

ESPROPRIAZIONE: Termine per il ricorso giurisdizionale - Dimidiazione ex art. 119 c.p.a. - Applicabilità.

Cons. Stato, Sez. IV, 18 gennaio 2022, n. 317

- in *Il Foro amm.*, 1, 2022, pag. 37.

“[...] per giurisprudenza costante della Sezione, la dimidiazione dei termini di cui all’art. 119, comma 1, lett. f), c.p.a. si applica solo ai giudizi impugnatori che riguardino “provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate all’esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità”, e non anche alle controversie (come quella oggetto del presente giudizio) che concernono pretese risarcitorie e restitutorie [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della sig.ra Immacolata Franco;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l’istanza congiunta di passaggio in decisione depositata l’11 novembre 2021;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre 2021, il consigliere Michele Pizzi;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso innanzi al Tar per la Liguria notificato il 10 aprile 2019 e depositato il 15 aprile 2019, la sig.ra Immacolata Franco ha esposto:

- di essere proprietaria dei terreni situati nel Comune di Ventimiglia, catastalmente identificati al foglio n. 69, mappali n. 531, n. 532, n. 534, n. 535, n. 618 e n. 619, della superficie complessiva di 385 mq;

- che con decreto prot. n. 4800 del 26 maggio 1982, il Sindaco del Comune di Ventimiglia disponeva l’occupazione d’urgenza dei predetti terreni in attuazione del piano particolareggiato di Nervia, approvato con d.p.g.r. n. 453 del 28 aprile 1981, al fine di realizzarvi un tratto del Lungomare Varaldo;

- che i lavori si sono conclusi negli anni '90 ed il Comune non ha mai emanato il decreto di esproprio, né ha corrisposto alcunché alla sig.ra Franco;

- che con nota del 19 gennaio 1994 la sig.ra Franco si era resa disponibile ad addivenire ad un bonario accordo in ordine all’avvenuta occupazione delle aree di sua proprietà, sulle quali erano state realizzate le opere pubbliche;

- che tuttavia il Comune non ha mai dato riscontro a tale richiesta e non ha mai corrisposto alcunché alla ricorrente.

2. La sig.ra Immacolata Franco ha adito pertanto il Tar per la Liguria al fine di ottenere:

a) l'accertamento del diritto alla restituzione dei terreni di sua proprietà, interessati dalla realizzazione del tratto di strada del Lungomare Varaldo, in assenza di un procedimento espropriativo;

b) la condanna del Comune di Ventimiglia alla restituzione dei predetti terreni, previa riduzione in pristino stato, oltre al risarcimento del danno per occupazione illegittima dal 25 maggio 1987, nonché al risarcimento di tutti i danni subiti, anche non patrimoniali;

c) in subordine, in mancanza di restituzione dei terreni, la condanna dell'amministrazione comunale al risarcimento del danno per equivalente, oltre al danno patrimoniale per la protratta occupazione unitamente ai danni non patrimoniali.

3. Il Comune di Ventimiglia si costituiva nel giudizio di primo grado, eccependo in via preliminare il proprio difetto di legittimazione passiva in quanto *“le opere di cui si discute sono state realizzate dalla Società Ventur s.r.l., la quale è stata all'uopo incaricata da soggetti privati [...]”*; inoltre il Comune resistente argomentava l'inammissibilità della domanda poiché consistente in una *“riproposizione di istanze già avanzate dalla medesima ricorrente e respinte da tempo dal Comune, con provvedimento prot. n. 12459 del 27.12.1993, mai impugnato”* (pagg. 4 e 5 della memoria difensiva comunale del 5 febbraio 2021).

4. Il Tar per la Liguria, con la gravata sentenza n. 327 del 2021:

a) ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Comune di Ventimiglia in quanto *“il soggetto (che avrebbe dovuto essere) beneficiario dell'ablazione della proprietà privata è lo stesso Comune che occupò il fondo, mentre Ventur s.r.l. fu mera esecutrice delle opere di urbanizzazione, con la conseguenza che il giudizio è stato correttamente instaurato nei confronti dell'Amministrazione civica”*;

b) ha accolto il ricorso in quanto:

b.1) *“l'opera è stata ultimata all'inizio degli anni '90, ma il Comune non ha mai emanato il decreto di esproprio dell'area, né ha stipulato con la signora Franco (o con la sua dante causa) un accordo traslativo della proprietà”*;

b.2.) non ha riconosciuto valore alla nota del Commissario prefettizio del 20 dicembre 1993, non potendosi più argomentare l'acquisto della proprietà privata, in capo al Comune, sulla base dell'istituto – di conio giurisprudenziale – dell'occupazione acquisitiva;

