degli stessi in capo ai privati medesimi; ne discende l'inammissibilità della eventuale domanda giudiziale mirante a ottenere il risarcimento dei danni subiti per la perdita dei beni, pari al valore venale degli stessi, sia pure per equivalente; diversamente opinando, si darebbe luogo a un'indebita locupletazione (T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 5.06.2013, n. 901); d) segue da ciò che il risarcimento del danno deve coprire il solo valore d'uso del bene, dal momento della sua illegittima occupazione fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, cioè al momento in cui la Pubblica Amministrazione acquisterà legittimamente la proprietà dell'area, vuoi con il consenso della controparte mediante contratto, vuoi mediante l'adozione del provvedimento autoritativo di acquisizione sanante ex art. 42- bis, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327. "Esula, invece, dalla giurisdizione amministrativa, per spettare a quella del g.o., la domanda tesa a ottenere il riconoscimento degli indennizzi per il periodo di occupazione legittima in relazione alla quale continua a valere a tutti gli effetti la riserva disposta dall'art. 53, comma 2, d.P.R. n. 327 del 2001 (ora, art. 133 comma 1, lett. g), c. proc. amm.)" (T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 16.09.2014, n. 1577). Per i sopra esposti motivi: a. dalla condizione d'illecita detenzione (e trasformazione) del suolo di proprietà della parte ricorrente consegue, ex se, l'obbligo di ripristino del diritto di proprietà mediante restituzione dei suoli occupati, detenuti e trasformati in assenza di titolo legittimante, previa demolizione dei manufatti ivi realizzati, nonché il diritto al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima; b. ove la P.A. ritenga necessario continuare a utilizzare i fondi deve acquisirli legittimamente o mediante lo strumento autoritativo (art. 42 bis, d.P.R. n. 327/2001, con le conseguenze patrimoniali indicate) ovvero con gli ordinari strumenti privatistici con il consenso dei privati anche in relazione ai corrispettivi

patrimoniali da acquisirsi (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I. 26.04.2013, n. 399); c. allo stato, non avendo l'Amministrazione comunale fatto uso di alcuno dei mezzi giuridici a disposizione, è rimasta integra la situazione d'illiceità evidenziata dalla parte ricorrente; d. deve, pertanto, accogliere la domanda proposta in via principale, condannando l'Amministrazione comunale alla restituzione dei beni illegittimamente detenuti (fatta salva l'adozione di ulteriori provvedimenti ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001) e al risarcimento del danno da occupazione illegittima per tutto il periodo in cui il titolare del diritto di proprietà e i suoi aventi causa sono stati privati, sine titulo, del possesso del bene; tale risarcimento è, quindi, dovuto dal momento in cui l'occupazione è divenuta illegittima, oltre il termine di efficacia, di 10 anni, del piano industriale, ovvero a partire dal 16.01.2006, sino alla data della presente decisione.

FATTO e DIRITTO

I. Parte ricorrente agisce per l'accertamento dell'illegittimità della procedura espropriativa, attivata con decreto di occupazione d'urgenza ma mai conclusa con l'adozione del decreto di esproprio o altro atto traslativo della proprietà, che ha interessato il terreno in proprietà, identificato al fg. 34, p.lla 294 (mq. 7.600), per l'attuazione del P.I.P.. Chiede, conseguentemente, la condanna dell'ente comunale e delle società concessionarie, ognuno per quanto di competenza, al risarcimento del danno da occupazione sine titulo, alla restituzione dell'area illegittimamente detenuta, ovvero, in subordine, al risarcimento per la perdita del fondo.

II. A sostegno del gravame deduce la violazione dell'art. 27 della l. n. 865/1971 per l'inutile decorso del termine decennale (pari a quello di validità del Piano esecutivo) previsto per la realizzazione delle opere, senza che a esso abbia fatto seguito l'emissione di alcun atto ablativo.

