

ESPROPRIAZIONE: Occupazione d'urgenza – Occupazione senza titolo – Effetti – Art. 42 bis t.u.ed. – Ambito di applicazione – Eccezioni – Obbligo di restituzione derivante da giudicato civile – Controversie – Giurisdizione del G.O. – Metodo seguito per quantificare il valore venale – Accertamento – Giurisdizione del G.A.

Cons. Stato, Sez. V, 2 novembre 2021, n. 7322

- in *Riv. giur. dell'edilizia*, 2, 2022, pag. 563 e ss.

1. “[...] la procedura di acquisizione di cui all’art. 42-bis del DPR 327/2001 è ammissibile non solo quando all’origine dell’occupazione e della trasformazione degli immobili vi sia una dichiarazione di pubblica utilità finalizzata all’espropriazione, ma in ogni situazione in cui l’amministrazione abbia individuato un preciso interesse pubblico, dal quale sia derivata la necessità dell’occupazione e della trasformazione [...]”.
2. “[...] un impedimento all’applicazione dell’art. 42-bis del DPR 327/2001 è invece costituito dalla presenza di un giudicato restitutorio, qualora la sentenza “disponga espressamente, sic et simpliciter, la restituzione del bene” [...]”.
3. “[...] la giurisdizione sull’esatta quantificazione dell’importo è quella ordinaria (v. art. 53 comma 2 del DPR 327/2001), ma spetta al giudice amministrativo valutare se il potere di mettere in relazione l’acquisizione dell’immobile con la corresponsione dell’indennizzo ex art. 42-bis comma 3 del DPR 327/2001 sia stato esercitato correttamente. L’accertamento si estende quindi al metodo seguito per quantificare il valore venale alla base dell’indennizzo [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di SIEM spa;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono proprietari di un terreno situato nel Comune di Monzambano, identificato dai mappali n. 145, 146, 147 e 148, avente una superficie catastale complessiva pari a 10.021 mq.
2. In data 8 marzo 1990 il Presidente della Provincia di Mantova ha autorizzato l’occupazione d’urgenza del suddetto terreno da parte del Consorzio Intercomunale Mantovano per l'Ecologia

(CIME). L'occupazione era finalizzata al reperimento delle aree necessarie alla realizzazione di una discarica controllata per lo smaltimento di sovvalli RSU.

3. La procedura espropriativa non è mai stata portata a compimento.

4. In data 15 ottobre 1992 i ricorrenti hanno stipulato con il CIME un contratto preliminare di compravendita, nel quale si prometteva la cessione del terreno e del relativo raccolto di mais di granella per un prezzo, rispettivamente, di lire 92.000.000 e lire 3.000.000. Al preliminare non ha però fatto seguito il definitivo. A proposito dell'efficacia del preliminare, il punto 7 del contratto precisava che *"[l]a presente scrittura privata, mentre è impegnativa per la parte venditrice dal momento dell'accettazione mediante firma, lo sarà per il CIME dopo le previste autorizzazioni di legge"*.

5. A partire dal 1996 nelle funzioni del CIME è subentrata la Società Intercomunale Ecologica Mantovana - SIEM spa (SIEM), controllata da una pluralità di Comuni della Provincia di Mantova, che si occupa del trattamento e dello smaltimento di rifiuti non pericolosi. Tra le attività rilevate rientra la gestione della discarica di Monzambano, che insiste anche sul terreno dei ricorrenti.

6. Con azione proposta davanti al Tribunale di Mantova i ricorrenti hanno chiesto l'accertamento dell'illegittima occupazione del terreno e la condanna di SIEM alla restituzione dello stesso, previa rimessione in pristino nello stato anteriore alla realizzazione della discarica. È stata chiesta inoltre la condanna al risarcimento dei danni, quantificati in € 129.537,22. Le suddette domande sono però state accolte solo parzialmente.