b.3) ha ritenuto che sui terreni in questione non si fosse costituita alcuna servitù d'uso pubblico per *dicatio ad patriam*;

c) ha assegnato al Comune il termine di sessanta giorni per valutare se acquisire il bene ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.p.r. n. 327/2001, oppure se restituire i terreni, previa riduzione in pristino, e risarcire il relativo danno per occupazione illegittima a decorrere dall'acquisto dei terreni con atto *inter vivos* dalla dante causa sig.ra Maria Gay;

d) ha nominato il Commissario *ad acta*, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), c.p.a., in caso di inadempimento del Comune all'obbligo di provvedere;

e) ha condannato il Comune al pagamento delle spese di lite.

5. Con ricorso in appello notificato il 1° luglio 2021 e depositato il 12 luglio 2021, contenente altresì domanda di sospensiva della sentenza di primo grado, il Comune di Ventimiglia ha impugnato la predetta sentenza del Tar per la Liguria n. 327 del 2021, articolando i seguenti quattro motivi di gravame:

5.1. - erroneità della sentenza per violazione dell'art. 35 c.p.a., omessa rilevazione dell'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione passiva del Comune di Ventimiglia, difetto di motivazione, in quanto le opere sono state realizzate dalla società Ventur s.r.l., incaricata da soggetti privati i quali, in forza della convenzione edilizia in sanatoria stipulata ed approvata con delibera di consiglio comunale n. 606/1980, si erano impegnati a realizzare, a proprie spese, le opere di urbanizzazione a scomputo degli oneri edilizi, avendo l'amministrazione comunale "*svolto il ruolo di soggetto terzo, limitandosi ad emettere gli atti della procedura nell'interesse dei soggetti privati che si erano impegnati a realizzare le predette opere*" (pag. 8 dell'appello); inoltre il Tar avrebbe omesso di dare rilievo alla lettera della sig.ra Immacolata Franco datata 19 gennaio 1994, nella quale quest'ultima "*affermava da un lato che la pratica era già stata definita dall'Ufficio Tecnico nell'anno 1991 (come confermato anche dalla comunicazione inviata alla sua dante causa, Gay Maria in data 29 giugno 1991), così riconoscendo espressamente di non vantare più alcuna pretesa nei confronti dell'amministrazione comunale, dall'altro che le aree erano state occupate dalla Società Ventur, sicché sarebbe stato <compito della Ventur procedere alla definizione della pratica inerente alla costruzione di tale opera>*" (pag. 9 dell'appello);

5.2. - erroneità della sentenza per violazione dell'art. 35 c.p.a., omessa rilevazione dell'inammissibilità, per tardività, delle domande proposte, violazione dei principi di autoritarità, esecutorietà e inoppugnabilità degli atti amministrativi, difetto di motivazione, violazione dell'art. 42-*bis* del d.p.r. n. 327/2001, per aver il Tar omesso di dichiarare l'inammissibilità delle domande formulate dalla ricorrente in primo grado, domande che costituirebbero "*riproposizione di istanze*

dalla medesima già avanzate e formalmente respinte da tempo dall'Amministrazione comunale, con provvedimento prot. n. 12459 del 27.12.1993, mai impugnato ed anzi nei confronti dei quali la medesima Signora Franco ha espresso piena acquiescenza" (pag. 10 dell'appello); secondo il Comune appellante il Tar avrebbe errato laddove, nell'accogliere la domanda della ricorrente, ha negato rilevanza al suddetto atto comunale del 1993, sulla base del rilievo che l'istituto dell'occupazione acquisitiva – pur costituendo diritto vivente negli anni '80 e '90 – non può oggi più trovare applicazione, in tal modo erroneamente privando *"il menzionato provvedimento, a distanza di oltre trent'anni dalla sua adozione, della propria autorità, esecutorietà ed inoppugnabilità che, invece, non può più essere messa in discussione"* (pag. 11 dell'appello), dovendosi al contrario riconoscere che, stante l'irreversibile trasformazione dei luoghi - *"i terreni per cui è causa devono ritenersi acquisiti dal Comune a titolo originario"* (pag. 13 dell'appello) e che la domanda risarcitoria è oramai prescritta;

