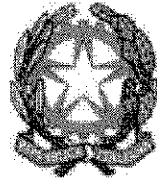


N. 02482/2014REG.PROV.COLL.  
N. 08591/2013 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello n. 8591 del 2014, proposto da  
Guglielmina Narcisa Boldo, rappresentata e difesa dagli avv.ti  
Antonio Franciosi e Luigi Manzi, ed elettivamente domiciliata presso  
quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5, come da mandato a  
margine del ricorso introduttivo;

***contro***

ANAS s.p.a. e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in  
persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati  
e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso la stessa  
domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi n.12;

***nei confronti di***

Regione Veneto, Provincia di Treviso, Veneto strade s.p.a., in  
persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non

costituite in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, n. 500 del 3 aprile 2013, resa tra le parti e concernente l'ottemperanza della sentenza del T.A.R. Veneto, sezione prima, n. 2173 del 2009 in merito alla espropriazione di terreni ed al conseguente risarcimento dei danni provocati;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas s.p.a. e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2014 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti l'avvocato Luca Mazzeo, su delega dell'avvocato Luigi Manzi, e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 8591 del 2014, Guglielmina Narcisa Boldo propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, n. 500 del 3 aprile 2013 con la quale è stato accolto il ricorso proposto dalla stessa attuale appellante contro ANAS s.p.a., Regione Veneto, Provincia di Treviso e Veneto

strade s.p.a. per l'ottemperanza alla sentenza del TAR per il Veneto, sez. I, n. 2173/09 pubblicata in data 9 luglio 2009.

Con la sentenza ottemperanda, il T.A.R. per il Veneto aveva accolto il ricorso proposto dalla Guglielmina Narcisa Boldo avverso il procedimento espropriativo di alcuni terreni di sua proprietà necessari alla realizzazione della variante esterna agli abitati di Castelfranco Veneto e Resana, disponendo che l'ANAS provvedesse alla regolarizzazione della (illegittima) situazione venutasi a creare - alla stregua della quale risultavano occupate "sine titolo" le aree asservite all'attuata opera pubblica - adottando gli opportuni provvedimenti.

Con atto di diffida 7.12.2009 l'originaria ricorrente intimava di dare esecuzione alla predetta sentenza ma, nonostante i successivi, reiterati incontri, le parti non si accordavano sulle modalità di definizione del contenzioso. Pertanto, con atto notificato il 2.10.2012 la signora Boldo proponeva ricorso per ottemperanza alla menzionata pronuncia giurisdizionale, mentre, con nota ricevuta il 6.11.2012, ANAS spa comunicava l'avvio del procedimento acquisitivo delle aree abusivamente trasformate avvalendosi del procedimento di cui all'art. 42-bis del DPR n. 327/01.

Costituitasi ANAS s.p.a., il ricorso veniva deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva fondate le censure proposte, in relazione alla mancata esecuzione della sentenza ottemperanda, disponendo che l'ANAS spa provvedesse a concludere

sollecitamente – ritenendo equo, a tal proposito, indicare quale termine finale per l'adempimento il giorno 15 maggio 2013 - l'attivata procedura di "acquisizione sanante" ex art. 42-bis del DPR n. 327/01.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante lamenta non l'accoglimento del ricorso, a lei favorevole, ma la statuizione che ha imposto la conclusione del procedimento di acquisizione sanante, ritenuto in contrasto con la sentenza di cognizione.

Nel giudizio di appello, si è costituita l'Avvocatura dello Stato per ANAS s.p.a., chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

Alla pubblica udienza del giorno 11 febbraio 2014, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

#### DIRITTO

1. - L'appello è fondato e merita accoglimento entro i termini di seguito precisati.
2. - La disamina della fattispecie deve partire dall'evidenza degli effetti collegati al giudicato formatosi sulla sentenza del T.A.R. del Veneto, sezione prima, n. 2173 del 9 luglio 2009.

