



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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1910 del 2014, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

Pasquale Pescatore, rappresentato e difeso dall'avvocato Emilio Paolo Sandulli, con
domicilio eletto presso lo studio Emilio Paolo Sandulli Avv. in Salerno, c.so
Garibaldi,195 c/o Barbirotti;

contro

Comune di Avellino in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso
dagli avvocati Gabriella Brigliadoro, Berardina Manganiello, Giovanni Santucci De
Magistris, con domicilio eletto presso lo studio Berardina Manganiello in Salerno,
via M. Gaudiosi,6 c/o Avv. A. De Vivo;

per l'annullamento

al fine di ottenere, ferme e reiterate le domande formulate con il ricorso
introduttivo:

I. dei seguenti atti e provvedimenti:

a. decreto prot. 10292 del 11/2/2020, emesso dal Dirigente del Settore LL.PP. -

Sezione Espropri - del Comune di Avellino, non notificato, con il quale è stata disposta - in favore del Comune di Avellino, beneficiario dell'espropriazione - "l'acquisizione al patrimonio dell'ente" dell'area di mq. 6.567, catastalmente individuata al folio 9, particella 1128, di proprietà del ricorrente "autorizzandone il trasferimento di proprietà ... nello stato di fatto e di diritto in cui si trova, con ogni accessione, accessorio, pertinenza, dipendenza e servitù legalmente costituita attiva e passiva" con determinazione dell'indennità di espropriazione in ragione di € 189.100;

b. delibera commissariale n. 18 del 1/3/2019, non notificata, assunta con i poteri del Consiglio Comunale, recante l'annullamento in via di autotutela della delibera consiliare n. 17 del 20/3/2018, con la quale "erroneamente era stato disposto il ricorso all'art. 42 bis D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, avendo, invece, il Comune di Avellino, per la parte di propria competenza, ottemperato a tutto quanto previsto dal verbale-scrittura del 3/4/2007";

c. ogni altro atto endoprocedimentale e/o provvedimento, anche istruttorio o consultivo, antecedente e/o successivo, preordinato e/o connesso e/o consequenziale, cognito e non cognito, ivi comprese, ove occorrer possa, le delibere della G.C. n. 250 del 29/8/2017 e n. 355 del 23/11/2017 e la determina dirigenziale n. 716 del 6/3/2019, tutte non notificate;

II. la declaratoria dell'intervenuta decadenza, con decorrenza dal 18/4/2007, della dichiarazione di pubblica utilità e dell'illiceità del comportamento dell'Amm.ne Comunale intimata integrato dall'occupazione dell'area di sua proprietà di mq. 6.567 in precedenza indicata e dalla sua trasformazione, pur in assenza del regolare e tempestivo perfezionamento del procedimento di espropriazione per p.u.;

III. la declaratoria della nullità e dell'inefficacia del verbale d'intesa del 3 aprile 2007 (i) sia perché, al ricorrente, non è stata tempestivamente comunicata - prima della decadenza della dichiarazione di p.u. - l'adozione della delibera dell'ente di sua necessaria accettazione e presa d'atto ragion per cui, per un verso, la

condizione, alla quale era stata sospensivamente subordinata la relativa efficacia, non si è avverata e, per altro verso, la relativa fattispecie negoziale non si è perfezionata ed il verbale non è divenuto né efficace, né vincolante; (ii) sia, ai sensi dell'art. 1418 c.c., per difetto di causa originaria, atteso che il ns. ordinamento giuridico non contempla la validità di accordi o contratti preliminari o prodromici alla cessione volontaria; (iii) sia, ai sensi dell'art. 1418 c.c., per difetto di causa sopravvenuto, in quanto la sua denegata eventuale efficacia è venuta meno nel momento in cui si è determinata, con decorrenza dal 18/4/2007, la decadenza della dichiarazione di p.u.;

IV. la condanna dell'Amm.ne Comunale intimata all'integrale ristoro dei danni subiti e subendi dal ricorrente, mediante reintegrazione in forma specifica e, per l'effetto, sua condanna alla restituzione della superficie indebitamente occupata ed all'esecuzione delle opere, anche di bonifica, necessarie ai fini del suo ripristino nello stato antecedente l'occupazione, nonché ed in ogni caso, all'integrale risarcimento per equivalente dei danni a lui arrecati ed arrecandi in dipendenza della dedotta illecita ed illegittimamente perdurante occupazione con decorrenza dal 18/4/2007 - data di decadenza della dichiarazione di p.u. e di consequenziale cessazione della durata dell'occupazione legittima - fino al giorno della sua restituzione, nello stato e nelle condizioni originarie, oltre rivalutazione ed interessi con decorrenza dal 18/4/2007.

Chiede che l'On.le Tribunale Amministrativo Regionale adito, respinta e disattesa ogni contraria eccezione, richiesta e conclusione, che, sin d'ora, si impugna:

I. In via preliminare ed istruttoria, ammetta e disponga una consulenza tecnica d'ufficio o, in ogni caso, l'incombente istruttorio ritenuto più opportuno ai fini della descrizione dello stato dei luoghi; della verifica della conformità dell'area effettivamente occupata con le previsioni della dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, del progetto dell'opera pubblica approvato dall'ente e con le risultanze della planimetria allegata al verbale d'intesa del 3/4/2007, nonché dell'accertamento dell'estensione della superficie interessata dalla realizzazione dell'opera,

dell'individuazione delle opere necessarie ai fini della sua bonifica e del suo ripristino, anche ai fini della determinazione del relativo costo, ed ancora, della determinazione del valore venale dell'area occupata (nei limiti di quanto previsto dalla dichiarazione di p.u.) e di ogni altro danno subito e subendo in conseguenza dell'illecita occupazione della sua proprietà, anche in termini di deprezzamento della residua area edificabile di sua proprietà;

II. Nel merito ed in via principale, annulli i provvedimenti impugnati ed accolga le proposte domande di declaratoria e di accertamento nonché di condanna del Comune intimato all'integrale ristoro dei danni arrecati ed arrecandi al ricorrente sia in forma specifica, mediante condanna del Comune alla restituzione, previ ripristino e bonifica dell'area occupata, che per equivalente, mediante sua condanna all'integrale ristoro degli ulteriori danni a lui arrecati ed arrecandi oltre rivalutazione ed interessi con decorrenza dal 18/4/2007.

III. Condanni, infine, il Comune intimato all'integrale refusione delle spese e competenze del giudizio, oltre iva e cpa, nonché al rimborso dei contributi unificati e delle spese generali.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Avellino in persona del Sindaco pro tempore;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 30 settembre 2022 il dott. Valerio Bello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con atto ritualmente notificato e tempestivamente depositato nei termini perentori di legge, il ricorrente ha adito il Tribunale al fine di ottenere la declaratoria di illiceità della condotta dell'amministrazione resistente, consistente

nella perdurante occupazione e nell'avvenuta trasformazione, *sine titulo*, di un'area di mq 6.567 di sua proprietà sita in Avellino, località Valle Ponticelli, catastalmente censita al foglio 9, part. 169, con conseguente condanna alla restituzione, previa riduzione in pristino, e al risarcimento del danno da occupazione illegittima a decorrere dalla scadenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero, in subordine, del danno da perdita del diritto di proprietà pari al valore venale del bene, oltre rivalutazione e interessi sino all'integrale soddisfo.