5.3. - erroneità della sentenza per violazione dell'art. 42-bis del d.p.r. n. 327/2001 sotto altro profilo, difetto di motivazione, contraddittorietà, travisamento, per aver il Tar travisato sia il contenuto della lettera inviata dalla sig.ra Franco in data 19 gennaio 1994, sia il successivo comportamento tenuto dalla medesima, dovendosi invece affermare che la sig.ra Franco *"ha quindi indiscutibilmente manifestato la volontà di destinare intenzionalmente il bene all'uso pubblico stesso, con conseguente costituzione su di esso – almeno – di una servitù di uso pubblico, se non altro, per dicatio ad patriam"* (pag. 15 dell'appello);

5.4. - erroneità della sentenza per violazione dell'art. 42-bis del d.p.r. n. 327/2001 sotto altro profilo, avendo il Tar errato nel riconoscere, in capo alla sig.ra Immacolata Franco, il diritto al risarcimento del danno per l'avvenuta trasformazione del terreno e per la sua occupazione, avendo quest'ultima *"acquistato il bene quando il medesimo era già stato trasformato in passeggiata a mare"* (pag. 18 dell'appello).

6. Si è costituita in giudizio la sig.ra Immacolata Franco, chiedendo il rigetto del gravame.

7. Entrambe le parti, in data 26 luglio 2021, hanno depositato memorie difensive e, in particolare, l'appellata ha eccepito la tardività, ai sensi dell'art. 119 c.p.a., del ricorso in appello notificato il 1° luglio 2021, a fronte della notifica della sentenza di primo grado avvenuta il 3 maggio 2021 e la sua inammissibilità per omessa integrazione del contraddittorio nei confronti del commissario *ad acta*.

8. Alla camera di consiglio del 29 luglio 2021 il Collegio, su concorde richiesta delle parti, ha disposto il differimento dell'esame dell'istanza cautelare all'udienza pubblica del 25 novembre 2021.

9. Il Comune appellante, con memoria depositata il 25 ottobre 2021, ha contro dedotto in merito all'eccezione di tardività dell'appello sollevata dalla parte appellata ed ha insistito per l'accoglimento del gravame.

10. La sig.ra Immacolata Franco ha replicato con memoria del 2 novembre 2021, insistendo nelle difese già articolate.

11. In data 11 novembre 2021 è stata depositata istanza congiunta di passaggio in decisione della causa senza discussione orale.

12. All'udienza pubblica del 25 novembre 2021 il Collegio, preso atto che l'appellante non ha insistito sulla domanda cautelare, ha trattenuto la causa in decisione.

13. In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di irricevibilità e inammissibilità sollevate dalla difesa della intimata.

13.1. Deve essere respinta l'eccezione di tardività del ricorso in appello, dal momento che, per giurisprudenza costante della Sezione, la dimidiazione dei termini di cui all'art. 119, comma 1, lett. f), c.p.a. si applica solo ai giudizi impugnatori che riguardino "*provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate all'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità*", e non anche alle controversie (come quella oggetto del presente giudizio) che concernono pretese risarcitorie e restitutorie (Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 7956 del 2021; n. 3514 del 2021).

13.2. Parimenti inaccoglibile è l'eccezione di inammissibilità in quanto il commissario *ad acta*, nel presente giudizio, non è parte e dunque non è destinatario della notifica del ricorso in appello ex art. 95 c.p.a.

14. Si può quindi ora passare all'esame dei motivi di gravame articolati dal Comune di Ventimiglia.

15. Il primo motivo d'appello è infondato, stante la sussistenza della legittimazione passiva del Comune di Ventimiglia relativamente alla domanda restitutoria (con connessa domanda risarcitoria per occupazione illegittima) dei terreni, in relazione ai quali lo stesso Comune odierno appellante afferma di essere divenuto proprietario, negli anni '90, attraverso l'applicazione dell'istituto giurisprudenziale – all'epoca vigente nell'ordinamento – dell'occupazione acquisitiva (pag. 13 dell'appello).

15.1. Inoltre, se è vero che i lavori per la realizzazione delle opere di urbanizzazione (passeggiata a mare con relativo impianto di illuminazione), previa occupazione d'urgenza disposta con decreto del Sindaco di Ventimiglia prot. n. 4800 del 26 maggio 1982, sono state eseguite dalla società Ventur, su incarico di soggetti privati, i quali si erano impegnati a realizzare a proprie spese le suddette opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione (in attuazione del piano particolareggiato

di Nervia approvato dalla Regione Liguria con d.p.g.r. n. 453/1981), è anche vero che – come affermato dallo stesso Comune appellante - “*i terreni sui quali dovevano essere realizzate le opere sarebbero stati ceduti all’Amministrazione comunale al termine dei lavori, unitamente alle opere realizzate*” (pag. 8 dell’appello), con la conseguenza che il Comune di Ventimiglia non era soltanto il soggetto tenuto all’espropriazione delle aree, di proprietà di terzi, ricadenti all’interno del piano particolareggiato ai fini della realizzazione delle opere di urbanizzazione, ma era altresì il beneficiario ultimo dell’operazione *de qua* (in quanto cessionario dei terreni e delle opere, una volta ultimate), come correttamente rilevato dal primo giudice, con conseguente legittimazione passiva del medesimo Comune.