In questa decisione, dopo la pronuncia di annullamento degli atti della procedura espropriativa determinata dall'illegittimità dei provvedimenti di proroga e quindi del superamento dei tempi massimi previsti, il primo giudice disponeva: "Per le considerazioni

che precedono, dunque, il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento degli impugnati provvedimenti. L'ANAS, da parte sua, dovrà provvedere alla regolarizzazione dell'attuale situazione, tenendo conto sia dell'annullamento degli atti di proroga della dichiarazione di pubblica utilità testè disposta, sia, ovviamente, dell'avvenuta acquisizione delle aree di cui trattasi al patrimonio pubblico indisponibile per accessione invertita, adottando i consequenziali provvedimenti.”

Dalla detta sentenza, passata in giudicato per mancata impugnazione, possono individuarsi gli elementi salienti della fattispecie in esame, che sono in particolare i profili dell'intervenuto passaggio di proprietà, l'oggetto dell'acquisizione in mano pubblica e, conseguentemente, l'estensione dell'obbligo risarcitorio derivante. Sui tre aspetti è necessario un previo chiarimento, al fine di esaminare le questioni sottoposto a scrutinio della Sezione.

In relazione al passaggio di proprietà, la giurisprudenza ha oramai assodato che il mero fatto della realizzazione di un'opera pubblica non è di per sé elemento idoneo a determinare il trasferimento della proprietà del suolo sul quale questa è realizzata (da ultimo, ma espressivo di un orientamento del tutto pacifico, Consiglio di Stato, sez. IV, 20 dicembre 2013 n. 6164 dove si riafferma il principio che l'intervenuta realizzazione dell'opera pubblica non fa venir meno l'obbligo dell'Amministrazione procedente di restituire al privato il bene da essa illegittimamente occupato, dovendosi ritenere del tutto

superata — alla stregua di principi comunitari — l'interpretazione che faceva derivare dalla costruzione dell'opera pubblica e dall'irreversibile trasformazione effetti preclusivi o limitativi della tutela in forma specifica, con la conseguenza che il privato può legittimamente chiedere sia il risarcimento che la restituzione del fondo con la sua riduzione in pristino). Diverso è invece il caso in cui la fattispecie traslativa sia conseguenza di una vicenda complessa, come quella attuale, in cui vi è il passaggio in giudicato di una sentenza che ha statuito espressamente in tal senso e, ancora più rilevante, dove vi è stata la mancata impugnazione sul punto da parte degli interessati, con ovvia acquiescenza sul capo di sentenza (si veda Consiglio di Stato, sez. IV, 4 febbraio 2008 n. 303 che evidenzia l'impossibilità di applicare il previgente art. 43 del T.U. sulle espropriazioni per pubblica utilità, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, nei casi in cui la pubblica amministrazione già risulti titolare dell'area espropriata, in base ad una sentenza del giudice civile che abbia espressamente ravvisato tale titolarità, con una statuizione inequivocabile su cui si è formato il giudicato).

In merito al dimensionamento dell'area oggetto di acquisizione in quanto utilizzata per la realizzazione dell'opera pubblica, va ricordato come tale ambito risulti oggetto di analitica previsione risultante dagli atti della procedura espropriativa, che nel caso in esame è stata annullata solo sulla base della mancata tempestiva emanazione degli atti conclusivi, mentre non sono emersi vizi della fase iniziale, i cui

atti ben possono essere qui valutati. Pertanto, l'area su cui ha inciso l'azione pubblica è agevolmente evincibile dagli atti della fase di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, da quelli della successiva dichiarazione di pubblica utilità e, con maggior dettaglio, dal piano particellare di esproprio, da cui emerge con precisione l'indicazione delle aree destinate ad essere apprese alla mano pubblica per l'esecuzione dell'opera.

Al di fuori di tale ambito, la possibilità per l'amministrazione di acquisire altri fondi non effettivamente utilizzati non può trovare fondamento nel regime qui in esame, atteso che è in scrutinio una vicenda di accessione invertita, data dalla materiale trasformazione della proprietà privata. Ciò non toglie che i fondi limitrofi possano essere parimenti acquisiti dall'amministrazione, ma in tal caso si dovrà fare uso di altri istituti collegati al tema dell'espropriazione, come quello dell'acquisizione delle aree relitte, disciplinato dall'art. 16, comma 11, del Testo unico delle espropriazioni.

