

ESPROPRIAZIONE: Indennizzi - Mancata conclusione della procedura espropriativa – Cognizione - Spetta al G.A. - Occupazione illegittima - Effetti - Opportunità di conservare la destinazione pubblica dei beni occupati - Spetta al soggetto che ha la gestione del servizio pubblico.

Tar Lombardia - Brescia, Sez. II, 20 aprile 2021, n. 355

- in *Il Foro amministrativo*, 4, 2021, pag. 632 e ss.

“[...] spetta al giudice amministrativo la cognizione sugli indennizzi ex art. 42-bis del DPR 327/2001 per i pregiudizi derivanti dalla mancata conclusione della procedura espropriativa. L’originaria dichiarazione di pubblica utilità riconduce infatti l’occupazione dei terreni al concreto esercizio di un potere autoritativo [...]. A maggior ragione, spetta al giudice amministrativo la cognizione sull’obbligo per l’amministrazione di operare una scelta tra la restituzione o l’acquisizione degli immobili occupati;

(b) l’art. 42-bis del DPR 327/2001 prevede una duplice forma di responsabilità in capo all’amministrazione, come autorità che utilizza i beni dei privati per scopi di interesse pubblico, e come autorità che ha occupato e trasformato i suddetti beni senza averne acquisito la proprietà mediante espropriazione o accordo bonario;

(c) queste due posizioni possono essere associate a soggetti pubblici diversi, come avviene normalmente nei casi di subentro nelle concessioni, o quando vi sia devoluzione del patrimonio immobiliare tra enti pubblici;

(d) la valutazione circa l’opportunità di conservare la destinazione pubblica impressa ai beni dei privati implica un esame dell’interesse pubblico che deve essere necessariamente riferito al presente. È dunque il soggetto che ha attualmente la gestione del servizio pubblico a effettuare la valutazione dei suddetti beni e, qualora non venga disposta la restituzione, a farsi carico del costo dell’acquisizione sulla base del valore venale;

(e) le norme e gli accordi che regolano i rapporti giuridici ed economici tra il gestore attuale del servizio pubblico e il concedente e i precedenti gestori non sono opponibili ai proprietari degli immobili occupati. Il diritto all’indennizzo trova infatti diretto fondamento nell’art. 42-bis del DPR 327/2001 [...] e dunque non può essere subordinato alla soluzione di conflitti tra soggetti terzi, che dovranno essere regolati separatamente [...].”

FATTO e DIRITTO

1. La società RH srl è subentrata in data 29 luglio 2015, in conseguenza di una complessa operazione di fusione per incorporazione, nella proprietà di alcuni terreni situati nel Comune di

Flero, corrispondenti ai mappali n. 25 (poi divenuto 415), 63, 64, 65 del foglio 11 del Catasto Terreni.

2. Con sentenza del Tribunale di Brescia del 7 febbraio 2017 la società RH srl è stata dichiarata fallita. In seguito alla trascrizione della sentenza, il Fallimento è subentrato nella titolarità dei predetti mappali.

3. I terreni sono stati sottoposti a procedura espropriativa nell'ambito della realizzazione del raccordo autostradale tra il casello di Ospitaletto (A4), il casello di Poncarale (A21) e la viabilità di accesso all'aeroporto di Montichiari. Il progetto definitivo dei lavori è stato approvato dal CIPE con deliberazione n. 24/05 di data 18 marzo 2005, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità.

4. I lavori sono stati eseguiti da Autostrade Centro Padane spa, in qualità di concessionario dell'ANAS per la gestione dell'autostrada A21. In relazione a tali lavori, Autostrade Centro Padane spa ha assunto anche la funzione di beneficiario e promotore dell'espropriazione. L'occupazione d'urgenza dei mappali sopra indicati, per complessivi 13.713 mq, è stata disposta dal presidente del consiglio di amministrazione di Autostrade Centro Padane spa, con decreto di data 25 ottobre 2006, avente decorrenza dal 19 dicembre 2006 (v. doc. 9 di parte ricorrente). I terreni occupati sono qualificati come seminativo irriguo, incolto produttivo e prato irriguo. Con decreto del presidente dell'ANAS di data 29 ottobre 2010 il termine di ultimazione delle procedure espropriative è stato prorogato di 730 giorni, con scadenza al 10 novembre 2012 (v. doc. 13 di parte ricorrente).

5. Il decreto di esproprio dei terreni occupati non è mai stato adottato. La superficie risulta in parte trasformata in opere stradali (mappale n. 415), e per il resto (mappali n. 63, 64, 65) è stata impiegata per realizzare verde di mitigazione (v. doc. 14 di parte ricorrente).