III. Si sono costituite l'Amministrazione comunale intimata e la società seconda concessionaria, eccedendo il difetto di giurisdizione, il difetto di legittimazione passiva e la decorrenza dei termini decadenziali, entrambe, poi, concludendo, in subordine, per il rigetto del ricorso. La società controinteressata ha, altresì, interposto ricorso incidentale.

IV. All'udienza pubblica del 12.01.2016, fissata per la trattazione, la causa è stata introitata per la decisione.

V. Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni in rito.

V.1. Ora, a tal fine, occorre, in primo luogo, inquadrare correttamente il "petitum" e la "causa petendi" del presente ricorso.

V.1.1. Parte ricorrente agisce per ottenere il risarcimento del danno derivante dall'occupazione, sia essa legittima che illegittima, dei terreni in proprietà chiedendo la restituzione dei beni, o, in subordine, l'equivalente del valore venale, essendo ormai divenuta, da tempo, inefficace la dichiarazione di pubblica utilità (contenuta nel Piano di insediamento produttivo) in assenza di atti ablativi conclusivi dell'attivata procedura di esproprio.

V.1.2. Il gravame deve essere, pertanto, ricondotto nell'ambito delle azioni di condanna al ristoro del pregiudizio subito derivante dall'illegittimo e omesso esercizio dell'attività amministrativa nell'ambito della funzione di pianificazione urbanistica da cui deriva, nella specie, un illecito di natura permanente, con tutte le conseguenze del caso, ivi compresi i profili reintegratori.

V.2. Ciò posto, l'eccezione di difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, avanzata sul presupposto che, per effetto della convenzione stipulata tra il Comune concedente e la concessionaria assegnataria, la questione andrebbe ricondotta alla regolamentazione dei rapporti patrimoniali, inter partes, di natura contrattuale, è infondata.

V.2.1. Secondo giurisprudenza costante, dal cui indirizzo questo Collegio non ravvisa valide ragioni per discostarsi:

1. il riparto di giurisdizione nella "materia è disciplinato dall'art. 133 c.p.a., alla lettera f), disposizione che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del GA "le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio, e ferme restando le giurisdizioni ... del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa"(Cons. di St., sez. IV, 3 marzo 2014 n. 993);

2. deve essere, poi, nello specifico affermata, la giurisdizione esclusiva del G.A. in materia di espropriazione per pubblica utilità, ai sensi del successivo disposto di cui al medesimo art. 133, comma 1, lett. g) c.p.a., per tutti gli atti o comportamenti anche mediamente riconducibili all'esercizio di un pubblico potere, come

quella, parimenti esclusiva, in tema di risarcimento dei danni conseguenti ex art. 30, comma 6, dello stesso c.p.a. (Cons. di St., sez. IV, 3 marzo 2014, n. 993).

V.2.2. Sussiste, pertanto, la giurisdizione del giudice adito.

V.3. Con riferimento, invece, alla legittimazione passiva, occorre distinguere le posizioni dei chiamati in causa.

A) Amministrazione comunale

V.3.1. Orbene, secondo il disposto dell'art. 6 del d.P.R. n. 327/2001, titolare del potere espropriativo è e rimane l'ente che ha emanato il provvedimento dal quale deriva la dichiarazione di pubblica utilità, nel caso di specie, l'Amministrazione comunale.

Invero, il Comune, la cui competenza è attribuita per legge -come tale, inderogabile salvo norma di pari livello che disponga altrimenti, ex art. 3, lett. b), del decreto citato-, può delegare esclusivamente l'esercizio del potere espropriativo, eventualmente a un concessionario assegnatario del diritto di godimento o di altro diritto reale (es. proprietà superficaria) sull'area, rimanendo, tuttavia, quale ente istituzionale, responsabile del raggiungimento del fine pubblico per il quale mantiene poteri non solo di vigilanza ma anche, in caso d'inadempimento della parte privata, di risoluzione della convenzione attuativa (cfr. art. 8, Convenzione n. 10/2006).

