

Publicato il 14/05/2022

**N. 00663/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00521/2017 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezioni Unite)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 521 del 2017, proposto da Filom S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michelangelo Di Mauro e Adriano Garofalo, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Bari, via Manzoni n. 15;

***contro***

Comune di Triggiano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Giorgino, con domicilio eletto presso il suo studio in Casarano, via Calatafimi 121;

***per l'accertamento***

- a) del diritto di proprietà della ricorrente su di un'area di complessivi mq. 3311, sita in Triggiano, distinta in catasto al foglio 15, ptc. 1472 (ex 89);
- b) dell'illegittima occupazione della suddetta area da parte del Comune di Triggiano nel corso della realizzazione dei lavori di ampliamento del cimitero comunale;

*e per la condanna del Comune di Triggiano*

- c) al risarcimento in forma specifica ex art. 2058 c.c., mediante la restituzione alla ricorrente dell'area illegittimamente occupata nel medesimo stato in cui si trovava al momento dell'immissione in possesso;
- d) al pagamento in favore della ricorrente del risarcimento del danno, per l'occupazione illegittima dell'area di proprietà, a partire dal suo inizio e fino alla sua restituzione e/o definitiva acquisizione al patrimonio dell'autorità espropriante, maggiorate di interessi moratori e rivalutazione monetaria dalla data di maturazione e fino all'effettivo soddisfo;
- e) al pagamento di tutte le ulteriori somme a vario titolo maturate e maturande in capo alla ricorrente, anche ai sensi dell'art. 2041 c.c., per effetto degli atti e/o provvedimenti ablatori interessati dal presente giudizio, maggiorate da interessi legali e rivalutazione monetaria e fino all'effettivo soddisfo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Triggiano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 3 maggio 2022 il dott. Vincenzo Blanda e uditi per le parti i difensori avv. Adriano Giorgino, per la ricorrente, e l'avv. Francesco Giorgino, per il Comune resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La S.r.l. Filom premette di essere proprietaria di un terreno sito in Triggiano, Fg. 15, ptc. 1472 (ex 89), oggetto di occupazione comunale e di successiva espropriazione definitiva.

L'occupazione dei suoli di pertinenza della società trae origine dalla delibera di Consiglio comunale n. 168 in data 31.10.1981 del Comune di Triggiano con la quale è stata approvata una variante al P.d.F. con destinazione di mq. 10.155 a zona di ampliamento cimiteriale per la edificazione di loculi ed ossari.

Il Comune ha autorizzato l'occupazione dell'area interessata con decreto sindacale del 31.8.1991, previa dichiarazione di pubblica utilità e con la prescrizione che la stessa non dovesse protrarsi oltre cinque anni dalla data della effettiva occupazione, avvenuta il 30.9.1991.

La ricorrente con atto di citazione del 26.6.1996 si è opposta alla stima convenendo il Comune di Triggiano innanzi alla competente Corte d'Appello di Bari, per ottenere l'indicazione dell'indennità di espropriazione e di occupazione legittima, ai sensi degli artt. 19 e 20 della legge n. 865/1971.

Sono seguite le sentenze della Corte di Appello di Bari, Sez. I Civile, n. 477 del 14.2.2006, resa nel giudizio R.G. n. 605/96, nonché quella della Suprema Corte di Cassazione, Sez. I Civile, n. 25715 del 1.12.2011, con le quali si è dato atto, con conseguenti decisioni di inammissibilità ed infondatezza, che la procedura espropriativa *de qua* non era stata conclusa con l'emissione di un tempestivo decreto di esproprio, in quanto il provvedimento ablativo è stato emesso solo in data 11.10.1999, quando era ormai scaduto il termine quinquennale di occupazione legittima.

La ricorrente agisce quindi, ai sensi dell'art. 2058 c.c., per ottenere la restituzione dell'area di proprietà nello stato in cui si trovava al momento dell'immissione in possesso dell'autorità espropriante (risarcimento in forma specifica) e, in alternativa, il risarcimento del danno per equivalente, ai sensi dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327/01.

Chiede, inoltre, il risarcimento del danno derivante dall'occupazione ancora in corso per assenza sia del decreto di esproprio e/o di occupazione di urgenza, sia dell'ordinanza di occupazione.

Al riguardo sono dedotti i seguenti motivi:

- 1) sulla giurisdizione esclusiva del g.a. e sulla non operatività della c.d. "pregiudiziale amministrativa" (art. 133, d.lgs. n. 104/2010);
- 2) sul diritto della ricorrente al risarcimento in forma specifica e/o per equivalente per la porzione di area già irreversibilmente trasformata dalla

p.a. (artt. 13, 23 e 42-bis del d.p.r. n. 327/01; art. 2058 c.c.).

Il Comune di Triggiano, nel corso della realizzazione delle opere previste, si sarebbe impossessato, trasformandoli irreversibilmente, di terreni di proprietà della società ricorrente. Ciò in quanto il decreto di esproprio sarebbe stato adottato oltre i termini di legge. Inoltre il Comune, pur avendo agito in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace, avrebbe continuato un'occupazione senza titolo, c.d. appropriativa, che consentirebbe di chiedere la restituzione del fondo, previa riduzione in pristino di quanto ivi realizzato, nonché il risarcimento del danno patito per la privazione e la mancata utilizzazione del fondo.

Nel caso di specie sussisterebbero gli elementi costitutivi della responsabilità extra-contrattuale in capo al Comune e, dunque, i presupposti per una condanna alla restituzione dei beni ed al risarcimento del danno subito dalla ricorrente: il danno ingiusto arrecato al patrimonio della società ricorrente; la colpa del soggetto espropriante; il nesso di causalità tra la condotta e l'evento.

Il danno ingiusto consisterebbe nella privazione del bene di proprietà in difetto dei procedimenti ablatori tipici a ciò preordinati dal legislatore.

Quanto alla colpa, l'avvenuta apprensione del bene *sine titulo*, in difetto di valido decreto di esproprio, evidenzerebbe un'azione amministrativa connotata da negligenza, caratterizzata dall'omessa adozione del provvedimento di espropriazione.

Il nesso di causalità tra l'azione della P.A. e il danno patito dalla ricorrente deriverebbe dallo spossessamento del bene di cui trattasi.

La ricorrente avrebbe diritto alla restituzione dei beni occupati dall'autorità espropriante, compresa la porzione di area già irreversibilmente trasformata dai lavori di ampliamento del Cimitero Comunale.

Ove l'Amministrazione intendesse adottare un provvedimento di acquisizione e corrispondere l'indennizzo previsto dall'art. 42-bis cit., il relativo valore dovrebbe essere determinato in termini di effettività -

“valore venale” corrispondente al valore di mercato del bene - senza alcuna decurtazione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 42 bis e 37 del D.P.R. n. 327/01, quest’ultimo così come modificato dall’art. 2, comma 89, lett. a) della l. n. 244 del 24.12.2007.

In relazione al valore venale del bene nel giudizio innanzi alla Corte di Appello è stata espletata CTU tecnica ed è stata emessa la sentenza n. 477 del 23.05.2006, passata in giudicato, in cui sarebbe stata affermata la non edificabilità del suolo e la conformazione del vincolo cimiteriale.

In altro giudizio, avente ad oggetto lo stesso suolo, la Corte d’Appello di Bari, con sentenza n. 1142/2015 del 22.7.2015 ha determinato il valore del suolo - in base alla normativa vigente, in misura media rispetto alle sue possibili vocazioni connesse al vincolo cimiteriale (parcheggio o chioschi per fiori) - in € 89,00/mq. In via gradata, il valore del suolo dovrebbe essere determinato tenendo conto dei valori d’uso funerario.

In questo senso l’Amministrazione Comunale di Triggiano con deliberazione del Consiglio Comunale n° 33 del 8 settembre 1995 ha approvato la planimetria delle aree destinate ad edicole funerarie e la determinazione delle tariffe per le cessioni dei suoli stabilendo i seguenti prezzi unitari per metro quadrato (valutati al 1995): a) suoli di I categoria; £/mq 1.300.000; b) suoli di II categoria; £/mq 1.200.000; c) suoli di III categoria; £/mq 1.000.000.

Pertanto, il suolo edificatorio di un’edicola funeraria di I categoria, di superficie pari a mq. 27 avrebbe avuto un costo £ 35.100.000; il suolo edificatorio di un’edicola funeraria di II categoria, di superficie pari a mq. 29 avrebbe avuto un costo di £ 34.800.000 ed un suolo edificatorio di un’edicola funeraria di III categoria, di superficie pari a mq. 10 avrebbe avuto un costo di £ 10.000.000.

Con successiva Delibera del Consiglio Comunale n° 29 del 30 giugno 1998 sarebbero state, altresì, determinate le tariffe per la concessione in uso

trentennale di loculi cimiteriali appartenenti al manufatto costruito nel campo "C", in £ 3.000.000 ciascuno.

Pertanto il valore unitario di mercato sarebbe pari a €/mq 51,65, alla data di adozione del Decreto di espropriazione (11 ottobre 1999), in base all'andamento del mercato della zona per aree destinate all'uso collettivo.

Il valore di mercato del suolo espropriato dovrebbe essere determinato tenuto conto:

- del valore venale per ogni possibile utilizzo connesso (come da sentenza Corte Appello Bari n. 1142/15) mq 3.311 x €/mq 89,00 = € 294.679,00 (pari a £. 331.127.632);

- del valore funerario risultante da valori deliberati dal Comune alla data dell'11.10.99: mq 3.311 x €/mq 51,65 = € 171.013,15 oltre rivalutazione dall'11.10.1999 ad oggi.

- il tutto con interessi sino al soddisfo;

3) sul diritto della ricorrente al risarcimento del danno da occupazione temporanea illegittima (art. 42-bis, 49 e 50 del d.p.r. n. 327/01; artt. 2041, 2043, 2058 c.c.).

Chiede altresì il risarcimento del danno per l'occupazione illegittima dell'area di proprietà, dal 1991 (e/o da altra data emergente dagli atti di causa) e fino alla sua definitiva restituzione.

È chiesta altresì, ai sensi dell'art. 34 comma 4 c.p.a., la condanna del Comune a corrispondere l'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, in base al parametro individuato dall'art. 42-bis comma 3, del d.P.R. n. 327 del 2001 da applicare sul valore venale della particella, come innanzi determinato, dalla cessazione della occupazione legittima (1.10.1996) alla data odierna.

Il Comune di Triggiano si è costituito in giudizio con atto del 12.10.2017 e con articolate memorie ha eccepito la infondatezza del ricorso.

All'udienza del 3 maggio 2022, dopo ampia discussione tra le parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, ai fini della decisione, è utile rilevare che la Corte di Appello, con sentenza n. 477 del 14.2.2006 ha dichiarato improponibile la domanda di determinazione dell'indennità di espropriazione dei suoli oggetto del giudizio “... *per difetto del suo presupposto necessario, e cioè l'emissione di tempestivo decreto ablativo, quale condizione dell'azione proposta...*”. Ciò, in quanto la procedura espropriativa, nell'ambito della quale è stata fatta l'offerta dell'indennità provvisoria non è stata conclusa con l'emissione di un tempestivo decreto di esproprio. Il giudice ordinario ha infatti rilevato che questo era stato emesso solo in data 11.10.1999, quando era ormai scaduto il termine quinquennale di occupazione legittima.

Sulla base di tale presupposto la corte di appello, con riguardo all'indennità per il periodo di legittima occupazione, ha dichiarato infondata la pretesa della Filom S.r.l. rispetto alla stima dell'indennità effettuata dal Comune.

La predetta sentenza è stata impugnata dalla medesima azienda innanzi alla Corte di Cassazione che, con decisione n. 25715 del 1.12.11, ha dichiarato inammissibile il ricorso.

2. Ciò premesso l'istante, ritenendo che la fattispecie in esame configuri “...*un'ipotesi di occupazione senza titolo, costituente illecito permanente, caratterizzata dalla irreversibile trasformazione del fondo in assenza dell'adozione di tempestivo e valido decreto di esproprio...*”, ha chiesto a questo Tribunale il riconoscimento del diritto alla restituzione dell'area di proprietà ex art. 2058 c.c. e/o in alternativa, al risarcimento del danno subito, per equivalente, secondo i parametri dell'art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001.

La tesi non convince.

Deve convenirsi con la difesa del Comune secondo cui la società ricorrente, allo stato non ha più alcun titolo ad agire per la restituzione del bene dopo

l'adozione del decreto di esproprio n. 17 del 11.10.1999 da parte del medesimo Ente locale.

3. Tale decreto notificato alla ricorrente (in data 13.6.2000) non risulta essere stato impugnato nei termini di legge ed ha, ormai da tempo, prodotto gli effetti giuridici traslativi della proprietà.

Anche se lo stesso decreto è stato emesso oltre i termini di legge, non può considerarsi privo di validità.

In tal senso è orientata la giurisprudenza amministrativa più diffusa secondo cui qualsiasi vizio del procedimento espropriativo non esclude la natura autoritativa del decreto d'esproprio, quale atto con cui si esercita il potere previsto dalla normativa di settore (per tutte, Cons. Stato, Sez. IV, 30 dicembre 2020, n. 8516; Sez. IV, 21 settembre 2020, n. 5521; Sez. IV, 15 giugno 2020; Sez. IV, 13 maggio 2020, n. 3098; Ad. Plen., 26 marzo 2004, n. 3; Sez. IV, 30 novembre 1992, n. 990; Ad. Plen., 25 febbraio 1975, n. 2; Ad. Plen., 4 dicembre 1964, n. 24). Poiché non rileva la gravità del vizio prospettato, non possono essere considerati nulli gli atti del procedimento espropriativo che, in ipotesi, siano stati emessi in violazione di una legge (che costituisce uno dei tre tradizionali vizi dell'atto amministrativo).

Di conseguenza il decreto di esproprio risalente al 1999, seppur adottato oltre il termine quinquennale di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, lungi dall'essere radicalmente nullo, era annullabile mediante impugnazione nell'ordinario termine di decadenza, con la conseguenza che tale provvedimento espropriativo – rimasto inoppugnato – spiega oramai pienamente i suoi effetti.

3.1. Condivisibile giurisprudenza, in proposito, ha osservato che *“laddove esista una norma attributiva del potere di emettere l'atto autoritativo, ma questo venga emanato senza rispettare i presupposti previsti da essa per la corretta esplicazione del potere conferito, si configura una violazione di legge.*



*Questa sussiste tutte le volte in cui venga violata una qualsivoglia regola posta dall'ordinamento giuridico e va qualificata come vizio di legittimità dell'atto amministrativo unitamente ed al pari dell'incompetenza o dell'eccesso di potere. La previsione, ex art. 13 della L. 25 giugno 1865 n. 2359, di termini per l'emanazione del decreto di esproprio, configura un precetto posto dalla legge ed indirizzato all'amministrazione pubblica al fine di porre un vincolo alla discrezionalità dei suoi poteri. La sua violazione, pertanto, va qualificata come violazione di legge ossia come vizio di legittimità dell'atto amministrativo. Se il mancato rispetto dei presupposti a cui la norma riconnette la corretta esplicazione del potere configura un vizio di legittimità dell'atto e la previsione dei termini ex art. 13 cit. altro non è che un presupposto per la legittima esplicazione del potere, è evidente che il precipitato logico del ragionamento seguito consiste nella qualificabilità della violazione dei termini fissati per l'emanazione del decreto di esproprio quale vizio dell'atto da farsi valere negli ordinari termini decadenziali, pena l'inoppugnabilità dello stesso ed il divieto per il Giudice Amministrativo, di disapplicazione” (cfr. TAR per la Calabria – Reggio Calabria Sent. n. 248 del 12.5.2008; TAR per la Campania, Napoli, sez. V sent. n. 1494 del 2016).*