6. Mediante PEC inviata il 17 novembre 2017 il Fallimento ha chiesto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché ad Autostrade Centro Padane spa, anche ai fini dell'interruzione della prescrizione, la restituzione dei terreni rimessi in pristino, o, in alternativa, l'acquisizione degli stessi ex art. 42-*bis* del DPR 8 giugno 2001 n. 327, e in ogni caso il pagamento dell'indennità di occupazione legittima e il risarcimento per l'occupazione senza titolo successiva al 10 novembre 2012 (v. doc. 15 di parte ricorrente).

7. Nella PEC del 17 novembre 2017 veniva anche dichiarata la disponibilità del Fallimento a concludere un accordo bonario. Il Ministero, con nota di data 9 gennaio 2018, ha comunicato (v. doc. 16 di parte ricorrente) che erano in corso contatti per trasferire la proprietà dei terreni occupati e trasformati al Comune di Flero (mappale n. 415) e al Consorzio di Bonifica Medio Chiese (mappali n. 63, 64, 65).

8. Poiché questa prospettiva non si è concretizzata, il Fallimento ha formulato, attraverso il presente ricorso, le seguenti domande: (i) condanna alla restituzione, previa rimessione in pristino, dei terreni occupati e trasformati, o, in alternativa, condanna all'acquisizione dei medesimi terreni ai sensi dell'art. 42-*bis* del DPR 327/2001 sulla base del valore venale; (ii) condanna al risarcimento del danno da occupazione senza titolo, a decorrere dall'11 novembre 2012 e fino all'acquisizione o alla restituzione; (iii) fissazione dei criteri da seguire nella determinazione del valore venale dei terreni e del risarcimento per l'occupazione senza titolo.

9. Il ricorso è stato proposto non solo contro il Ministero e Autostrade Centro Padane spa, ma anche contro Autovia Padana spa, attuale gestore dell'autostrada A21. I profili di responsabilità sono così indicati:

(a) Autostrade Centro Padane spa era competente a emettere tutti gli atti della procedura espropriativa fino alla scadenza della dichiarazione di pubblica utilità (10 novembre 2012), nel periodo di validità della concessione secondo la scadenza originaria (30 settembre 2011) e nel periodo di proroga (30 settembre 2013 o fino al subentro del nuovo concessionario);

(b) il Ministero, in base all'art. 11 comma 5 del DL 29 dicembre 2011 n. 216, è subentrato nelle funzioni dell'ANAS con decorrenza 1 ottobre 2012 relativamente alla vigilanza sui concessionari autostradali, e in base all'art. 25 comma 4 del DL 21 giugno 2013 n. 69 ha assunto le posizioni debitorie e creditorie relative alle suddette funzioni, nonché l'eventuale contenzioso promosso successivamente;

(c) Autovia Padana spa è divenuta nuovo concessionario dell'autostrada A21 mediante la convenzione stipulata con il Ministero il 31 maggio 2017. L'effettivo subentro nella gestione è intervenuto con il verbale di consegna presso il Ministero in data 28 febbraio 2018. Si tratta quindi del soggetto che attualmente utilizza gli immobili.

10. Per quanto riguarda il valore venale dei terreni, il Fallimento chiede di utilizzare in via principale il valore agricolo medio (equitativamente, il triplo di tale valore), e in subordine i valori riportati nei listini della Borsa Immobiliare della Camera di Commercio di Brescia.

11. Il Ministero e Autostrade Centro Padane spa si sono costituiti in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso, ed eccependo il difetto di giurisdizione e la prescrizione quinquennale del diritto agli indennizzi monetari.

12. Con memoria depositata il 21 dicembre 2020 il Fallimento ha dichiarato di rinunciare alla domanda riguardante la fissazione dei criteri da seguire nella determinazione del valore venale dei terreni e del risarcimento per l'occupazione senza titolo.

13. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:

- (a) sotto il profilo della giurisdizione, si osserva che spetta al giudice amministrativo la cognizione sugli indennizzi ex art. 42-*bis* del DPR 327/2001 per i pregiudizi derivanti dalla mancata conclusione della procedura espropriativa. L'originaria dichiarazione di pubblica utilità riconduce infatti l'occupazione dei terreni al concreto esercizio di un potere autoritativo (v. Cass. civ. SU 19 marzo 2020 n. 7454; Cass. civ. SU 10 novembre 2020 n. 25209). A maggior ragione, spetta al giudice amministrativo la cognizione sull'obbligo per l'amministrazione di operare una scelta tra la restituzione o l'acquisizione degli immobili occupati;
- (b) l'art. 42-*bis* del DPR 327/2001 prevede una duplice forma di responsabilità in capo all'amministrazione, come autorità che utilizza i beni dei privati per scopi di interesse pubblico, e come autorità che ha occupato e trasformato i suddetti beni senza averne acquisito la proprietà mediante espropriazione o accordo bonario;
- (c) queste due posizioni possono essere associate a soggetti pubblici diversi, come avviene normalmente nei casi di subentro nelle concessioni, o quando vi sia devoluzione del patrimonio immobiliare tra enti pubblici;
- (d) la valutazione circa l'opportunità di conservare la destinazione pubblica impressa ai beni dei privati implica un esame dell'interesse pubblico che deve essere necessariamente riferito al presente. È dunque il soggetto che ha attualmente la gestione del servizio pubblico a effettuare la valutazione dei suddetti beni e, qualora non venga disposta la restituzione, a farsi carico del costo dell'acquisizione sulla base del valore venale;
- (e) le norme e gli accordi che regolano i rapporti giuridici ed economici tra il gestore attuale del servizio pubblico e il concedente e i precedenti gestori non sono opponibili ai proprietari degli immobili occupati. Il diritto all'indennizzo trova infatti diretto fondamento nell'art. 42-*bis* del DPR 327/2001 (oltre che nel diritto internazionale - v. CEDU GC 22 dicembre 2009, *Guiso*, punti 101, 105, 107, 110), e dunque non può essere subordinato alla soluzione di conflitti tra soggetti terzi, che dovranno essere regolati separatamente;
- (f) nello specifico, pertanto, Autovia Padana spa è tenuta a effettuare entro un termine ragionevole, che viene stabilito in 90 giorni dal deposito della presente sentenza, la scelta tra la restituzione e l'acquisizione, corrispondendo nel secondo caso il valore venale dei terreni;
- (g) con riguardo al danno da occupazione senza titolo, che l'art. 42-*bis* del DPR 327/2001 fissa equitativamente nel cinque per cento annuo del valore venale, salvo dimostrazione di perdite maggiori, si ritiene che il soggetto obbligato sia invece Autostrade Centro Padane spa, in quanto beneficiario e promotore dell'espropriazione nel periodo di validità della dichiarazione di pubblica

utilità. I rapporti con il concedente e con il nuovo gestore potranno avere rilievo in eventuali azioni di regresso, ma anche in questo caso non sono opponibili ai proprietari;

(h) è vero che nella fase di proroga della concessione (30 settembre 2011 - 30 settembre 2013), ossia nell'intervallo in cui si colloca la scadenza della dichiarazione di pubblica utilità, la convezione integrativa di data 25 gennaio 2012 (v. doc. 2 di Autostrade Centro Padane spa) prevedeva una gestione provvisoria del raccordo autostradale senza nuovi investimenti (v. anche le premesse dell'atto aggiuntivo di data 1 agosto 2012 - doc. 3 di Autostrade Centro Padane spa). Tuttavia, le procedure espropriative in atto non erano state sospese, e il termine di ultimazione delle stesse non era stato prorogato;

(i) rientrava quindi tra i compiti del concessionario anche il completamento delle procedure espropriative già avviate, che essendo collegate a progetti approvati da tempo non potevano essere considerate nuovi investimenti, quantomeno in relazione ai lavori effettivamente eseguiti. D'altra parte, per i terreni non ancora trasformati, alla scadenza della dichiarazione di pubblica utilità vi era l'obbligo per il concessionario di reintegrare i proprietari nel possesso, evitando in questo modo la causazione del danno da occupazione senza titolo;

(j) poiché il Fallimento ha rinunciato a chiedere la fissazione di parametri per il calcolo del valore venale dei terreni e del danno da occupazione senza titolo, non è possibile adottare una pronuncia di condanna. La materia trattata nella presente sentenza rimane dunque circoscritta all'accertamento dei diritti e degli obblighi delle parti, e alla fissazione del termine per la scelta tra la restituzione e l'acquisizione degli immobili occupati, come sopra precisato.

14. In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei limiti indicati ai punti precedenti.

15. Le spese di giudizio seguono la soccombenza, e sono liquidate come da dispositivo, con parziale compensazione, tenuto conto della rinuncia a una parte delle domande.

16. Il contributo unificato è a carico delle controparti soccombenti ai sensi dell'art. 13 comma 6-*bis*.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando:

(a) accoglie il ricorso, come precisato in motivazione;

(b) condanna Autostrade Centro Padane spa e Autovia Padana spa, in solido, a versare al ricorrente, a titolo di spese di giudizio, l'importo di € 2.000, oltre agli oneri di legge;

(c) pone il contributo unificato a carico di Autostrade Centro Padane spa e Autovia Padana spa, in solido.

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

Così deciso in videoconferenza ai sensi dell'art. 25 comma 2 del DL 137/2020, nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Bernardo Massari, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Mara Bertagnolli, Consigliere

L'ESTENSORE

Mauro Pedron

IL PRESIDENTE

Bernardo Massari

IL SEGRETARIO