Infine, in rapporto al danno da risarcire, è del tutto pacifico che la determinazione del quantum dovuto al privato in conseguenza dell'estinzione del diritto di proprietà va collegata al valore effettivo del bene, inteso come valore di mercato del bene stesso, in ragione delle sue caratteristiche intrinseche e della sua possibile destinazione (in particolare, in ragione della sua eventuale potenzialità edificatoria, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2013 n. 76 che si richiama a Cassazione civ., sez. un., 8 luglio 1985 n. 4091).

3. - Sulla scorta della mappa appena tracciata, ben si può dare risposta alle domande proposte dalla parte appellante, riguardo al comportamento da adottare da parte dell'amministrazione che ha illegittimamente appreso l'area in esame.

3.1. - In merito al primo motivo di doglianza, va effettivamente rimarcato che, essendovi stata l'acquisizione alla mano pubblica dell'area, stante il giudicato caduto sulla sentenza del T.A.R. del Veneto, sezione prima, n. 2173 del 9 luglio 2009 a proposito di tale profilo, appare del tutto inconferente l'applicazione dell'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'art. 42 bis del TUEspr., atteso che l'area è già di proprietà dell'ANAS.

L'amministrazione dovrà quindi procedere alla quantificazione del danno da corrispondere facendo riferimento al criterio del valore venale del bene, come sopra indicato, tenendo presente che la determinazione dovrà avvenire attraverso la valutazione delle caratteristiche intrinseche dell'immobile e delle sue eventuali potenzialità edificatorie, alla data dell'effettiva acquisizione ossia, trattandosi di fattispecie di accessione invertita, al momento del compimento dell'opera pubblica (sulla necessità che il momento della nascita dell'obbligazione risarcitoria coincida con quello dell'effettiva apprensione della proprietà in relazione alle diverse fattispecie possibili, Consiglio di Stato, sez. IV, 1 giugno 2011 n. 3331). Parimenti, essendo pacifico che il bene era originariamente unitario, atteso che il suo frazionamento è stato dato nel 2003



proprio al fine di procedere all'espropriazione, l'ANAS dovrà tenere conto anche del disposto di cui all'art. 33 del Testo unico delle espropriazioni. Sulla somma così determinata andranno infine calcolate la rivalutazione monetaria e gli interessi al tasso legale, secondo i criteri pacifici in giurisprudenza (da ultimo, Cassazione civile sez. I, 13 settembre 2013 n. 21017).

3.2. - Contrariamente a quanto dedotto dalla parte appellante, non potrà invece essere corrisposto il danno non patrimoniale derivatole e ciò in considerazione che, mentre nella disciplina di cui all'art. 42 bis del Testo unico dell'espropriazione tale voce appare quantizzata forfetariamente dalla stessa norma, al di fuori dell'ambito applicativo di tale istituto vengono in rilievo gli ordinari criteri di valutazione del risarcimento, primo tra tutti quello della ripartizione dell'onere della prova (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. III, 25 febbraio 2014 n. 906). Nel caso in specie, nessun elemento è stato invece addotto a sostegno di tale pretesa, rendendola quindi del tutto inaccoglibile.

3.3. - In merito al secondo e terzo motivo di doglianza, premesso che, per quanto attiene all'individuazione delle modalità concreto di adempimento si è supplito con la presente decisione, va osservato che non vi sono gli estremi per accogliere la domanda di estensione proposta anche alle aree relitte, atteso che, come già in precedenza evidenziato, tale effetto è conseguibile unicamente azionando il diverso procedimento di cui all'art. 16, comma 11, del Testo unico delle espropriazioni, situandosi concettualmente al di fuori

dell'ambito di applicazione del tema risarcitorio.

4. - L'appello va quindi accolto, nei limiti di quanto sopra evidenziato. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalla soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Accoglie l'appello n. 8591 del 2014 e, per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, n. 500 del 3 aprile 2013, accoglie il ricorso di primo grado, con diversa motivazione;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2014, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/05/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)