V.3.2. Deve, pertanto, confermarsi la legittimazione passiva del Comune di San Bartolomeo in Galdo che, nell'esercizio dei poteri autoritativi conferiti per legge, ha adottato il P.I.P. e la relativa variante interna, emesso i decreti di occupazione d'urgenza delle aree nonché la relativa proroga, e, infine, redatto il verbale di consistenza e d'immissione nel possesso (sia pure in favore delle assegnatarie), senza poi concludere o far concludere legittimamente la procedura. D'altro canto, la competenza sulla pianificazione urbanistica è di esclusiva spettanza del Consiglio comunale (Cons. di Stato, sez. IV, 26.11.2013, n. 5627).

V.3.3. Nel caso specifico, poi, l'art. 27 della l. n. 865/1971 dispone testualmente, per quanto d'interesse:

“1. I Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione approvati possono formare, previa autorizzazione della Regione, un piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi... 5. Le aree comprese nel piano approvato a norma del presente articolo sono espropriate dai Comuni o loro consorzi secondo quanto previsto dalla presente legge in materia di espropriazione per pubblica utilità. 6. Il comune utilizza le aree espropriate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico mediante la cessione in proprietà o la concessione del diritto di superficie sulle aree medesime... 8. Contestualmente all'atto di concessione, o all'atto di cessione della proprietà dell'area, tra il comune da una parte e il concessionario o l'acquirente dall'altra, viene stipulata una convenzione per atto pubblico con la quale vengono disciplinati gli oneri posti a carico del concessionario o dell'acquirente e le sanzioni per la loro inosservanza.”

V.3.4. In conclusione, quindi, l'ente pubblico espropriante (nella specie, il Comune) resta sempre dominus della procedura anche nelle ipotesi in cui ricorra all'istituto della delega, ex art. 60, l. n. 865/1971, e, come tale, responsabile per l'operato del delegato, conservando ogni potere di controllo e di stimolo, il cui mancato esercizio è fonte di responsabilità, senza che assuma rilievo la natura del negozio intercorso tra delegante e delegato, salvo eventuali azioni di rivalsa inter partes (Cass. civ., sez. I, 31.10.2011, n. 22624; TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 28.05.2014, n. 570).

Correttamente, pertanto, la domanda risarcitoria è stata formulata nei confronti del Comune di San Bartolomeo in Galdo.

B) concessionari privati

V.3.5. Va, nel caso di specie, esclusa legittimazione passiva delle assegnatarie private, invocate da parte ricorrente sul duplice presupposto dell'essere delegate alle procedure espropriative, sulla base delle Convenzioni stipulate con l'Amministrazione comunale, e, in ultimo, beneficiarie dell'immissione nel possesso e del godimento dei beni de quo. Come tali, sarebbero, quindi, tenute al risarcimento dei danni per l'illegittima occupazione, ognuna per il periodo di competenza e, previa riduzione in pristino, alla restituzione dei beni detenuti sine titulo.

V.3.6. Quanto al primo aspetto, richiamato quanto già esplicitato in ordine alla titolarità pubblica del potere espropriativo, va, a conferma, osservato che l'art. 4 della Convenzione n. 10, stipulata in data 21.02.2006, espressamente riservava alla sola Amministrazione comunale, “tutti gli atti e i provvedimenti occorrenti per definire la procedura espropriativa promossa dal concessionario dichiarando la pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere e degli atti consequenziali”.. E', poi, sul presupposto di cui all'art. 1 della medesima convenzione -in forza della quale “l'Amministrazione comunale di San Bartolomeo in Galdo assegna in

diritto di proprietà, ora e per quando ne acquisterà il diritto”...- che “il concessionario acquista la proprietà delle aree a mezzo decreto espropriativo o contratto di cessione volontaria, e dovrà a proprie spese effettuare la relativa trascrizione, frazionamento e voltura catastale” (art. 4, menzionato).