2. A sostegno delle proprie domande, il ricorrente ha dedotto:

- di essere proprietario del suolo in virtù di contratto di compravendita per atto pubblico del 12 dicembre 1995;
- che il Comune, con delibera di Giunta n. 260 del 18 aprile 2002, approvava un programma di riqualificazione complessiva dell'area Valle e le progettazioni definitive degli interventi da compiere, compresi quelli inerenti la realizzazione di un centro servizi e di assistenza socio-sanitaria per soggetti autistici;
- che non successiva delibera commissariale n. 47 del 9 dicembre 2003 veniva approvata la progettazione esecutiva dell'intervento;
- di essere stato edotto dell'adozione di tali atti tardivamente, con nota prot. n. 58307/6866 del 31 ottobre 2006 di avvio del procedimento, peraltro carente sotto il profilo dell'esatta individuazione della porzione di suolo da acquisire, nella quale l'amministrazione precisava che l'approvazione del progetto definitivo equivaleva a dichiarazione di pubblica utilità dell'opera a norma dell'art. 12, d.p.r. 327/01;
- che seguivano contatti informali con l'amministrazione, i quali esitavano nel raggiungimento di un'intesa informale (verbale del 3 aprile 2007) per la cessione volontaria del bene, recepita dalla delibera di Giunta n. 170 dell'11 aprile 2007;
- che nel verbale d'intesa, si dava atto che: il trasferimento della proprietà sarebbe avvenuto mediante stipula di atto pubblico di cessione volontaria successivamente all'entrata in vigore del P.U.C. ed all'approvazione del "definitivo assetto urbanistico-edilizio del restante contiguo suolo di proprietà Pescatore, se confermativo delle previsioni del P.U.C. adottato dal C.C."; il trasferimento

anticipato del possesso dell'area sarebbe avvenuto entro il mese di aprile 2007; il prezzo di cessione sarebbe stato determinato sulla base del valore di mercato del suolo e, comunque, in misura non inferiore ad €50,00 al mq, come da stima provvisoria già effettuata dall'ufficio espropri del Comune; l'inadempimento delle pattuizioni sottoscritte da parte del Comune avrebbe comportato la restituzione del bene ove possibile, ovvero, in caso contrario, il pagamento di una somma pari al valore di esproprio; l'inadempimento da parte del Pescatore avrebbe invece comportato la possibilità per il Comune di procedere all'acquisizione dell'area mediante le procedure previste dalla legge;

- che i lavori di realizzazione del centro di assistenza iniziavano il 16 maggio 2007, in epoca successiva alla scadenza della dichiarazione di pubblica utilità del 18 aprile 2002, e non sono stati completati;

- che veniva occupava un'area ben maggiore rispetto a quella individuata dalle parti, riservandosi il ricorrente di agire dinanzi al giudice ordinario per i danni derivanti dallo sconfinamento;

- che, dunque, a far data dal 18 aprile 2007 o, in alternativa, dal 9 dicembre 2008 (a seconda che si voglia far decorrere il termine di scadenza della dichiarazione di pubblica utilità dall'approvazione del progetto definitivo ovvero dall'approvazione del progetto esecutivo) l'occupazione sarebbe divenuta illegittima, non essendo stato concluso l'accordo di cessione volontaria del bene e non avendo l'amministrazione emanato nei termini di legge il decreto di esproprio;

- che, per le medesime ragioni, deve ritenersi ormai priva di efficacia la scrittura privata del 3 aprile 2007.

3. Il Comune si è costituito in giudizio con memoria di stile del 18 novembre 2014, espressamente riservandosi di articolare le proprie difese nei termini di legge,

4. L'udienza di discussione del ricorso veniva originariamente fissata per la data del 26 febbraio 2020.

5. Con memoria del 10 febbraio 2020, il Comune, per quanto di interessi ai fini del

presente giudizio rappresentava:

- l'esistenza di un parallelo procedimento dinanzi al Tribunale di Avellino instaurato dal ricorrente e avente ad oggetto, in particolare, il danno cagionato dallo sconfinamento (cui si è fatto cenno in premessa) nel quale, in via riconvenzionale, l'ente aveva richiesto l'emissione di una sentenza costitutiva *ex art. 2932 c.c.* che tenesse luogo degli effetti della scrittura privata del 3 aprile 2007, sul presupposto dell'asserito inadempimento dell'odierno ricorrente agli impegni ivi assunti, con particolare riguardo all'omessa presentazione del P.U.A. di iniziativa privata, ritenuta di ostacolo alla conclusione dell'accordo definitivo di cessione volontaria del bene;
- che con delibera commissariale n. 18 del 1/03/2019, il Comune aveva annullato i precedenti atti deliberativi e con determina dirigenziale n. 716 del 6/03/2019 stabiliva il valore di €50,00/mq quale prezzo di cessione del suolo e ciò in linea con il verbale del 03.04.2007, con il mercato attuale dei suoli oltreché con la stima del CTU di cui al giudizio civile R.G. 5004/2014, pendente innanzi al Tribunale di Avellino;
- che l'odierno ricorrente, nella più volte menzionata scrittura privata, si era obbligato a cedere gratuitamente al Comune, all'atto dell'attuazione del P.U.A., la superficie di mq 2.785 corrispondente al fabbisogno minimo di aree a standard pari a 1 mq/mq di SLP;
- che con l'indicata determina n. 716/2019 si è quindi fissato il corrispettivo della cessione in €189.100,00 [(mq 6.567 – mq 2.785) x 50,00] e ne è stato disposto il deposito presso la Cassa DD.PP., deposito poi avvenuto in data 31/03/2019;
- che era in via di formalizzazione il provvedimento comunale definitivo di acquisizione del bene in favore del Comune di Avellino;
- che non sussisterebbe l'interesse a ricorrere da parte del Pescatore, in virtù sia dell'avvenuta sottoscrizione della scrittura privata che dell'inadempimento della stessa a lui attribuibile;
- la richiesta di un accertamento, in via incidentale, da parte di questo Tribunale,

della legittimità dell'operato dell'amministrazione, nonché l'obbligo da parte del ricorrente di procedere alla presentazione del P.U.A. come previsto dalla scrittura privata dell'aprile 2007;

- la tardività dell'eccezione di nullità della scrittura privata sollevata dal ricorrente soltanto nella memoria del 27 gennaio 2020.

6. All'udienza, i difensori di parte resistente depositavano copia cartacea del decreto di acquisizione dell'area di proprietà del ricorrente dell'11 febbraio 2020 e il difensore di parte ricorrente, eccependo la tardività del deposito, chiedeva un rinvio per esame della documentazione.

7. Con motivi aggiunti depositati in data 18 maggio 2020, il ricorrente ha impugnato il decreto prot. 10292 del 11/2/2020, emesso dal Dirigente del Settore LL.PP. - Sezione Espropri - del Comune di Avellino, non notificato, con il quale è stata disposta - in favore del Comune di Avellino, beneficiario dell'espropriazione - "l'acquisizione al patrimonio dell'ente" dell'area di mq. 6.567, catastalmente individuata al folio 9, particella 1128, di proprietà del ricorrente "autorizzandone il trasferimento di proprietà ... nello stato di fatto e di diritto in cui si trova, con ogni accessione, accessorio, pertinenza, dipendenza e servitù legalmente costituita attiva e passiva" con determinazione dell'indennità di espropriazione in ragione di € 189.100, nonché la delibera commissariale n. 18 del 1/3/2019, non notificata, assunta con i poteri del Consiglio Comunale, recante l'annullamento in via di autotutela della delibera consiliare n. 17 del 20/3/2018, con la quale "erroneamente era stato disposto il ricorso all'art. 42 bis D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, avendo, invece, il Comune di Avellino, per la parte di propria competenza, ottemperato a tutto quanto previsto dal verbale-scrittura del 3/4/2007", riproponendo per il resto le medesime censure già articolate nell'atto introduttivo, con particolare riferimento alle eccezioni di nullità/inefficacia, originaria e sopravvenuta, della scrittura privata dell'aprile 2007.

Quanto ai provvedimenti da ultimo gravati, il ricorrente ha dedotto:

- per entrambi, l'omessa comunicazione di avvio del procedimento;
- la tardiva emanazione del decreto di esproprio, adottato previo annullamento del precedente atto *ex art. 42 bis*, d.p.r. 327/01;
- la violazione delle disposizioni formali e sostanziali in materia di autotutela decisoria nell'adozione dell'atto di autoannullamento del decreto *ex art. 42 bis*, d.p.r. cit.

8. Con memoria del 28 luglio 2020 il Comune ha ribadito le proprie posizioni in vista dell'udienza di smaltimento del 30 settembre 2022, celebrata in modalità da remoto, all'esito della quale la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Osserva preliminarmente il Collegio che:

- non può accogliersi, come tale, la richiesta formulata da parte resistente di accertare "in via incidentale" la legittimità dell'operato dell'amministrazione e l'inadempimento di parte ricorrente delle obbligazioni derivanti dalla scrittura privata del 3 aprile 2007, posto che l'ordinamento non contempla istanze processuali che non si traducano nelle forme della domanda, principale o riconvenzionale (che nel caso di specie risulterebbe peraltro tardiva avuto riguardo al termine previsto dall'art. 42, ultimo comma c.p.a.) dell'eccezione ovvero della mera difesa, sicché tali circostanze possono essere al più valorizzate, nell'*iter* logico della decisione, ai fini dell'esame della fondatezza o meno della pretesa vantata dal ricorrente;
- non appare tardiva l'eccezione di nullità formulata dal ricorrente con la memoria del 27 gennaio 2020, atteso che già nel ricorso introduttivo egli ne ha dedotto l'invalidità/inefficacia in quanto risulterebbe ormai intervenuta la scadenza del termine quinquennale di decadenza della dichiarazione di pubblica utilità, potendo peraltro il giudice in ogni momento rilevare anche d'ufficio la nullità di un atto negoziale per cause diverse da quelle dedotte dalla parte;
- deve rilevarsi la carenza di interesse del ricorrente, per quanto concerne i motivi aggiunti, allo scrutinio della legittimità del decreto di acquisizione *ex art. 42 bis*, d.p.r. 327/01 in quanto definitivamente superato dall'atto di autotutela e di adozione del

decreto di esproprio (del resto, la riconducibilità della fattispecie dedotta in giudizio allo schema delineato dalla disposizione in questione corrisponde all'impostazione difensiva approntata dallo stesso ricorrente).

10. Nel merito, osserva il Collegio che non sussiste alcun dubbio circa la qualificazione della scrittura privata del 3 febbraio 2017 quale accordo preliminare, completo in tutti i suoi elementi, di cessione volontaria del bene nell'accezione tecnica fatta propria dal d.p.r. 327/01, stante l'espresso riferimento al "procedimento di cessione volontaria disciplinato dall'art. 45 del DPR 327/01 e s.m.i.", con la conseguenza che le parti non hanno inteso sottrarre la vicenda all'area del diritto pubblico bensì permanere nell'alveo delle regole procedurali in materia espropriativa.

Se questa è la premessa, non può che prendersi atto del fatto il procedimento ablatorio non si è mai validamente concluso. Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, la sussistenza di un accordo sul corrispettivo dell'esproprio, preordinato a condurre alla cessione volontaria, non può avere effetti traslativi della proprietà, con la conseguenza che allo stesso deve necessariamente seguire la conclusione del procedimento con il negozio di cessione o con il decreto di esproprio (T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 04/03/2020, n.193).

Per quanto concerne la cessione volontaria del bene, dunque, va rimarcato che questa non si è perfezionata nel termine di scadenza della dichiarazione di pubblica utilità, senza alcuna necessità di accertare l'eventuale inadempimento imputabile all'una o all'altra parte in ordine alle pattuizioni accessorie dell'accordo preliminare, che avrebbero ostacolato, nelle contrapposte prospettazioni difensive (peraltro oggetto di un giudizio già pendente dinanzi al giudice ordinario) la conclusione del negozio definitivo, profilo che diviene irrilevante alla luce del fatto che attraverso la scrittura in questione le stesse non avrebbero in ogni caso potuto derogare ai termini previsti dalla legge in via perentoria, al di fuori delle ipotesi di proroga previste dall'art. 13, d.p.r. 327/01. In altre parole, la perdurante possibilità

