

ESPROPRIAZIONE: Decreto di esproprio retroattivo e/o postumo - Adozione - Vincolo preordinato all'esproprio decaduto e non reiterato, di dichiarazione di pubblica utilità scaduta e non rinnovata e di area irreversibilmente trasformata - Impossibilità - Ragioni - Conseguenze.

Tar Veneto - Venezia, Sez. II, 6 giugno 2022, n. 928

“[...] il Comune, nel “rivisitare” il procedimento espropriativo, avrebbe dovuto considerare che:

- a) il vincolo preordinato all'esproprio era nel frattempo decaduto e non era stato reiterato;*
- b) anche la dichiarazione di pubblica utilità era scaduta e non era stata rinnovata;*
- c) inoltre e ciò che più conta, l'area era già stata irreversibilmente trasformata in quanto l'opera pubblica era già stata interamente realizzata e collaudata.*

Tali circostanze precludevano al Comune di adottare un decreto di esproprio retroattivo. Diversamente opinando, ovvero consentendo alla P.A. di emanare un decreto di esproprio postumo, volto a legittimare a posteriori la irreversibile trasformazione dell'area e l'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica, si finirebbe di fatto per far rivivere l'istituto dell'occupazione acquisitiva o, comunque, per autorizzare un esproprio in sanatoria (istituiti non più ammessi dalla giurisprudenza nazionale ed europea), costituendo il decreto di esproprio solo una sorta di sanatoria di una situazione di fatto già realizzata.

Seppur in astratto non possa negarsi la possibilità per l'Amministrazione di riprendere la vecchia procedura espropriativa secondo le forme ordinarie, tutto ciò deve essere possibile e compatibile con la situazione, di fatto e di diritto, che si è nel frattempo venuta a creare e cioè l'opera non deve essere realizzata, l'area non deve essere trasformata irreversibilmente e la dichiarazione di P.U. deve essere ancora valida e quantomeno deve essere ancora possibile rinnovarla [...]”.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono stati destinatari del decreto di espropriazione n. 78 del 31 ottobre 2006 della Provincia di Verona, con il quale sono state espropriate a favore del Comune di Verona gli immobili di loro proprietà necessari per i lavori relativi all'attuazione di un piano di lottizzazione di iniziativa privata presentato dalla ditta Roma s.r.l. ed altri, approvato con deliberazione n. 38 del 31 maggio 2001 del Consiglio Comunale di Verona.

I ricorrenti hanno impugnato il decreto di espropriazione dinanzi al Tar Veneto, che ha rigettato il ricorso con sentenza n. 1628/2009.

Tale pronuncia è stata riformata dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 152 dell'8 gennaio 2020, che ha annullato il decreto di espropriazione n. 78 del 31 ottobre 2006 della Provincia di Verona, ritenendo fondato il vizio di incompetenza dedotto dagli appellanti ed affermando che la competenza ad emanare il decreto di esproprio spettava al Comune e non alla Provincia.

Nelle more del giudizio il Comune di Verona e la società Brunelli s.r.l., subentrata alla Roma s.r.l., hanno, tuttavia, preso possesso delle aree degli odierni ricorrenti e, sulla base del decreto di esproprio, all'epoca efficace ed esecutivo, le hanno irreversibilmente trasformate con opere edilizie e stradali. Pertanto l'opera pubblica programmata con la procedura espropriativa è stata integralmente realizzata.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 152 del 2020, che ha annullato il decreto di esproprio emesso dalla Provincia ed affermato la competenza a provvedere del Comune, gli odierni ricorrenti, in data 11 marzo 2020 e 30 aprile 2020, hanno diffidato il Comune di Verona e Brunelli s.r.l. a rimuovere le opere realizzate e a restituire le aree illegittimamente espropriate mediante ripristino della situazione ante esproprio, provvedendo altresì alla regolarizzazione della proprietà presso gli uffici del catasto e la Conservatoria dei registri Immobiliari; hanno chiesto, inoltre, il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale per l'occupazione illegittima del bene da parte del Comune di Verona e della società Brunelli s.r.l., calcolato secondo i criteri di cui agli artt. 42 bis e 50 del d.P.R. n. 327/2001.

Come alternativa alla restituzione delle aree e al risarcimento del danno, i ricorrenti hanno chiesto al Comune di attivare la procedura ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001.

Il Comune ha riscontrato negativamente tali diffide e riavviato il procedimento di esproprio, ritenendo in tal modo di dare corretta esecuzione (ottemperanza) alla sentenza del Consiglio di Stato n. 152 del 2020, che, dopo aver accolto il vizio d'incompetenza e annullato il decreto di esproprio impugnato, aveva assorbito le ulteriori censure formulate dagli appellanti (odierni ricorrenti), "attesa la necessità di nuove determinazioni in materia, ora per allora, da parte del competente Comune".