D’altro canto, anche la prima assegnataria, Metalplast, a seguito della proroga dell’occupazione temporanea (d.d. n. 4916 del 31.05.2004), procedeva esclusivamente al deposito degli elaborati grafici e progettuali, ai sensi dell’art. 10, comma 2, l. n. 865/1971.

Tanto in ossequio al principio generale, secondo il quale, se è vero che nel sistema della l. 865/1971 è prevista la possibilità che il Comune conceda il diritto di superficie di aree per la realizzazione di insediamenti produttivi, la medesima autorità espropriante non può, però, rilasciare alcuna delega a soggetti privati, salvo espressa disposizione legislativa, per il compimento della procedura espropriativa, ovvero per l’adozione dei provvedimenti conclusivi, la cui attuazione è del Comune (Cass. civ., SS.UU., n. 9040/2008).

V.3.7. Quanto al secondo aspetto, correlato all’azione restitutoria, la prima assegnataria, Metalplast, ha già da tempo rinunciato all’assegnazione dell’originario lotto, n. 6 (nota del 15.07.2005), tanto che il Comune ha provveduto al suo frazionamento e alla variante interna al Piano esecutivo, mentre la seconda, “Cose Belle e Cose Rare”, secondo quanto dalla stessa dichiarato e non smentito da parte avversa, non ha, invece, mai preso possesso materiale del fondo né compiuto alcuna opera ulteriore. Invero, nonostante l’accordo bonario per il subentro tra le due parti private fosse stato raggiunto con atto del 14.07.2005 (cui segue, poi, la scrittura di transazione del 16.01.2006), solo in data 27.02.2006, il Comune emetteva il decreto di trasferimento dell’occupazione d’urgenza in favore della seconda assegnataria (prot. n. 1811), quando cioè, la stessa, sostanzialmente, non aveva più interesse al potenziamento della propria attività imprenditoriale, tanto che l’originaria opera pubblica progettata, un opificio, non sembra essere stata mai realizzata.

V.3.8. E’ quindi, l’ente locale, destinatario dell’eventuale acquisizione dei beni al patrimonio indisponibile, salvo concessione a terzi privati, a dover valutare se sia ancora utile la realizzazione del programma produttivo sul territorio, come progettato nel 1993, e, conseguentemente se i beni, ormai illegittimamente occupati, siano tuttora utili alla realizzazione dell’opera di pubblica utilità e vadano acquisiti in via postuma ovvero se gli stessi debbano essere restituiti, previa riduzione in pristino, agli attuali proprietari. La dimensione complessiva degli interventi realizzati nel piano P.I.P. costituisce, infatti, la dimensione pubblica dell’intervento.

V.3.9. Pertanto, sebbene non appaia opportuno disporre l’estromissione formale dal giudizio delle assegnatarie, Metalplast e Cose Belle e Cose Rare, in considerazione della natura composita della vicenda all’esame, le stesse non possono essere condannate al risarcimento del danno subito dal soggetto privato, illegittimamente privato, dall’Amministrazione comunale, del possesso del suolo in proprietà né, tantomeno, sono tenute alla relativa restituzione non avendone materialmente il possesso attuale. Sono fatte ovviamente salve le eventuali azioni di rivalsa interne, quanto all’assunzione degli oneri economici, come pattuite.

V.4. Quanto, infine, ai profili di irricevibilità per omessa impugnativa, nei termini decadenziali, degli atti e dei provvedimenti del procedimento ablatorio non concluso, l’oggetto domanda, sostanzialmente risarcitoria e restitutoria, previo accertamento dell’inefficacia della procedura spirata ex lege, per decorso dei termini legislativamente prefissati, ne esclude la rilevanza ai fini del presente giudizio che non ha natura impugnatoria.