di adempiere tali obbligazioni accessorie è inidonea, secondo il Collegio, a sospendere i termini per la conclusione della procedura espropriativa. Inoltre, è dubbia la stessa configurabilità di un accordo preliminare di cessione volontaria, come sottolineato dal Consiglio di Stato allorché ha affermato come la specialità della disciplina, che connota l'istituto della cessione volontaria giusta l'art. 45, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, evidenzia che tale negozio presuppone necessariamente il suo inserirsi in una procedura espropriativa validamente avviata non solo con la dichiarazione di pubblica utilità, ma anche con la determinazione provvisoria dell'indennità; un *iter* procedurale scandito dal legislatore, che esclude anche la possibilità di configurare un accordo preliminare di cessione fra Pubblica amministrazione ed espropriando (Consiglio di Stato sez. IV, 20/07/2016, n.3291), orientamento che il Collegio intende condividere accertando l'invalidità della scrittura del 3 febbraio 2007.

Per le medesime ragioni, deve considerarsi tardivo e come tale illegittimo il decreto di esproprio impugnato con motivi aggiunti.

11. Ciò posto, non risultando concluso il procedimento ablativo nel termine di validità della dichiarazione di pubblica utilità e dell'occupazione d'urgenza con l'adozione del decreto di esproprio o altro atto equiparato (come stabilito dagli artt. 13 e 22 bis del d.P.R. n. 327/2001) e, dunque, stante l'assenza di un titolo, valido ed efficace, idoneo al trasferimento della proprietà (decreto di esproprio, contratto, provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42 - bis del d.P.R. n. 327/2001 e s.m.i.), deve essere affermata la permanenza della situazione di illiceità in cui versa l'Ente intimato a causa dell'attuale, incontestata occupazione, attualmente *sine titulo*, della particella oggetto di causa.

Il Collegio rinviene nel predetto comportamento tutti gli elementi costitutivi della responsabilità aquiliana per danno ingiusto, ravvisando sia il compimento di un atto illecito, derivante dalla perdurante occupazione *sine titulo* del terreno di proprietà della parte ricorrente, sia l'elemento psicologico della colpa, per la negligenza dimostrata nella mancata conclusione della procedura espropriativa, sia il nesso

causale tra l'azione appropriativa e il danno patito per effetto della sottrazione del bene e la trasformazione dei luoghi.

Come evidenziato dalla giurisprudenza (cfr. ex multis T.A.R. Napoli, sez. V., sent. n. 2349/21), a seguito dell'espunzione dal nostro ordinamento giuridico l'istituto dell'occupazione acquisitiva, i privati i cui beni siano stati illegittimamente occupati dall'Amministrazione non possono, di norma, chiedere il risarcimento del danno collegato alla perdita della titolarità del bene, giacché tale perdita, sotto il profilo dominicale, non vi è stata, permanendo la proprietà degli stessi in capo ai privati medesimi; ne discende l'inammissibilità della eventuale domanda giudiziale mirante a ottenere il risarcimento dei danni subiti per la perdita dei beni, pari al valore venale degli stessi, sia pure per equivalente; diversamente opinando, si darebbe luogo a un'indebita locupletazione. Non sarebbe dunque ammissibile una richiesta solo risarcitoria, in quanto essa si porrebbe al di fuori dello schema legale tipico previsto dalla legge per disciplinare la materia ponendosi anzi in contrasto con lo stesso. Il che non significa che il giudice possa nondimeno, ove ne ricorrano i presupposti fattuali, accogliere la domanda. A ben vedere, infatti, la domanda risarcitoria, al pari delle altre domande che contestino la validità della procedura espropriativa, consiste essenzialmente nell'accertamento di tale illegittimità e nella scelta del conseguente rimedio tra quelli previsti dalla legge. È infatti la legge speciale, nel caso di espropriazione senza titolo valido, a indicare quali siano gli effetti dell'accertata illegittimità: il trasferimento non avviene per carenza di titolo e il bene va restituito. La restituzione può essere impedita dall'amministrazione, la quale è tenuta, nell'esercizio di una funzione doverosa (e non di una mera facoltà di scelta) a valutare se procedere alla restituzione del bene previa riduzione in pristino o all'acquisizione del bene nel rispetto di tutti i presupposti richiesti dall'articolo 42-bis e con la corresponsione di un'indennità pari al valore del bene maggiorato del 10 per cento (e quindi con piena e integrale soddisfazione delle pretese dell'espropriato). Ad ogni modo, l'ordinamento processuale amministrativo offre un

adeguato strumentario per evitare, nel corso del giudizio, che le domande proposte in primo grado, congruenti con quello che allora appariva il vigente quadro normativo e l'orientamento giurisprudenziale di riferimento assunto a diritto vivente, siano di ostacolo alla formulazione di istanze di tutela adeguate al diverso contesto normativo e giurisprudenziale vigente al momento della decisione della causa in appello, quali la conversione della domanda ove ne ricorrano le condizioni, la rimessione in termini per errore scusabile ai sensi dell'art. 37 Cod. proc. amm. o l'invito alla precisazione della domanda in relazione al definito quadro giurisprudenziale, in tutti i casi previa sottoposizione della relativa questione processuale, in ipotesi rilevata d'ufficio, al contraddittorio delle parti ex art. 73, comma 3, Cod. proc., a garanzia del diritto di difesa di tutte le parti processuali. Resta poi fermo che la qualificazione delle domande proposte in giudizio passa attraverso l'interpretazione dei relativi atti processuali, rimessa al giudice investito della decisione della controversia nel merito (cfr.: Consiglio di Stato, ad. plen., 20/01/2020, n. 2).

12. Facendo applicazione delle superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame, dalla condizione d'illecita detenzione (e trasformazione) del suolo di proprietà della parte ricorrente consegue:

- l'obbligo civilistico del Comune resistente di procedere al ripristino del diritto di proprietà, mediante restituzione dei suoli occupati, detenuti e trasformati in assenza di titolo legittimante, previa demolizione dei manufatti ivi realizzati; salva la facoltà per l'ente comunale di continuare a utilizzare i fondi purché li acquisisca legittimamente, mediante lo strumento autoritativo previsto dall'art. 42-bis, d.P.R. n. 327/2001, con le conseguenze patrimoniali indicate, ovvero con gli ordinari strumenti privatistici con il consenso dei privati anche in relazione ai corrispettivi patrimoniali da acquisirsi;
- la condanna dell'ente intimato al risarcimento del danno da occupazione illegittima per tutto il periodo in cui parte ricorrente è stata privata del possesso del bene dal momento in cui l'occupazione è divenuta tale fino alla giuridica

regolarizzazione della fattispecie (restituzione del bene ovvero adozione del provvedimento di cui al citato art. 42-bis).

13. Tanto chiarito, il Tribunale, quanto al predetto risarcimento del danno, pronuncia sentenza di condanna ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., a tale scopo stabilendo i seguenti criteri generali per la liquidazione; in base ad essi l'ente intimato dovrà proporre, in favore della parte ricorrente ed entro il termine di 90 gg. dalla comunicazione in via amministrativa o dalla notificazione della presente sentenza, il pagamento delle somme dovute, quantificate nei termini di seguito esposti, pagamento da effettuare poi nei 90 gg. successivi.

Nella specie:

tale danno può quantificarsi, con valutazione equitativa ex artt. 2056 e 1226 c.c., nell'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene, in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore con il cit. art. 42-bis comma 3, d.P.R. n. 327 del 2001, suscettibile di applicazione analogica in quanto espressione di un principio generale (T.A.R. Toscana, sez. III, 29 novembre 2013, n. 1655; T.A.R. Basilicata, sez. I, 7 marzo 2014, n. 182);

quanto alla determinazione del valore venale del bene, da valutarsi unicamente per definire il parametro per la determinazione del danno patrimoniale da illegittima occupazione (pari al 5% annuo), l'ente intimato dovrà, tenuto conto della destinazione urbanistica dell'area:

I. utilizzare il metodo di stima diretta (o sintetica), che consiste nella determinazione del più probabile valore di mercato di un bene mediante la comparazione di valori di beni della stessa tipologia di quello oggetto di stima (atti di compravendita di terreni finitimi e simili), avuto, altresì, riguardo alle indicazioni dei ricorrenti quanto all'accertamento del valore di mercato del terreno de quo;

II. devalutare e rivalutare annualmente i valori medi a mq. indicati per il terreno interessato, secondo gli indici dell'andamento dei prezzi del mercato immobiliare pubblicati nei siti internet delle maggiori e più accreditate società di studi e di

osservatori del mercato immobiliare, per comprendere il periodo che va dall'inizio dell'illegittima detenzione fino all'attualità;

III. su tali ultimi valori - devalutati al momento dell'illegittimo possesso e aggiornati all'attualità -, andranno, come detto, computati, a titolo di risarcimento del danno dovuto, gli interessi nella misura del 5% per ogni anno di occupazione illegittima fino alla data dell'udienza fissata per la discussione della causa in oggetto;

IV. il risarcimento dovrà essere quantificato considerando il periodo successivo alla scadenza del termine massimo di occupazione legittima, stabilito nel decreto indicato in epigrafe, nei limiti del quinquennio antecedente la data di notifica del ricorso, fino alla restituzione del fondo medesimo;

V. tale danno, di natura permanente, da corrispondersi, come tale, sino alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, può, infatti, essere allo stato liquidato, in osservanza del principio di cui all'art. 112 c.p.c., secondo il quale il giudice non può pronunciarsi oltre i limiti della domanda, solo sino alla data della presente decisione.

Ciò chiarito, il Comune intimato, onde evitare il maturarsi di un ulteriore danno risarcibile in favore dell'attuale parte proprietario, dovrà anche provvedere, entro il termine di giorni 90 giorni decorrenti dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, alla giuridica regolarizzazione della fattispecie, in via prioritaria, mediante l'immediata restituzione dei beni, previo ripristino dell'originario stato, ovvero attivandosi per il legittimo acquisto della proprietà dell'area, intraprendendo la via dell'acquisizione ex art. 42 bis, ovvero addivenendo alla conclusione con il ricorrente di un accordo transattivo che contempli l'acquisizione ex nunc del bene al patrimonio comunale nelle forme del diritto privato (cfr. Ad. Plen., 9 febbraio 2016, n. 2, §§ 6.5 e 5.3).

14. In conclusione, sulla base delle sovraesposte considerazioni, il ricorso va accolto, condannando il Comune resistente al risarcimento, in favore della parte ricorrente, del danno patrimoniale da occupazione illegittima, calcolato nei termini

sopradetti, detratto quanto eventualmente già corrisposto a vario titolo, con salvezza dell'adozione di provvedimenti volti alla regolarizzazione postuma della fattispecie.

15. Tenuto conto della particolarità della vicenda e della sopravvenienza degli orientamenti giurisprudenziali richiamati rispetto all'epoca dell'introduzione del giudizio, sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto:

a) condanna il Comune resistente alla reintegra nel possesso, mediante restituzione in favore della parte ricorrente, previo ripristino dell'originario stato, dei suoli siti nel territorio comunale, attualmente oggetto di occupazione illegittima, con salvezza degli ulteriori provvedimenti di cui all'art. 42 bis T.U. espropri da assumersi nel termine indicato in motivazione;

b) condanna il Comune resistente al risarcimento dei danni patrimoniali provocati al ricorrente per l'occupazione illegittima, nei limiti di cui in motivazione, da liquidarsi, su accordo delle parti, secondo il disposto di cui all'art. 34, comma 4, c.p.a., in base ai criteri generali pure indicati in motivazione e nel termine ivi fissato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 30 settembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Paola Patatini, Presidente

Michele Di Martino, Referendario

Valerio Bello, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Valerio Bello

IL PRESIDENTE

Paola Patatini

IL SEGRETARIO