Le note del Responsabile Ufficio Espropri del Comune di Verona del 6.4.2020 e 5.6.2020 che, rispondendo alle diffide dei ricorrenti del 1.13.2020 e 20.4.2020 hanno comunicato, rispettivamente, l'avvio del "*procedimento di rivisitazione della procedura espropriativa*" sulla base della sentenza n. 152/2020 del Consiglio di Stato e l'esecuzione della stessa sono state impugate dagli odierni istanti con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

Con successivi motivi aggiunti sono stati avversati gli atti con i quali il Comune ha concluso il procedimento ed espropriato le aree dei ricorrenti, previa notificazione dell'elenco dei beni ex art.

20, co. 1, d.P.R. n. 327/2001 e determinazione provvisoria dell'indennità di esproprio: è stato, altresì, richiesto il risarcimento del danno da occupazione e quello da ritardo ex art. 2 bis della legge n. 241/1990.

I ricorrenti hanno contestato gli atti impugnati, in via principale e con motivi aggiunti, deducendone in varia guisa l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere nonché chiesto il risarcimento di tutti i danni sofferti.

Si è costituito in giudizio il Comune di Verona, contrastando le avverse pretese.

Respinta l'istanza cautelare per difetto del periculum in mora (attesa la già avvenuta irreversibile trasformazione dei beni), la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica in epigrafe indicata.

Il ricorso principale, con cui si contesta la decisione comunale di non attivare la procedura ex art. 42 bis T.U. espropriazione e di intraprendere, invece, nuovamente, il procedimento espropriativo, e i motivi aggiunti, rivolti contro il nuovo decreto di esproprio e gli atti collegati, meritano accoglimento per le ragioni e nei limiti di seguito indicati.

Il Comune di Verona dichiara di aver agito in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 152/2020 e fonda la decisione di rivisitare il procedimento ablatorio con effetti ex tunc, a partire dal momento antecedente al decreto di esproprio oggetto di annullamento giurisdizionale, sui passaggi motivazionali con i quali il Giudice di appello, dopo aver accolto il vizio d'incompetenza, nel ritenere assorbiti tre motivi di gravame, ha evidenziato la necessità di nuove determinazioni in materia "*ora per allora*" da parte del competente Comune.

L'interpretazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 152/2020 operata dal Comune non è corretta.

La locuzione "*ora per allora*" utilizzata dal Consiglio di Stato costituisce una mera affermazione incidentale (*obiter dictum*) priva di efficacia di giudicato e dalla quale non è possibile ricavare alcun preciso effetto conformativo.

Essa, infatti, non è contenuta nel dispositivo della sentenza ed è inserita in due brevi passaggi motivazionali concernenti l'assorbimento degli ulteriori motivi di appello in quella sede formulati dagli odierni ricorrenti.

E' verosimile ritenere che detta locuzione sia stata utilizzata dall'estensore della sentenza per far comprendere agli appellanti che l'effetto di assorbimento necessario che discende dall'accoglimento del vizio d'incompetenza (Ad. Pl. n. 5 del 2015) non avrebbe arrecato loro un concreto pregiudizio, poiché – seppur ai sensi dell'art. 34, comma 2, primo periodo c.p.a. il G.A. non può pronunciarsi su poteri non ancora esercitati dall'autorità competente, non potendo dettare le regole dell'azione

amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus – il Comune in sede di esercizio del potere espropriativo avrebbe dovuto provvedere, rivalutando l'intera vicenda ed esaminando tutte le circostanze sin dall'origine esistenti e rappresentate dalle parti, incluse quelle assorbite dal Consiglio in ossequio al principio di separazione dei poteri e di riserva di amministrazione.

In ogni caso, indipendentemente dall'interpretazione della sentenza del Consiglio di Stato (o meglio dei suoi *obiter dicta*), il Comune, nel "rivisitare" il procedimento espropriativo, avrebbe dovuto considerare che:

- a) il vincolo preordinato all'esproprio era nel frattempo decaduto e non era stato reiterato;
- b) anche la dichiarazione di pubblica utilità era scaduta e non era stata rinnovata;
- c) inoltre e ciò che più conta, l'area era già stata irreversibilmente trasformata in quanto l'opera pubblica era già stata interamente realizzata e collaudata.

Tali circostanze precludevano al Comune di adottare un decreto di esproprio retroattivo. Diversamente opinando, ovvero consentendo alla P.A. di emanare un decreto di esproprio postumo, volto a legittimare a posteriori la irreversibile trasformazione dell'area e l'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica, si finirebbe di fatto per far rivivere l'istituto dell'occupazione acquisitiva o, comunque, per autorizzare un esproprio in sanatoria (istituiti non più ammessi dalla giurisprudenza nazionale ed europea), costituendo il decreto di esproprio solo una sorta di sanatoria di una situazione di fatto già realizzata.

Seppur in astratto non possa negarsi la possibilità per l'Amministrazione di riprendere la vecchia procedura espropriativa secondo le forme ordinarie, tutto ciò deve essere possibile e compatibile con la situazione, di fatto e di diritto, che si è nel frattempo venuta a creare e cioè l'opera non deve essere realizzata, l'area non deve essere trasformata irreversibilmente e la dichiarazione di P.U. deve essere ancora valida e quantomeno deve essere ancora possibile rinnovarla.

Nella situazione di fatto e di diritto esistente all'indomani della sentenza del Consiglio di Stato n. 152/2020, l'Amministrazione, avendo già irreversibilmente trasformato l'area e realizzato l'opera pubblica, avrebbe potuto solamente: a) restituire l'area ripristinata oppure b) concludere un atto di cessione bonaria con il proprietario o ancora c) disporre l'acquisizione dell'area con effetto ex nunc ai sensi dell'art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001.

E, invero, in tutte le ipotesi di "occupazione abusiva" di immobili da parte della P.A. – intendendo con tale ampia espressione qualunque situazione originaria (apprensione del bene diretta da parte della P.A. senza alcuna previa attivazione di procedure ablatorie) o sopravvenuta (a seguito di declaratoria di illegittimità di procedure espropriative, ovvero di inefficacia delle stesse) di

acquisizione della disponibilità materiale di immobili da parte della mano pubblica (nel passato tali situazioni erano definite come vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva, accessione invertita ecc.) – si configura un illecito permanente della P.A, con conseguente impossibilità per l'ente pubblico di acquistare coattivamente alcun diritto sul bene oggetto di occupazione abusiva.

Le uniche condotte ritenute idonee a determinare la cessazione dell'occupazione abusiva sono rappresentate (Cons. Stato, Ad. plen. n. 2 del 2016):

- a) dalla restituzione del fondo al legittimo proprietario;
- b) dalla stipula di un accordo transattivo con effetti traslativi del diritto di proprietà in capo alla amministrazione autrice della condotta abusiva;
- c) dall'adozione del provvedimento previsto dall'art. 42 bis t.u. espropriazione.

Allorquando la proprietà privata sia stata illegittimamente utilizzata dalla P.A. e irreversibilmente trasformata, come nella specie, non è più possibile ricorrere all'ordinario procedimento espropriativo, fingendo che l'opera pubblica non sia stata già realizzata, dovendo la P.A. restituire l'area ovvero raggiungere un accordo transattivo con il privato o, in alternativa, attivare il procedimento previsto dall'art. 42 bis del T.U.E., con il riconoscimento delle correlate somme dovute all'interessato.

Alla luce delle suesposte considerazioni, i provvedimenti impugnati devono essere annullati, con conseguente obbligo per la P.A. di decidere sollecitamente se restituire le aree ai legittimi proprietari, previo ripristino dello stato anteriore (affrontando le spese di demolizione e di ripristino) e fermo il risarcimento del danno da occupazione abusiva o, in alternativa procedere alla loro acquisizione con effetto ex nunc ai sensi dell'art. 42 bis del d.P.R. n. 327 del 2001, con il riconoscimento delle correlate somme spettanti al privato, salva la conclusione di un contratto traslativo tra le parti, di natura transattiva.

Vanno, invece, respinte tutte le domanda di risarcimento del danno formulate dai ricorrenti, considerato che i medesimi potranno ottenere il ristoro dei pregiudizi patiti in esito alle nuove determinazioni che il Comune dovrà sollecitamente assumere sulla scorta della presente sentenza e che non può configurarsi un danno da ritardo ex art. 2 bis della legge n. 241/1990 nelle fattispecie riconducibili all'art. 42 bis TUE, norma che esaurisce la disciplina dell'intera fattispecie (cfr. Cons St. n. 321/2021; Cons. St., Adunanza Plenaria sentenze nn. 2, 3 e 4 del 2020).

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come integrato da motivi aggiunti, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Verona a rifondere ai ricorrenti le spese di lite, liquidate in complessivi € 5000 (euro cinquemila/00), oltre accessori di legge e restituzione del contributo unificato.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Marco Rinaldi, Presidente, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario

Elena Garbari, Primo Referendario

IL SEGRETARIO