7. Più precisamente, con sentenza n. 72 del 30 gennaio 2018, il Tribunale di Mantova ha formulato le seguenti statuizioni:

(i) l'accertamento si concentra unicamente sul contratto preliminare del 15 ottobre 1992, e non riguarda *"altre domande afferenti la materia amministrativa (procedure di esproprio, adempimenti collegati, comportamenti riconducibili anche mediatamente ad un pubblico potere della pubblica amministrazione in materia di espropriazione di pubblica utilità, e responsabilità collegate) per le quali [il giudice ordinario] è incompetente"*;

(ii) con la sottoscrizione del contratto preliminare è stata implicitamente autorizzata l'occupazione del terreno, in quanto il suddetto contratto *"non si limitava evidentemente a obbligare i proprietari a trasferire il bene, ma anche a consentire l'occupazione di cui oggi essi si dolgono dato che in ordine ad essa le parti contrattuali nulla esplicitarono nel regolamentare contrattualmente i rispettivi diritti"*;

(iii) il contratto preliminare è ora divenuto definitivamente inefficace, perché in tutti questi anni la parte pubblica non ha chiesto e ottenuto le autorizzazioni di legge di cui al punto 7 (sopra riportato per esteso);

(iv) una volta accertato che la condizione sospensiva del punto 7 non si è avverata, *“la consentita occupazione degli immobili oggetto del contratto preliminare di vendita, divenuto esso inefficace, non può più ritenersi legittima”*. Di conseguenza, in assenza di un titolo che ne legittimi l’occupazione, il terreno deve essere immediatamente restituito;

(v) non è accoglibile la richiesta di condanna alla rimessione in pristino; in quanto non vi è la dimostrazione dello stato originario;

(vi) il risarcimento del danno da illegittima occupazione non può essere liquidato, neppure in via equitativa, in quanto manca la prova di un probabile uso remunerativo nell’ipotesi di immediato recupero della disponibilità;

(vii) nessun risarcimento può essere concesso per la perdita di valore dei terreni contigui, in quanto i ricorrenti, sottoscrivendo il contratto preliminare allo scopo di consentire la realizzazione della discarica, erano consapevoli della diminuzione di valore degli immobili situati in prossimità della discarica stessa.

8. Per evitare la restituzione del terreno, da tempo integrato nella discarica, SIEM, con provvedimento dell’amministratore unico di data 4 settembre 2019, ha disposto l’acquisizione dello stesso ai sensi dell’art. 42-*bis* del DPR 8 giugno 2001 n. 327, stabilendo un ristoro complessivo pari a € 34.390,13. La decisione era stata autorizzata dall’assemblea dei soci con deliberazione di data 11 luglio 2019.

9. Relativamente al calcolo del ristoro, SIEM ha fatto riferimento alla perizia redatta dall’ing. Filippo Mutti in data 7 giugno 2019. Per stabilire il valore venale del terreno la perizia parte dalle seguenti osservazioni: (a) alla data di occupazione, il terreno dei ricorrenti non aveva alcun valore di mercato, a causa della prossimità a una cava divenuta discarica abusiva di residui industriali; (b) dopo la bonifica dell’area e la realizzazione della discarica, il terreno è divenuto parte integrante della discarica stessa; (c) in seguito alle indagini ambientali del NOE di Brescia, eseguite nel 2017, è stato attivato un progetto di messa in sicurezza e di recupero morfologico dell’area; (d) sotto il profilo urbanistico, il terreno ricade tra le aree classificate dal PGT come ambito a rischio di compromissione e degrado all’interno del perimetro del Parco del Mincio; (e) sul terreno grava il vincolo di gestione post-chiusura della discarica; (f) pertanto, anche attualmente il valore di mercato è sostanzialmente nullo. Fatte queste premesse, la perizia individua il valore di mercato in modo indiretto, utilizzando il prezzo pagato nel febbraio 2019 per l’acquisto da terzi di altri mappali

ricompresi nel perimetro della discarica. È stato così fissato il valore di 2,91 €/mq, e conseguentemente di € 29.161,11 per l'intera superficie del terreno.

10. Oltre al valore venale del terreno, il provvedimento di acquisizione liquida a favore dei ricorrenti un danno non patrimoniale del 10% (ossia € 2.916,11), come previsto dall'art. 42-*bis* comma 1 del DPR 327/2001. Non è stato riconosciuto, invece, il danno da occupazione senza titolo ex art. 42-*bis* comma 3 del DPR 327/2001, in quanto fino alla sentenza n. 72/2018 la detenzione del terreno doveva ritenersi consentita dal contratto preliminare, come precisato nella sentenza stessa. È stato però riconosciuto un danno da occupazione senza titolo per il periodo successivo alla sentenza n. 72/2018, ossia dal 30 gennaio 2018 al 31 agosto 2019, nell'importo corrispondente al 5% del valore venale (€ 2.312,91).

11. Contro il provvedimento di acquisizione, e contro gli atti connessi (autorizzazione assembleare, perizia di stima), i ricorrenti hanno presentato impugnazione, formulando censure che possono essere sintetizzate come segue: (i) violazione del giudicato sulla restituzione del terreno, e illegittima interversione della posizione di SIEM, da contraente privato ad autorità pubblica; (ii) erronea e immotivata determinazione del ristoro, in quanto al momento della stipula del contratto preliminare il terreno aveva un valore venale connesso alla sua destinazione agricola, tanto che una delle voci del corrispettivo riguardava appunto la perdita del raccolto di mais di granella; (iii) mancata comunicazione di avvio del procedimento; (iv) carenza di potere, non essendo SIEM un'autorità amministrativa.

12. SIEM si è costituita in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

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

(a) la procedura di acquisizione di cui all'art. 42-*bis* del DPR 327/2001 è ammissibile non solo quando all'origine dell'occupazione e della trasformazione degli immobili vi sia una dichiarazione di pubblica utilità finalizzata all'espropriazione, ma in ogni situazione in cui l'amministrazione abbia individuato un preciso interesse pubblico, dal quale sia derivata la necessità dell'occupazione e della trasformazione (v. CS Ap 18 febbraio 2020 n. 5);

(b) nel caso in esame, il collegamento tra il terreno dei ricorrenti e l'ampliamento della discarica è sempre stato chiaro e incontestato. Era dunque evidente fin dall'inizio che il CIME e poi SIEM non operavano come privati contraenti ma nella veste di gestori di un servizio pubblico, come tali investiti di poteri regolatori e gestionali di natura amministrativa. Il provvedimento di data 8 marzo 1990, con cui il Presidente della Provincia di Mantova ha autorizzato l'occupazione d'urgenza, precisava che l'approvazione del progetto della discarica da parte del CIME, con successiva autorizzazione regionale, sostituiva a ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di

competenza di organi regionali, provinciali e comunali, e comportava la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori;

(c) non è quindi rilevante stabilire se la procedura espropriativa sia stata promossa, e a che punto sia arrivata, perché ai fini dell'applicazione dell'art. 42-*bis* del DPR 327/2001 è sufficiente accertare la presenza di una preventiva valutazione di interesse pubblico a proposito dell'inserimento del terreno dei ricorrenti nel sito della discarica;

(d) in via generale, un impedimento all'applicazione dell'art. 42-*bis* del DPR 327/2001 è invece costituito dalla presenza di un giudicato restitutorio, qualora la sentenza "*disponga espressamente, sic et simpliciter, la restituzione del bene*" (v. CS Ap 9 febbraio 2016 n. 2);

(e) la sentenza n. 72/2018 non è stata appellata nella parte in cui dispone la restituzione del terreno, e dunque su questo capo si è formato il giudicato. Vi sono però due argomenti che non consentono di ritenere ostativa tale pronuncia;

(f) in primo luogo, la sentenza n. 72/2018 ordina l'immediata restituzione del terreno in quanto è venuto meno il titolo che ne legittimava l'occupazione, ma, come si è visto sopra, si astiene programmaticamente da valutazioni riferite agli aspetti pubblicistici della vicenda, richiamando i limiti della giurisdizione. Il giudicato sul profilo privatistico non impedisce quindi che attraverso le procedure amministrative non esaminate dalla sentenza si formi un titolo in grado di conservare il bene nella disponibilità di SIEM, per lo svolgimento di finalità di interesse pubblico;

(g) in secondo luogo, se il giudicato restitutorio non contiene un accertamento sulla perdita della destinazione pubblica assunta dal bene oggetto di occupazione e trasformazione, il problema della continuità del servizio pubblico svolto mediante il suddetto bene è una questione nuova, che a sua volta può essere sottoposta a giudizio, direttamente o in sede di ottemperanza;

(h) normalmente, il bene da restituire è del tutto diverso da quello originario, con risultati che possono andare a vantaggio del proprietario, se le accessioni ne hanno aumentato il valore, ma anche a svantaggio, come avviene, ad esempio, quando sul bene siano stati imposti oneri reali, tra i quali si possono menzionare gli oneri post-chiusura della discarica. Ancora più che la perdita di identità del bene, o la modifica del valore, il punto critico è però l'idoneità del proprietario a garantire la continuità del servizio pubblico una volta recuperato il possesso. Qui il rapporto smette di essere bilaterale e coinvolge la collettività degli utenti, e nel caso della gestione dei rifiuti anche la tutela dell'ambiente e della salute pubblica. Ci si trova evidentemente in una situazione dove non è praticabile la semplice restituzione, ma occorre un nuovo equilibrio tra una pluralità di posizioni giuridiche, pubbliche e private. Poiché la legge non regola in dettaglio questi rapporti, è chiaro che

non si può rinunciare a una valutazione degli interessi in conflitto da parte dell'autorità che utilizza il bene. Per questa via, l'approdo naturale è alla procedura ex art. 42-*bis* del DPR 327/2001;

(i) passando agli altri motivi di ricorso, non è condivisibile la censura mossa alla determinazione del ristoro. In proposito, occorre precisare che la giurisdizione sull'esatta quantificazione dell'importo è quella ordinaria (v. art. 53 comma 2 del DPR 327/2001), ma spetta al giudice amministrativo valutare se il potere di mettere in relazione l'acquisizione dell'immobile con la corresponsione dell'indennizzo ex art. 42-*bis* comma 3 del DPR 327/2001 sia stato esercitato correttamente. L'accertamento si estende quindi al metodo seguito per quantificare il valore venale alla base dell'indennizzo;

(j) nello specifico, appare corretto l'utilizzo del prezzo di vendita di un terreno appartenente al medesimo contesto urbanistico e ambientale. Il valore venale dei beni è infatti quello desumibile dalla situazione di mercato. Poiché l'acquisizione della proprietà non è retroattiva, occorre utilizzare i valori di mercato più aggiornati. Il calcolo deve essere effettuato sulla base di criteri in grado di approssimare l'esito di una transazione commerciale virtuale. Per quanto riguarda la natura dei beni, il riferimento è alla qualificazione giuridica posseduta prima della trasformazione, almeno quando la trasformazione abbia creato un bene nuovo sottratto al mercato, come nel caso della discarica;

(k) il danno non patrimoniale è correttamente calcolato come percentuale del valore venale, nel rispetto dell'art. 42-*bis* comma 1 del DPR 327/2001. Sulla mancanza dei presupposti per risarcire l'occupazione senza titolo e i danni ulteriori si è già espressa la sentenza n. 72/2018;

(l) parimenti, non sono condivisibili le ultime due censure, relative rispettivamente alle garanzie procedurali e alla natura amministrativa di SIEM. Sotto il primo profilo, non sembra necessario aprire un nuovo confronto con i privati dopo che le contrapposte ragioni siano state rappresentate e valutate in un contenzioso giunto a sentenza. Nello specifico, una volta conosciuta la pronuncia del Tribunale di Mantova, rimaneva a SIEM unicamente l'alternativa tra restituire il terreno (senza rimessione in pristino, essendo stata respinta questa parte della domanda) o disporre l'acquisizione ex art. 42-*bis* del DPR 327/2001, come sopra precisato. La legittimazione alla scelta deriva dalla qualifica di gestore di un servizio pubblico, indipendentemente dalla natura giuridica posseduta e dall'incardinazione in una struttura amministrativa.

14. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

15. La complessità della vicenda consente la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

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

definitivamente pronunciando:

(a) respinge il ricorso;

(b) compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Brescia, nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 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