VI. Ciò posto, il ricorso è fondato nei termini di seguito esposti.

VI.1. Si premette in fatto che:

a) con delibera consiliare n. 10 del 29.04.1993, il Comune adottava, dichiarandolo di pubblica utilità, il piano per gli insediamenti produttivi (P.I.P.);

b) con decreto sindacale prot. n. 7666 dell’8.07.1995 e decreto Presidenziale della Giunta regionale, n. 00389 del 15.01.1996, si procedeva all’approvazione definitiva del Piano, interessante i terreni di proprietà del dante causa degli attuali ricorrenti;

c) con delibere di G.C. n. 258/2000 e n. 55/2001, il lotto n. 6 e parte del lotto n. 5 del detto P.I.P., con annesse fasce di rispetto, venivano assegnati alla società Metalplast s.n.c. per la realizzazione di uno stabilimento per la verniciatura di profilati in alluminio e attività complementari, in ampliamento dell’insediamento già esistente;

d) con decreto dirigenziale prot. n. 4450 del 19.06.2001 si disponeva l’occupazione temporanea d’urgenza di parte del lotto 5 e del lotto 6 in favore della suddetta società, stabilendo che, ai sensi dell’art. 13 della l. n. 2359/1865, per l’inizio e l’ultimazione della procedura espropriativa e dei lavori erano assegnati i termini, rispettivamente, di 12 mesi e 3 anni, quest’ultimi prorogabili a 5, decorrenti dalla data di immissione nel

possesso;

e) in data 16.07.2001 veniva redatto lo stato di consistenza contestualmente alla presa del possesso in favore della società Metalplast dei fondi catastalmente individuati al fg. 34, p.lla 294, per 7.600 mq;

f) con decreto dirigenziale n. 4916 del 31.05.2004, l'originaria occupazione, disposta per tre anni, veniva prorogata per ulteriori due anni;

g) con delibera di G.C. n. 107 dell'1.06.2006, veniva approvata una variante "interna" del P.I.P. per la modifica parziale della viabilità, un diverso dimensionamento e una redistribuzione dei lotti: in particolare, il lotto 6 era suddiviso nei lotti 6/a (mq. 2.400) e 6/b (mq. 5.200), assegnati, previa rinuncia della assegnataria precedente, società Metalplast, alle società subentranti, rispettivamente, "Cose Belle Cose Rare" S.n.c. e Mongella Group S.a.s.. Nella citata delibera, si attestava, quanto allo stato dei luoghi, che "i lavori, iniziati il 13.11.2003 sono stati interrotti dopo la realizzazione di una parte dei sottoservizi ed attualmente l'area non risulta recintata né occupata da alcun cantiere edilizio";

h) per quanto d'interesse, con atto di convenzione n. 9 del 21.02.2006, n. rep. 9, la società "Cose Belle Cose Rare", otteneva l'assegnazione definitiva del lotto 6/a per la realizzazione di un opificio in c.a.p. per fornaci di fusione del vetro, impegnandosi a espletare, su delega del Comune, alcune fasi delle procedure di esproprio per l'area;

i) con decreto dirigenziale del D.G. comunale, prot. n. 1811 del 27.02.2006, veniva disposta l'occupazione temporanea in via d'urgenza alla nuova assegnataria, gravata dei relativi oneri, con contestuale proroga del termine di scadenza per il completamento della procedura al 25.05.2007;

l) a oggi, non è stato adottato alcun atto acquisitivo né i proprietari hanno ricevuto alcuna indennità o risarcimento dei danni per l'apprensione dei suoli nonostante l'occupazione sia divenuta illegittima a far data dalla scadenza della validità decennale del Piano, contenente la dichiarazione di pubblica utilità, ovvero dal 16.01.2006 (art. 23, comma 1, del d.P.R. n. 327/2001, in combinato disposto con l'art. 27, comma 3, della l. n. 867/1971).

A tal proposito non appare ultroneo richiamare la disposizione di cui al citato art. 27, che, al comma 3, dispone: "Il piano approvato ai sensi del presente articolo (rectius delle aree da destinare a insediamenti produttivi) ha efficacia per dieci anni dalla data del decreto di approvazione ed ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione ai sensi della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni."

Non può, invero, ritenersi, per inciso, che la delibera n. 107 dell'1.06.2005, di variante meramente interna, con contestuale suddivisione dell'originario lotto n. 6, possa utilmente incidere sui termini di validità del P.I.P. atteso che la stessa non solo "è compatibile con le norme di attuazione ... e non comporta alcuna modifica dei parametri urbanistici e dell'assetto complessivo dell'area industriale" ma, soprattutto, è stata adottata esclusivamente dalla Giunta comunale senza alcuna approvazione dell'organo regionale competente. Peraltro, il medesimo art. 27 della l. n. 867/1971 non prevede alcuna prorogabilità del termine di efficacia del P.I.P..

Ne consegue che, nel caso di scadenza dell'efficacia del piano per gli insediamenti produttivi, vengono, altresì, meno tutte le previsioni urbanistiche ivi contenute, sorgendo, invece, in capo all'Amministrazione l'obbligo di ripianificare l'area mediante un nuovo strumento urbanistico.

VI.2. Tanto precisato, il Collegio rinviene nel comportamento tenuto dall'Amministrazione comunale tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana per danno ingiusto, ravvisando sia il compimento di un atto illecito, derivante da un'occupazione sine titolo dei terreni in proprietà della parte ricorrente, sia l'elemento psicologico della colpa, per la negligenza dimostrata nella mancata conclusione della procedura espropriativa, sia il nesso causale tra l'azione appropriativa e il danno patito per effetto della sottrazione del bene e la trasformazione dei luoghi.

VI.3. Con specifico riferimento al fatto illecito, costituiscono, infatti, principi acquisiti dalla giurisprudenza quelli secondo i quali:

a) è da ritenersi definitivamente espunto dall'ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva, di origine giurisprudenziale, che -in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità o di una dichiarazione d'indifferibilità e urgenza esplicita o implicita, dell'occupazione dell'area e dell'irreversibile trasformazione del fondo, nonché della scadenza del termine di occupazione legittima ma senza adozione di un decreto di esproprio-, ipotizza un acquisto a titolo originario della proprietà del fondo in capo all'Amministrazione occupante, legittimando il privato proprietario ad agire esclusivamente per il risarcimento del danno. La C.E.D.U., già nel 2000, ha, infatti, affermato che l'acquisto della proprietà per effetto di attività illecita viola l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. L'ordinamento

giuridico non consente, pertanto, che un'Amministrazione pubblica, mediante un atto illecito o in assenza di un atto ablatorio, acquisti a titolo originario la proprietà di un'area altrui sulla quale sia stata realizzata un'opera pubblica o d'interesse pubblico;

b) ciò comporta che, anche se l'opera risulti ultimata, finché dura l'illegittima occupazione del bene senza che vi sia un eventuale titolo idoneo a determinare il trasferimento della proprietà in capo all'Amministrazione medesima, non decorre alcun termine di prescrizione ai fini dell'eventuale azione risarcitoria, data la palese natura permanente dell'illecito dell'Amministrazione (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 3.07.2013, n. 757);

c) ciò posto, i privati i cui beni siano stati illegittimamente occupati dall'Amministrazione non possono chiedere il risarcimento del danno collegato alla perdita della titolarità del bene, giacché tale perdita, sotto il profilo dominicale, non vi è stata, permanendo la proprietà degli stessi in capo ai privati medesimi; ne discende l'inammissibilità della eventuale domanda giudiziale mirante a ottenere il risarcimento dei danni subiti per la perdita dei beni, pari al valore venale degli stessi, sia pure per equivalente; diversamente opinando, si darebbe luogo a un'indebita locupletazione (T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 5.06.2013, n. 901);

d) segue da ciò che il risarcimento del danno deve coprire il solo valore d'uso del bene, dal momento della sua illegittima occupazione fino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, cioè al momento in cui la Pubblica Amministrazione acquisterà legittimamente la proprietà dell'area, vuoi con il consenso della controparte mediante contratto, vuoi mediante l'adozione del provvedimento autoritativo di acquisizione sanante ex art. 42-bis, d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327.