4. Pertanto, deve ritenersi che gli effetti traslativi della proprietà in capo al Comune di Triggiano si siano ormai consolidati (in fattispecie analoghe: Tar Puglia III Sez. n. 561/2017; n. 375/2017; n. 848/2017). *Rebus sic stantibus* “...non essendo stata attivata la tutela impugnatoria, la legittimità dell'atto in questione rimane insindacabile e, conseguentemente, indimostrata l'antigiuridicità della condotta ai fini della proposta azione risarcitoria ex artt. 2043 e 2058 cod. civ.” (Tar Puglia III Sez. n. 848/2017 cit.)

5. In senso contrario non vale l'assunto di parte ricorrente secondo cui nella sentenza della Corte di appello “... la statuizione di improponibilità ha quale suo presupposto fattuale e giuridico l'assenza di un valido

*provvedimento ablativo e, quindi, il mancato trasferimento della proprietà in capo all'Ente".* In realtà il giudice civile - muovendo da una tradizionale impostazione circa l'esercizio del potere pubblico, secondo cui il decreto di esproprio adottato oltre il termine previsto nella dichiarazione di pubblica utilità sarebbe affetto da vizi di legittimità del procedimento, che vanno fatti valere innanzi al giudice amministrativo (cfr. Cass. S.U. 9 febbraio 2010, n. 2788) - ha inteso affermare che il decreto è intervenuto tardivamente, ciò al fine di giustificare la pronuncia di inammissibilità della opposizione alla stima, ma da tale affermazione non può ricavarsi con effetto di giudicato, l'invalidità del medesimo decreto, il quale è tuttora valido ed efficace ed ha già prodotto i suoi effetti.

6. Deve essere respinta anche la domanda di risarcimento del danno.

Deve invero convenirsi con la difesa del Comune sulla intervenuta prescrizione del diritto a causa del termine di prescrizione quinquennale sia dalla data di conclusione dell'occupazione legittima (1.10.1996), sia da quella di adozione del decreto definitivo di esproprio (11.10.1999).

La ricorrente ha avanzato la richiesta risarcitoria soltanto con il ricorso in esame (2017) senza fornire prova di alcun atto interruttivo della prescrizione, per cui deve ritenersi che sia ormai decorso il termine quinquennale di prescrizione sia dalla data di cessazione dell'occupazione illegittima, sia dall'adozione del decreto definitivo di esproprio.

*Segnatamente "... Il danno da occupazione illegittima si ricollega ad una condotta antiggiuridica con carattere permanente, in quanto si protrae nel tempo e dà luogo ad una serie di fatti illeciti, a partire dall'iniziale apprensione del bene, con riferimento a ciascun periodo in relazione al quale si verifica la perdita di disponibilità dell'immobile, con la conseguenza che in ogni momento sorge per il proprietario il diritto al risarcimento del danno già verificatosi e nello stesso momento decorre il relativo termine di prescrizione quinquennale"* (cfr. TAR per la Campania, Napoli, n. 4596/21).

Inoltre è stato correttamente affermato che “...*in ipotesi di domanda di risarcimento del danno per il mancato godimento del fondo illegittimamente occupato dall'amministrazione, la prescrizione decorre per ogni singola annualità, con la conseguenza che deve ritenersi estinto per prescrizione il diritto al risarcimento del danno da mancato godimento del bene per gli anni precedenti al quinquennio antecedente la messa in mora*” (cfr. Cons. Stato, Sez. IV n. 1383/21)

Nel caso di specie, l'occupazione ha cessato di essere legittima, ai sensi degli artt. 13 e 22-bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, allo spirare del termine fissato dalla delibera del Comune di Triggiano per il completamento delle procedure di espropriazione, vale a dire il 1.10.1996 2007 (cinque anni dopo la data della delibera del consiglio comunale).

Da quel momento la condotta dell'amministrazione comunale ha configurato (sino al decreto di espropriazione) fatto illecito di cui la mancata disponibilità del bene rappresenta l'evento dannoso.

7. Va però ricordato che il danno da occupazione illegittima per il periodo successivo alla scadenza del termine di occupazione temporanea si ricollega, come già evidenziato, ad una condotta antigiuridica con carattere permanente, in quanto si protrae nel tempo e dà luogo ad una serie di fatti illeciti, a partire dall'iniziale apprensione del bene, con riferimento a ciascun periodo in relazione al quale si determina la perdita di detti frutti, con la conseguenza che in ogni momento sorge per il proprietario il diritto al risarcimento del danno già verificatosi e nello stesso momento decorre, tuttavia, il relativo termine di prescrizione quinquennale.

Pertanto, il diritto al risarcimento dei danni rimane colpito dalla prescrizione per il periodo anteriore al quinquennio precedente la proposizione della domanda, anche qualora i frutti vengano richiesti secondo il criterio dell'attribuzione degli interessi compensativi sulla somma corrispondente al valore venale dell'immobile (cfr. Cass. Civ., Sez.

I, 7 marzo 2011, n. 5381; in precedenza, Cass. Civ., Sez. I, 12 marzo 1984, n. 1683).

8. Nel caso di specie, non essendovi prova dell'esistenza di atti interruttivi della prescrizione, deve ritenersi prescritto il credito risarcitorio relativo all'occupazione illegittima nel periodo antecedente al 24 aprile 2017 (vale a dire per il periodo anteriore al quinquennio precedente la data di notificazione del ricorso in esame).

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, occorre distinguere la domanda di risarcimento del danno per perdita del diritto di proprietà dalla domanda di risarcimento del danno per mancato godimento del bene a causa della pregressa illegittima occupazione del fondo da parte della pubblica amministrazione.

Se nel primo caso la natura permanente dell'illecito ha consentito nella prassi giurisprudenziale allora formatasi di accogliere la domanda risarcitoria anche a distanza di molti anni, nel secondo caso invece (per il danno da mancato godimento) rilevano le singole annualità in cui è maturato tale pregiudizio.

Al riguardo, secondo costante giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis* Cons. giust. amm., n. 255/2019; Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 5262/2017; Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 5084/2017; Cons. Stato, Sez. IV, n. 4636/2016), in ipotesi di domanda di risarcimento del danno per il mancato godimento del fondo illegittimamente occupato dall'amministrazione, la prescrizione decorre per ogni singola annualità, con la conseguenza che deve ritenersi estinto per prescrizione il diritto al risarcimento del danno da mancato godimento del bene per gli anni precedenti al quinquennio antecedente la messa in mora.

9. In conclusione per le ragioni esposte il ricorso deve essere respinto.

Le spese del giudizio seguono la regola della soccombenza nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la Filom S.r.l., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Triggiano, che liquida nella misura complessiva di € 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 3 maggio 2022 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dagli artt. 87, comma 4 bis, c.p.a. e 13 quater disp att. c.p.a. con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere, Estensore

Desirèe Zonno, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Vincenzo Blanda**

**IL PRESIDENTE**  
**Angelo Scafuri**

**IL SEGRETARIO**