15.2. Tali conclusioni sono suffragate dal costante indirizzo giurisprudenziale secondo cui:

a) sussiste la responsabilità solidale per il risarcimento del danno tra l’amministrazione pubblica committente dell’opera ed il soggetto (pubblico o privato) al quale, unitamente alla realizzazione dell’opera, sia stata affidata, in virtù di delega anche il potere di gestire, in nome e per conto del delegante, il procedimento espropriativo e di emanare il decreto di espropriazione;

b) anche in presenza di un rapporto concessorio (pur se previsto per legge), resta sempre fermo il potere-dovere di vigilanza dell’amministrazione concedente sull’attività del concessionario, con particolare riguardo all’esercizio di poteri pubblici – e dunque anche del potere espropriativo - da parte di questi (C.g.a., n. 255 del 2019 [anche con riferimento al rapporto tra le Amministrazioni comunali e le cooperative edilizie delegate all’esproprio ed al regime di solidarietà passiva che le lega]; Cons. Stato, sez. IV, n. 4488 del 2020 [sia pure con riferimento alle obbligazioni indennitarie in materia espropriativa] n. 1332 del 2019; Cass. civ., sez. I, n. 1870 del 2016; sez. I, n. 4817 del 2009; sez. I, n. 18612 del 2008).

15.3. Né assume alcuna rilevanza, ai fini che qui interessano, la lettera della sig.ra Franco del 19 gennaio 1994 (doc. 7 del Comune in primo grado), dal momento che, come già evidenziato, l’esecuzione materiale delle opere *de quibus* da parte della società Ventur s.r.l. non influisce sul riconoscimento della legittimazione passiva in capo al Comune, sussistendo comunque la responsabilità solidale dell’amministrazione pubblica per il risarcimento del danno.

15.4. Inoltre la menzionata missiva della sig.ra Franco del 19 gennaio 1994 si conclude con la richiesta al Comune di definire la controversia con un accordo bonario, né il Comune, al di là di generiche deduzioni, ha fornito prova della suddetta definizione, considerato oltretutto che anche nella nota dell’Ufficio tecnico comunale prot. n. 5644 del 29 giugno 1991 (doc. 7 del Comune in primo grado) si era annunciata una definizione della pratica, senza che vi sia stato alcun seguito per quanto emerge dagli atti di causa; medesime considerazioni valgono per la nota del Commissario

prefettizio prot. n. 12459 del 27 dicembre 1993 (doc. 6 del Comune in primo grado), la quale, pur preannunciando una regolarizzazione della acquisizione dei terreni *de quibus* in virtù dell'istituto dell'accessione invertita, è rimasta senza seguito, non configurandosi pertanto i rigorosi presupposti richiesti dalla giurisprudenza per la formazione dell'acquiescenza (cfr. Ad. plen. n. 1 del 2016).

15.5. Il primo motivo d'appello deve quindi essere respinto.

16. Il secondo motivo è infondato.

16.1. In linea generale la Sezione, con specifico riguardo ai limiti derivanti dai rapporti esauriti, alla luce della sentenza della Adunanza plenaria n. 6 del 2021 (§ 7.5.), ha già avuto modo di precisare che con tale locuzione devono intendersi “*non solo i casi in cui il passaggio della proprietà in capo all'amministrazione – mediante il meccanismo dell'occupazione acquisitiva – sia stato accertato con sentenza passata in giudicato (ipotesi vagliata espressamente dalla menzionata sentenza della Adunanza Plenaria n. 6 del 2021), ma anche tutti i casi in cui – come nella presente fattispecie – l'acquisto del bene – a seguito delle circostanze che un tempo inducevano a ravvisare una 'espropriazione sostanziale' o una 'occupazione acquisitiva' – sia stato motivatamente disposto con un provvedimento amministrativo rimasto inoppugnato (o comunque tardivamente impugnato), venendo anche in tal caso in rilievo un'ipotesi di rapporto giuridico oramai esaurito.*” (Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 6205 del 2021).