VI.4. "Esula, invece, dalla giurisdizione amministrativa, per spettare a quella del g.o., la domanda tesa a ottenere il riconoscimento degli indennizzi per il periodo di occupazione legittima in relazione alla quale continua a valere a tutti gli effetti la riserva disposta dall'art. 53, comma 2, d.P.R. n. 327 del 2001 (ora, art. 133 comma 1, lett. g), c. proc. amm.)" (T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 16.09.2014, n. 1577).

VI.5. Per i sopra esposti motivi:

a. dalla condizione d'illecita detenzione (e trasformazione) del suolo di proprietà della parte ricorrente consegue, ex se, l'obbligo di ripristino del diritto di proprietà mediante restituzione dei suoli occupati, detenuti e trasformati in assenza di titolo legittimante, previa demolizione dei manufatti ivi realizzati, nonché il diritto al risarcimento del danno per l'occupazione illegittima;

b. ove la P.A. ritenga necessario continuare a utilizzare i fondi deve acquisirli legittimamente o mediante lo strumento autoritativo (art. 42 bis, d.P.R. n. 327/2001, con le conseguenze patrimoniali indicate) ovvero con gli ordinari strumenti privatistici con il consenso dei privati anche in relazione ai corrispettivi patrimoniali da acquisirsi (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I. 26.04.2013, n. 399);

c. allo stato, non avendo l'Amministrazione comunale fatto uso di alcuno dei mezzi giuridici a disposizione, è rimasta integra la situazione d'illiceità evidenziata dalla parte ricorrente;

d. deve, pertanto, accogliere la domanda proposta in via principale, condannando l'Amministrazione comunale alla restituzione dei beni illegittimamente detenuti (fatta salva l'adozione di ulteriori provvedimenti ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001) e al risarcimento del danno da occupazione illegittima per tutto il periodo in cui il titolare del diritto di proprietà e i suoi aventi causa sono stati privati, sine titolo, del possesso del bene; tale risarcimento è, quindi, dovuto dal momento in cui l'occupazione è divenuta illegittima, oltre il termine di efficacia, di 10 anni, del piano industriale, ovvero a partire dal 16.01.2006, sino alla data della presente decisione.

VII. Tanto precisato, ai fini della quantificazione del ristoro per l'indebita occupazione, occorre tener conto che l'illecito permanente deve essere risarcito per ogni anno di abusiva occupazione.

VII.1. Ciò posto, il Collegio pronuncia sentenza di condanna ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., a tale scopo stabilendo i seguenti criteri generali per la liquidazione; in base ad essi l'ente comunale intimato dovrà proporre, in favore della parte ricorrente ed entro il termine di 60 gg. dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione della presente sentenza, il pagamento delle somme dovute, quantificate nei termini di seguito esposti, pagamento da effettuare poi nei 60 gg. successivi.

VII.1.1. Nella specie:

A) tale danno può quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore con il cit. art. 42-bis comma 3, d.P.R. n. 327 del 2001, suscettibile di applicazione analogica in quanto espressione di un principio generale (T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 29.11.2013, n. 1655; T.A.R. Basilicata, Potenza,

sez. I, 7.03.2014, n. 182);

B) quanto alla determinazione del valore venale del bene, da valutarsi unicamente per definire il parametro di determinazione del danno patrimoniale da illegittima occupazione (pari al 5% annuo), l'ente comunale intimato dovrà, tenuto conto della destinazione urbanistica dell'area (già ricadente in zona P.I.P.):

a. utilizzare il metodo di stima diretta (o sintetica), che consiste nella determinazione del più probabile valore di mercato di un bene mediante la comparazione di valori di beni della stessa tipologia di quello oggetto di stima (atti di compravendita di terreni finitimi e simili), avuto riguardo anche alle indicazioni dei ricorrenti quanto alle CC.TT.UU. depositate nei giudizi civili (nn. R.G. 1028/1997 e 750/2000), di opposizione alla stima provvisoria e di accertamento del valore di mercato per suoli limitrofi;

b. devalutare e rivalutare annualmente i valori medi a mq. indicati per il terreno interessato, secondo gli indici dell'andamento dei prezzi del mercato immobiliare pubblicati nei siti internet delle maggiori e più accreditate società di studi e di osservatori del mercato immobiliare, per comprendere il periodo che va dall'inizio dell'illegittima detenzione, al termine dell'efficacia del Piano esecutivo, ovvero dal 16.01.2006, fino all'attualità;

C) su tali ultimi valori andranno, come detto, valutati gli interessi nella misura del 5% per ogni anno di occupazione illegittima fino alla data del 12.01.2016 (udienza fissata per la discussione della causa in oggetto).

VII.1.2. Il danno de quo, di natura permanente, pur da corrispondersi sino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, può essere, allo stato, liquidato, in osservanza del principio di cui all'art. 112 c.p.c.- secondo il quale il giudice non può pronunciarsi oltre i limiti della domanda-, solo sino alla data della presente decisione.

VII.1.3. L'ente comunale intimato, tuttavia, onde evitare il maturarsi di un ulteriore danno risarcibile in favore degli attuali proprietari, dovrà provvedere alla giuridica regolarizzazione della fattispecie mediante l'immediata restituzione dei beni, previa integrale riduzione in pristino, ovvero attivandosi per il legittimo acquisto della proprietà dell'area.

VII.1.4. Si ritiene, invece, di non dovere procedere anche alla liquidazione del danno di natura, genericamente, non patrimoniale, in assenza di alcun principio di prova in ordine alla sussistenza, all'entità e al nesso di causalità del lamentato evento lesivo; né le parti si sono precedentemente diversamente attivate.

VIII. In conclusione, sulla base delle sovraesposte considerazioni, il ricorso introduttivo va accolto condannando l'Amministrazione comunale procedente alla restituzione dei beni –fatti salvi i provvedimenti di cui all'art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001-, oltre che al risarcimento, in favore della parte ricorrente, del danno patrimoniale da occupazione illegittima, calcolato nei termini sopra esposti, detratto quanto eventualmente già corrisposto, mentre va dichiarato il difetto di giurisdizione quanto alle indennità dovute per l'occupazione legittima.

VIII.1. Deve, conseguentemente, essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuto difetto d'interesse, il ricorso incidentale proposto dalla seconda assegnataria, essendo lo stesso volto, sostanzialmente, a paralizzare l'azione di condanna nei propri confronti, esclusa dal presente decisum.

IX. Le spese di giudizio seguono il principio della soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta):

A) accoglie il ricorso introduttivo, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, condanna l'Amministrazione comunale intimata:

a) alla restituzione dei beni illegittimamente detenuti, fatta salva l'adozione di ulteriori provvedimenti ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001, e al risarcimento dei danni patrimoniali provocati alla parte ricorrente per l'occupazione illegittima, da liquidare, su accordo delle parti, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 34, comma 4, c.p.a., in base ai criteri generali indicati, per il periodo dal 16.01.2006 sino alla data della presente decisione, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali sino al soddisfo;

b) alle spese di giudizio, da corrispondersi in favore della parte ricorrente, che liquida in €. 2.000,00 (duemila/00), oltre C.P.A. e I.V.A.;

B) dichiara improcedibile il ricorso incidentale proposto dalla società concessionaria;

C) dichiara il proprio difetto di giurisdizione quanto al periodo di occupazione legittima.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2016 con l'intervento dei magistrati:
Pierluigi Russo, Presidente FF
Paolo Marotta, Primo Referendario
Gabriella Caprini, Primo Referendario, Estensore