16.2. Tuttavia, nel caso di specie, non è possibile ravvisare alcun “*rappporto esaurito*”, in quanto la nota prot. n. 12459 del 27 dicembre 1993, a firma del Commissario prefettizio del Comune di Ventimiglia (doc. 6 del Comune in primo grado), lungi dall'essere un provvedimento amministrativo rimasto inoppugnato, è una mera missiva di natura endoprocedimentale, al più avente valore di mera dichiarazione di scienza, come tale non impugnabile in quanto priva di qualsivoglia contenuto provvedimentale e non espressiva di alcun esercizio di funzione pubblica tipizzata, nella quale – pur affermandosi che il Comune avrebbe “*acquisito a titolo originario i citati immobili, a ragione della realizzazione dell'opera (passeggiata a mare)*” – si invitava la ricorrente a fornire, entro trenta giorni, prova documentale di eventuali atti interruttivi della prescrizione, e si precisava da ultimo che “*il Comune darà corso a regolarizzare l'acquisizione del bene con apposito atto*”, atto che non risulta mai essere stato adottato dall'amministrazione comunale, per quanto emerge dagli atti di causa.

16.3. Tale conclusione è l'unica coerente con la consolidata cornice di tutele delineata dalla Corte EDU - (Corte eur. diritti dell'uomo 3 giugno 2014, *Rossi e Variale*; 14 gennaio 2014, *Pascucci*; 5 giugno 2012, *Immobiliare Cerro*; 22 dicembre 2009, *Guiso*; 6 marzo 2007, *Scordino*; 12 gennaio 2006, *Sciarrotta*; 17 maggio 2005, *Scordino*; 30 maggio 2000, *Soc. Belvedere alberghiera*; 30

maggio 2000, *Carbonara e Ventura*) e fatta propria dalla Corte cost. (n. 71 del 30 aprile 2015), dalle sezioni unite della Corte di cassazione (n. 735 del 19 gennaio 2015; n. 22096 del 29 ottobre 2015) e dalla adunanza plenaria del Consiglio di Stato (n. 2 del 9 febbraio 2016, successivamente nn. 2, 3 e 4 del 20 gennaio 2020) – secondo cui solo un provvedimento espropriativo, un contratto, una sentenza o (anche l'accertamento della usucapione) possono fare cessare un illecito permanente.

16.4. Il secondo motivo d'appello deve quindi essere rigettato.

17. Non merita accoglimento e deve essere respinto anche il terzo motivo di gravame, mancando del tutto la prova della volontarietà, da parte della sig.ra Immacolata Franco, della destinazione dei terreni (sui quali è stata realizzata l'opera pubblica) al servizio della collettività, essendo la volontarietà un requisito essenziale per la costituzione di una servitù di uso pubblico per *dicatio ad patriam* (*ex multis* Cass. civ., sez. II, sent. n. 15618 del 2018; Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6460 del 2018).

17.1. In punto di fatto, a differenza di quanto argomentato dal Comune, non è possibile evincere la suddetta volontarietà della sig.ra Franco sulla base della missiva del 19 gennaio 1994, ove non si è fatta alcuna menzione circa l'asserita volontaria destinazione dei terreni *de quibus* all'uso collettivo, ma si è ribadito invece che le aree in questione erano state "*occupate*" dalla società Ventur, essendo evidente che l'occupazione dei terreni preclude la manifestazione, per tutto il tempo in cui dura la predetta occupazione, di qualunque atto volontario da parte del proprietario dei terreni occupati.

18. Infine è infondato e deve essere respinto anche il quarto motivo d'appello in quanto, fermo restando che il risarcimento del danno per equivalente monetario spetta a colui che era proprietario del terreno al momento del verificarsi di un evento dannoso ad effetti istantanei, tuttavia nel caso di specie – attesa la natura permanente dell'illecito derivante dal protrarsi della illegittima occupazione dei terreni *de quibus* – il danno si è riverberato, per segmenti temporali autonomi, sulla sfera giuridica di più soggetti proprietari (la sig.ra Immacolata Franco e la sua dante causa), considerato oltretutto che l'azione reale a tutela della proprietà deve essere proposta dal soggetto attuale proprietario (Cons. Stato, ad. plen. n. 6 del 2021).

19. In definitiva l'appello deve essere respinto.

20. Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate - come in dispositivo - in base ai criteri di cui all'art. 26 c.p.a. e ai parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 6430/2021, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il Comune di Ventimiglia al pagamento delle spese di lite del presente giudizio, liquidate in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre IVA, CPA e rimborso spese generali al 15%.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Michele Pizzi

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO