

Pubblicato il 23/09/2022

N. 01426/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 01399/2013 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1399 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Societa' Agricola Coopereativa San Massimo Arl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Baciga, Antonio Sartori, Nicola Luigi Baciga, con domicilio eletto presso lo studio Antonio Sartori in Venezia, San Polo, 2988;

*contro*

Comune di Verona, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni R. Caineri, Giovanni Michelon, Fulvia Squadroni, domiciliataria ex lege in Verona, via piazza Bra', 1;

*per l'annullamento*

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per la condanna

del Comune di Verona a risarcire all'Agricola Cooperativa San Massimo, Soc. Coop. a r.l., in liquidazione coatta amministrativa, l'indennità di occupazione legittima e tutti i danni dalla stessa subiti in conseguenza della perdita delle

aree sottratte e delle costruzioni demolite, della conseguente svalutazione dei residui fabbricati e della diminuzione di valore della residua area, nonché delle perdite e della cessazione dell'attività d'impresa, danni quantificati complessivamente in Euro 1.197.924,45, o nella diversa misura maggiore o minore che verrà ritenuta di giustizia, oltre a rivalutazione ISTAT e agli interessi legali dal 13/05/1989 al saldo, nonché ai danni che l'impresa subirà da oggi all'acquisto dell'area occupata da parte del Comune.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Società Agricola Cooperativa San Massimo Arl il 24/9/2021:

della deliberazione del Consiglio comunale n. 30 del 17.6.2021 e del susseguente decreto n. 89176 del 30.6.2021 del Direttore della Direzione Patrimonio Espropri, con i quali il Comune di Verona ha acquisito, ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, la proprietà superficaria del sottosuolo della superficie di 2.693 mq dei fondi distinti al Catasto Terreni, Foglio 248 m.n. 290 e Foglio 260 m.n. 137 e 139, questi ultimi distinti anche al N.C.E.U. Foglio 260, m.n. 27 sub. 13 (parte) e m.n. 137 e 139, a fronte di una indennità di Euro 5.821,06, nei confronti della Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Verona;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2022 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La società Cooperativa Agricola San Marco deduce che in data 13 maggio 1989 il Comune di Verona, in vista della realizzazione della strada di scorrimento veloce denominata "Mediana", ha proceduto all'occupazione

preliminare della superficie di mq 3.310 di un più vasto terreno di sua proprietà sul quale insisteva anche un capannone industriale utilizzato dalla società per lo svolgimento della propria attività. Il procedimento espropriativo si concludeva con il decreto di espropriazione n. 519 del 13 maggio 1996 e la liquidazione dell'indennizzo (per la sola espropriazione, escludendo, dunque, l'indennità di occupazione d'urgenza), quantificato dalla Commissione Provinciale nell'importo di £ 1.402.000.000,00.

Deduce che, nel corso dei lavori, veniva demolito (oltre al capannone espropriato) un capannone di 325 mq e metà di un altro capannone di 400 mq, quest'ultimo a causa dei dissesti provocati dai lavori.

L'indennità di espropriazione liquidata dalla Commissione Provinciale è stata sostanzialmente pagata (in parte è stata pagata direttamente alla ricorrente, in parte è stata depositata presso la Cassa Depositi e Prestiti e successivamente pignorata dai creditori della società che, a causa della sottrazione degli immobili aziendali, è stata costretta ad interrompere l'attività).

Sia la Cooperativa San Marco che il Comune proponevano opposizione alla stima innanzi alla Corte d'Appello di Verona che espletava due consulenze tecniche (una relativa all'indennità di espropriazione e l'altra all'indennità di occupazione d'urgenza e per la quantificazione del danno permanente subito).

Le cause, riunite, si concludevano in primo grado con la sentenza n. 207/2001 del 7 febbraio 2001, con la quale le domande venivano dichiarate improcedibili sul presupposto che il decreto di esproprio (del 22.4.1996) e era stato emesso dopo la scadenza del termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità (pronunciata con le delibere della Giunta comunale n. 7244 del 7.11.1988 e 29 del 10.1.1989, ratificate dal Consiglio comunale con delibere nn. 82 e 87 del 14.3.1990) e che, dunque, non sussistesse interesse alla pronuncia sull'indennità di espropriazione. La pronuncia, impugnata da ambo le parti veniva confermata dalla Corte di cassazione,

La società ricorrente, dunque, citava il Comune innanzi al Tribunale di Verona e, sul presupposto che i danni subiti trovassero fonte in un illecito, chiedeva la

restituzione dell'area ed il risarcimento del danno da occupazione abusiva. Anche in questo giudizio sono state espletate due CTU per la quantificazione dei danni sopportati dall'impresa in conseguenza dell'espropriazione illegittimamente subita. Il danno all'attività d'impresa è stato stimato in € 934.787,00.

Una seconda consulenza ha avuto ad oggetto il valore di mercato, all'epoca dell'occupazione d'urgenza, dell'immobile demolito in occasione dei lavori di realizzazione della strada e di quello che fu necessario abbattere in conseguenza dei danni riportati durante i lavori, i costi di riedificazione dello stesso, la diminuzione del valore di mercato del terreno dovuta alla costruzione della galleria al 13.5.1989 e alla scadenza del periodo di occupazione legittima.

Il Tribunale di Verona, all'esito del giudizio, su concorde richiesta delle parti ha dichiarato il difetto di giurisdizione del Tribunale ordinario a decidere sulla questione, ritenendola, in conformità ai più recenti indirizzi giurisprudenziali in materia, devoluta alla giurisdizione amministrativa.

La ricorrente ha, dunque, riassunto il giudizio innanzi a questo Tribunale chiedendo:

- la restituzione dell'area illegittimamente occupata e trasformata;
- il risarcimento dei danni subiti nel periodo di occupazione illegittima, quantificati in complessivi € 1.595.985,55 ai quali deve essere sottratto l'importo corrisposto a titolo di indennità di espropriazione dal Comune pari ad € 805.786,00 (il saldo è pari dunque ad € 788.199,45, oltre rivalutazione ed interessi dal 13.5.1989 al saldo), di cui:

- 1) € 246.034,00, a titolo di danno emergente pari al valore dei due capannoni demoliti, al costo di ricostruzione parziale di uno dei suddetti capannoni, ai lavori di ripristino della pavimentazione dei capannoni e dei piazzali, delle tubazioni e dei pozzetti della fognatura e delle acque bianche, delle recinzioni e del cancello d'accesso;

2) € 155.040,00 a titolo di risarcimento del danno da occupazione illegittima, chiede l'importo di (5% del valore dell'area occupata, stimato in € 163.200,00, per 19 anni) pari al 5% annuo del valore venale del bene occupato, rivalutato di anno in anno secondo gli indici ISTAT, oltre agli interessi legali sulla somma non rivalutata ed alla svalutazione.

3) € 934.787,00 quale danno reddituale subito dalla società per effetto dell'attività illegittimamente posta in essere dall'amministrazione che ha impedito la prosecuzione dell'attività aziendale.

- in via subordinata, il risarcimento di tutti i danni subiti (anche quelli per la perdita della proprietà, così intendendo implicitamente rinunciare alla domanda di restituzione), per l'importo di € 2.003.710,00 (pari alle somme sopra indicate oltre ad € 655.759,80) al quale va sottratto l'importo di € 805.786,00 già corrisposto a titolo di indennità di espropriazione, e dunque di € 1.197.924,45, su cui calcolare interessi e rivalutazione;

- la corresponsione dell'indennità di occupazione d'urgenza, pari ad un dodicesimo annuo dell'indennità di espropriazione e dunque di € 258.123,75 (1/12 dell'indennità di espropriazione stimata in € 619.497,00 per 5 anni) comprensivi dell'importo di € 81.713,53 corrisposti a tale titolo e ritenuti insufficienti.

Il Comune di Verona si è costituito in giudizio con memoria del 17 febbraio 2014 in seguito alla proposizione del ricorso introduttivo del giudizio, rispetto alle cui domande ha eccepito, in via preliminare:

- il proprio difetto di legittimazione passiva rispetto alle domande risarcitorie, dovendo esse rivolgersi ad A.N.A.S. che ha materialmente dato luogo all'occupazione delle aree ed è, dunque, unica responsabile dell'illecito;

- la prescrizione delle pretese restitutorie e risarcitorie, essendo decorsi i termini (rispettivamente decennale e quinquennale) per far valere le relative pretese a partire dalla scadenza di efficacia del decreto di occupazione d'urgenza (5 anni dall'immissione nel possesso avvenuta il 13 maggio 1989);

- la prescrizione della pretesa all'indennità di occupazione legittima, richiesta per la prima volta con l'atto introduttivo del giudizio risarcitorio proposto innanzi al Tribunale Civile di Verona, mentre la domanda di opposizione alla stima proposta innanzi alla Corte d'appello riguardava esclusivamente l'indennità di espropriazione.

Si è difeso nel merito contestando la fondatezza della domanda restitutoria sulla scorta dell'istituto giurisprudenziale dell'accessione invertita.

Ha contestato anche il quantum delle voci di danno oggetto della domanda risarcitoria.

Nel corso del giudizio, la Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s. ha acquistato da Agricola Cooperativa San Massimo Soc. Coop. a R.L. l'area oggetto del procedimento espropriativo, mediante due distinti atti di compravendita, stipulati il 22.4.2013 ed il 14.7.2015, con l'accordo che ogni indennità dovuta per l'occupazione dei predetti fondi sarebbe andata a favore della Cooperativa San Massimo.

Il Comune di Verona, con nota in data 30.11.2016, ha avviato nei confronti della nuova proprietaria, Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s., il procedimento per l'acquisizione sanante della proprietà superficiale del solo sottosuolo delle aree occupate ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, proponendo l'indennità di € 9.019,00.

Il procedimento si è concluso con la deliberazione del Consiglio comunale n. 30 del 17.6.2021 ed il conseguente decreto n. 89176 del 30.6.2021 del Direttore della Direzione Patrimonio Espropri con i quali il Comune di Verona ha acquisito, ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001, la proprietà superficiale del sottosuolo della superficie di 2.693 mq dei fondi distinti al Catasto Terreni, Foglio 248 m.n. 290 e Foglio 260 m.n. 137 e 139, questi ultimi distinti anche al N.C.E.U. Foglio 260, m.n. 27 sub. 13 (parte) e m.n. 137 e 139, a fronte di una indennità di Euro 5.821,06, nei confronti della Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.

Ritenendoli illegittimi, la società Agricola San Massimo e la società Meneghelli Aldo & Figli S.S., con ricorso per motivi aggiunti, hanno impugnato i provvedimenti di acquisizione sanante della proprietà superficiale del sottosuolo per i seguenti motivi:

1. Carezza di potere, insussistenza dei presupposti per l'acquisizione sanante. Affermano le ricorrenti di aver espresso più volte la propria disponibilità a cedere le aree ovvero a rinunciare alla restituzione del bene a fronte dell'integrale risarcimento del danno. Tale manifestata disponibilità precluderebbe l'emanazione di un provvedimento di acquisizione coattiva delle aree stesse.

2. Eccesso di potere per sviamento. Il valore dell'indennità liquidata è talmente ridotto da essere irrisorio. Sarebbe palesemente idoneo a disvelare il reale intendimento del Comune, ovvero spostare nuovamente la giurisdizione sul quantum debeatur innanzi al Giudice ordinario al fine di ritardare il pagamento dell'ingente risarcimento dovuto.

3. Eccesso di potere per sviamento - difetto di istruttoria e di motivazione. Il Comune ha occupato l'intera superficie del fondo e non soltanto il sottosuolo. La scelta di acquisire soltanto il sottosuolo, è, dunque, illegittima e non può sostenersi che essa sia quella meno gravosa per il privato, poiché esso, al contrario, non ha alcun interesse a mantenere la proprietà del soprassuolo, considerate le rilevanti limitazioni che derivano dall'esistenza della galleria.

In conclusione, le ricorrenti hanno chiesto, previa sospensione cautelare, l'annullamento del provvedimento, dichiarandosi comunque disponibili alla cessione bonaria del fondo. Hanno chiesto, inoltre, l'accoglimento della domanda di risarcimento del danno formulata in via subordinata nel ricorso introduttivo, ossia il danno per la perdita della proprietà, quantificato in Euro 1.197.924,45 oltre rivalutazione ISTAT ed interessi legali dal 13.5.1989, risultante dalle seguenti voci:

- Euro 124.040,00 per il valore dei due capannoni demoliti (886 mq x 140 Euro/mq);

- Euro 36.262,80 per il costo della parziale ricostruzione del suddetto capannone (420 mq x 86,34 Euro/mq);
- Euro 246.525,00 per la diminuzione di valore della porzione del fondo di proprietà non oggetto di esproprio, in considerazione della sua sconfigurazione (Euro 1.643.500,00 x 15%);
- Euro 163.200,00 per il valore dell'area occupata (3.264 mq x 50 Euro/mq);
- Euro 85.732 per lavori di ripristino della pavimentazione dei capannoni e dei piazzali, delle tubazioni e dei pozzetti della fognatura e delle acque bianche, della recinzione e del cancello di accesso;
- Euro 934.787,00 stimato dal CTU prof. Michele Rutigliano per la perdita reddituale causata alla società ricorrente dalla indisponibilità del bene e dallo spostamento, indisponibilità e svalutazione dei macchinari ivi presenti
- Euro 155.040,00 a titolo di indennità di occupazione illegittima nella misura del 5% annuo del valore venale del bene occupato (Euro 163.200,00 x 5% x 19 anni, somma calcolata sino al 2013 e da aggiornarsi sino alla data della pronuncia della sentenza conclusiva del presente giudizio);
- Euro 258.123,75 a titolo di indennità di occupazione d'urgenza legittima, pari, per ogni anno, ad un dodicesimo dell'indennità che sarebbe dovuta in caso di esproprio dell'area che il CTU ing. Giovanni Montesor ha quantificato in Euro 619.497,00 (Euro 124.040,00 per il valore dei due capannoni demoliti + Euro 246.525,00 per la diminuzione di valore della porzione del fondo di proprietà della Cooperativa non oggetto di esproprio, in considerazione della sua sconfigurazione + Euro 163.200,00 per il valore dell'area occupata + Euro 85.732 per lavori di ripristino) e, quindi, pari a  $619.497 \times \frac{1}{12} \times 5$  anni a decorrere dal 13.5.1989;
- il risarcimento complessivamente dovuto ammonterebbe, pertanto, ad Euro 2.003.710,55, cui deve essere sottratto l'importo di Euro 805.786,10 già versato dal Comune alla società ricorrente od ai suoi creditori a titolo di indennità di esproprio e di indennità di occupazione d'urgenza, giungendo alla



somma complessiva di Euro 1.197.924,45, da aggiornarsi in base a rivalutazione ISTAT dal 1989 all'attualità.

Con memoria depositata in occasione della camera di consiglio fissata per la trattazione della domanda cautelare, il Comune ha contestato nel merito le censure del ricorso per motivi aggiunti, evidenziando, altresì, le ragioni di infondatezza delle pretese risarcitorie avversarie.

Ha evidenziato che la Cooperativa agricola San Marco aveva proposto una soluzione transattiva ritenuta non congrua dal Comune (l'indennità per l'espropriazione della proprietà superficiale proposta dalle ricorrenti nella misura del 50% è stata ritenuta eccessiva, atteso che la galleria era situata a 8 metri di profondità, la superficie del fondo sarebbe rimasta nella piena disponibilità della ricorrente ed utilizzabile come zona di manovra e di scarico, inoltre alcuni degli immobili i cui costi di demolizione erano stati contemplati nelle voci di danno erano abusivi e la domanda di condono era stata respinta).

Il Comune ha, altresì, evidenziato che in sede di liquidazione dell'indennizzo ai sensi dell'art. 42-bis non era possibile riconoscere anche gli importi dovuti al precedente proprietario a titolo risarcitorio. Tali rapporti avrebbero dovuto essere regolati con il precedente proprietario, il quale aveva già ricevuto, a titolo di indennità di espropriazione l'importo di € 805.786,00 (comprensiva del valore venale dell'area espropriata, dell'indennizzo a titolo di danno emergente per spostamento macchinari, demolizione e ricostruzione capannoni, nonché dell'indennizzo a titolo di lucro cessante per il danno relativo all'attività di impresa, ossia per la riduzione del volume d'affari, per perdita clientela ed avviamento, oltre che dell'indennità di occupazione d'urgenza dal 13 maggio 1989, data di immissione in possesso, al 22 aprile 1996, data del decreto di esproprio).

La domanda cautelare presentata dalle ricorrenti con il ricorso per motivi aggiunti è stata rigettata con ordinanza n. 533 del 15 ottobre 2021.

Con la memoria ex art. 73 cod. proc. amm. depositata in vista dell'udienza di trattazione del merito, il Comune ha eccepito il difetto di giurisdizione di questo T.A.R. in relazione alle domande formulate con il ricorso per motivi aggiunti, dando atto della soluzione del contrasto giurisprudenziale che si era determinato sulla questione ad opera della sentenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite n. 20691/21 del 20 luglio 2021 ed ha contestato, con ulteriori argomentazioni, la domanda risarcitoria.

Nella memoria dimessa per l'udienza di trattazione del merito, le ricorrenti hanno ribadito le proprie doglianze, insistendo per l'annullamento del provvedimento di acquisizione e, in subordine, chiedendo il risarcimento delle seguenti voci di danno in favore della Agricola San Massimo:

- Euro 124.040,00 per il valore dei due capannoni demoliti (886 mq x 140 Euro/mq);
- Euro 36.262,80 per il costo della parziale ricostruzione del suddetto capannone (420 mq x 86,34 Euro/mq);
- Euro 85.732 per lavori di ripristino della pavimentazione dei capannoni e dei piazzali, delle tubazioni e dei pozzetti della fognatura e delle acque bianche, della recinzione e del cancello di accesso;
- Euro 934.787,00 stimato dal CTU prof. Michele Rutigliano per la perdita reddituale causata alla società ricorrente dalla indisponibilità del bene e dallo spostamento, indisponibilità e svalutazione dei macchinari ivi presenti;
- Euro 155.040,00 a titolo di indennità di occupazione illegittima nella misura del 5% annuo del valore venale del bene occupato (Euro 163.200,00 x 5% x 19 anni, somma calcolata sino al 2013, data della prima cessione alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.);
- Euro 258.123,75 a titolo di indennità di occupazione d'urgenza legittima, pari, per ogni anno, ad un dodicesimo dell'indennità che sarebbe dovuta in caso di esproprio dell'area che il CTU ing. Giovanni Montresor ha quantificato in Euro 619.497,00 (Euro 124.040,00 per il valore dei due capannoni demoliti + Euro 246.525,00 per la diminuzione di valore della porzione del fondo di proprietà della Cooperativa non oggetto di esproprio,

in considerazione della sua sconfigurazione + Euro 163.200,00 per il valore dell'area occupata + Euro 85.732 per lavori di ripristino) e, quindi, pari a  $619.497 \times 1/12 \times 5$  anni a decorrere dal 13.5.1989;

- il risarcimento dovuto alla Cooperativa San Massimo per i danni subiti prima della cessione alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s. ammonterebbe, pertanto, ad Euro 1.593,985,55, cui deve essere sottratto l'importo di Euro 805.786,10 già versato dal Comune alla società ricorrente od ai suoi creditori a titolo di indennità di esproprio e di indennità di occupazione d'urgenza, giungendo alla somma complessiva di Euro 788.199,45, da aggiornarsi in base a rivalutazione ISTAT dal 1989 ad oggi.

All'udienza del 23 giugno 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare occorre affrontare l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal Comune resistente richiamando i principi espressi dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 20691/21 del 20 luglio 2021. Proprio alla luce dei suddetti principi, tuttavia, l'eccezione risulta solo parzialmente fondata.

Rispetto alla pluralità di domande proposte con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti (quest'ultimo anche dalla società Meneghelli s.s., divenuta proprietaria del fondo in corso di giudizio), le posizioni delle parti ricorrenti si presentano differenziate.

La sola società Cooperativa Agricola San Massimo ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio formulando domanda di condanna del Comune alla restituzione del fondo (poi rinunciata in corso di giudizio), al risarcimento dei danni da perdita della proprietà, da illegittima occupazione ed al pagamento dell'indennità di occupazione legittima.

La medesima società e la Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s. Aldo & figli s.s., resasi acquirente in corso di causa dei terreni in questione, hanno impugnato il provvedimento ex art. art. 42-bis D.P.R. 327/2001 adottato dal Comune di Verona nei confronti della sola società Meneghelli s.s., che al

momento dell'adozione del provvedimento, risultava proprietaria esclusiva dell'area, liquidando un'indennità comprensiva del valore della proprietà superficiaria oggetto di espropriazione e del pregiudizio subito per l'occupazione illegittima a far data dall'acquisto del bene.

La cognizione sulle domande restitutoria e risarcitoria proposte con il ricorso introduttivo dalla società cooperativa agricola San Massimo appartiene alla giurisdizione amministrativa, trattandosi di pretese traenti origine da comportamenti mediatamente riconducibili all'esercizio di potere amministrativo (come statuito dal Tribunale di Verona nel giudizio civile quivi riassunto e come, senza eccezioni, costantemente affermato dalla giurisprudenza civile e amministrativa).

Tali domande restano procedibili anche in presenza del provvedimento ex art. 42-bis D.P.R. 380/2001. Infatti, il difetto di interesse al loro esame - che, secondo l'indirizzo giurisprudenziale prevalente si verifica per effetto dell'adozione del provvedimento ex art. 42-bis cod. proc. amm., atteso che con tale provvedimento "tutte le aspettative di tutela del privato, risarcitorie e restitutorie, si canalizzano nell'eventuale contenzioso avente ad oggetto il provvedimento di acquisizione emesso nel corso del giudizio (così T.A.R. Veneto, sez. II, 4 giugno 2020, n. 496, Cons. Stato, Sez. IV, 30 settembre 2019, n. 6541; Tar Puglia, Bari, Sez. II, 4 giugno 2019, n. 166) - non può affermarsi nel caso in esame, in quanto il provvedimento di acquisizione è stato emesso nei confronti della sola Meneghelli Aldo & figli s.s., in quanto proprietaria esclusiva del bene al tempo dell'adozione del provvedimento e l'indennità con esso liquidata comprende, oltre al valore del diritto superficiario acquisito, solo il danno subito dalla suddetta società per l'occupazione illegittima a far data dal momento dell'acquisto del fondo.

Resta, dunque, intatto l'interesse della società Cooperativa Agricola San Massimo alla decisione di questo Giudice – pacificamente munito di giurisdizione – sulle domande risarcitorie e restitutorie proposte con il ricorso introduttivo (e reiterate, sia pure come domanda subordinata (per come

precisata con la memoria ex art. 73 cod. proc. amm. a pag. 13 e ss.), con il ricorso per motivi aggiunti.

E', altresì, devoluta alla giurisdizione di questo Tribunale la domanda di annullamento per vizi di legittimità del provvedimento di acquisizione adottato dal Comune di Verona ai sensi dell'art. 42-bis D.P.R. 327/2001, oggetto del ricorso per motivi aggiunti, trattandosi di domanda la cui causa petendi è riconducibile ad una posizione di interesse legittimo, così come le domande di risarcimento del danno formulate in via consequenziale all'annullamento del provvedimento impugnato con i motivi aggiunti.

Sono, invece, devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le questioni concernenti la congruità dell'indennità liquidata con il provvedimento ex art. 42-bis D.P.R. 380/2001.

2. Ragioni di economia argomentativa impongono di principiare la disamina delle censure da quelle contenute nel ricorso per motivi aggiunti, atteso che – ferma la procedibilità della domanda risarcitoria proposta con il ricorso introduttivo – l'accoglimento della domanda di annullamento imporrebbe di scrutinare integralmente le domande risarcitorie proposte in via consequenziale, mentre, in caso contrario, occorrerebbe distinguere tra le pretese indennitarie, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione ordinaria, e quelle risarcitorie.

3. La domanda di annullamento è infondata.

4. Con il primo motivo le ricorrenti deducono il vizio di eccesso di potere per difetto del presupposto. Le ricorrenti affermano che il Comune non avrebbe potuto adottare il provvedimento ex art. 42-bis D.P.R. 327/2001 in presenza della dichiarata disponibilità alla cessione bonaria del fondo “previa corresponsione dell'integrale risarcimento dei danni subiti siccome stimati dalle CTU acquisite nel corso del giudizio avanti al Tribunale di Verona n. 1356/2007 R.G.”. La motivazione fornita dal Comune nel provvedimento, riferita all'impossibilità di raggiungere un accordo in considerazione della insanabile distanza tra le valutazioni delle parti, sarebbe fallace perché

l'indennità corrisposta sarebbe irrisoria e, comunque, le parti avrebbero potuto concordare la cessione lasciando impregiudicata la controversia risarcitoria.

Nella prospettazione delle ricorrenti la mera disponibilità alla cessione bonaria sarebbe sufficiente ad escludere la legittimità del provvedimento di acquisizione coattiva.

Il motivo non è fondato. Trai presupposti in presenza dei quali è consentita l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-bis D.P.R. 327/2001 vi è anche la valutazione circa l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione, da effettuarsi “in stretta correlazione con le eccezionali ragioni di interesse pubblico richiamate dalla disposizione in esame” e “in comparazione con gli interessi del privato proprietario” (corte costituzionale n. 71/2015). “Per risultare conforme a Costituzione, l'ampiezza della discrezionalità amministrativa va delimitata alla luce dell'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, la quale ultima non risulta mutata neppure a seguito di trasformazione irreversibile del fondo. Ne deriva che l'adozione dell'atto acquisitivo è consentita esclusivamente allorché costituisca l'extrema ratio per la soddisfazione di “attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico”, come recita lo stesso art. 42-bis del T.U. delle espropriazioni. Dunque, solo quando siano stati escluse, all'esito di una effettiva comparazione con i contrapposti interessi privati, altre opzioni, compresa la cessione volontaria mediante atto di compravendita, e non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale, del bene, previa riduzione in pristino, al privato illecitamente inciso nel suo diritto di proprietà. (Corte Costituzionale, 30/04/2015, (ud. 11/03/2015, dep. 30/04/2015), n.71).

Tale valutazione risulta compiuta dal Comune, il quale ha dato atto della notevole divergenza delle stime di danno delle ricorrenti rispetto a quelle ritenute congrue dal Comune e dell'impossibilità, dunque, di addivenire ad una transazione. Il provvedimento, inoltre, riporta le ragioni di interesse

pubblico – non contestate - per le quali è necessario procedere all’acquisizione del bene (l’opera pubblica è una galleria necessaria per dare continuità alla strada di scorrimento veloce “Mediana”), costituendo un preciso obbligo dell’Amministrazione di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, ponendo termine all’occupazione abusiva del sottosuolo del fondo in questione. La possibilità di addivenire alla cessione del bene riservando alla sede giudiziale le questioni relative alla quantificazione del danno non risulta essere stata prospettata dalle ricorrenti nella sede procedimentale e, pertanto, non costituisce un’alternativa ragionevole all’adozione del provvedimento che l’amministrazione avrebbe potuto motu proprio considerare, implicando una non scontata disponibilità del privato. Neppure può considerarsi indice di sviamento l’esiguità dell’indennizzo riconosciuto nel decreto ex art. 42-bis D.P.R. 327/2001 rispetto all’importo del risarcimento liquidato dai CTU nelle relazioni peritali espletate innanzi al giudice civile, poiché – in disparte la considerazione che si tratta di stime ancora sub iudice – con tale indennità il Comune non ha inteso liquidare i danni derivanti dall’opera subita dalla società Cooperativa Agricola San Massimo, ma solo indennizzare la Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.. – esclusiva proprietaria del fondo - per il pregiudizio derivante dalla perdita della proprietà del sottosuolo occupata dalla galleria e il danno da occupazione abusiva dalla stessa subito a partire dal momento in cui è divenuta proprietaria del fondo.

Non può, inoltre, sottacersi che il Comune aveva già liquidato in favore della Cooperativa Agricola San Massimo l’importo di € 805.786,00 a titolo di indennità di espropriazione comprendente anche il danno all’attività produttiva subito dall’impresa per effetto dell’attività edificatoria del Comune. Il provvedimento risulta, dunque, esente dai vizi dedotti con il primo motivo.

5. Non è fondato neppure il secondo motivo con il quale le ricorrenti censurano il provvedimento impugnato per eccesso di potere per sviamento. L’affermazione secondo cui il Comune avrebbe adottato il provvedimento

acquisitivo al solo fine di procrastinare il momento del pagamento del risarcimento dovuto, attraverso una nuova traslazione della giurisdizione sulle pretese economiche delle ricorrenti innanzi ad altro plesso è smentita, anzitutto dalla constatazione che, come si è detto, la cessazione della situazione di illiceità derivante dalla persistente occupazione del fondo altrui, costituiva un preciso obbligo per l'amministrazione. Inoltre, poiché con il provvedimento impugnato il Comune ha acquisito coattivamente la proprietà (superficiaria del sottosuolo) del fondo di cui la Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s. è titolare esclusiva, l'indennità è stata parametrata unicamente al danno da essa subito. Dunque, il provvedimento impugnato non rende improcedibili le domande risarcitorie avanzate dalla società Cooperativa Agricola San Massimo in relazione ai danni subito nel periodo nel quale è stata proprietaria del bene, producendo effetti soltanto sulle pretese indennitarie della Meneghelli. L'avvenuta cessione del relativo credito alla società Cooperativa Agricola San Massimo costituisce una vicenda privatistica non idonea ad incidere sulla legittimità del provvedimento.

Né le argomentazioni inerenti la quantificazione dell'indennità in rapporto con le stime compiute in sede di CTU – in disparte ogni valutazione sulla loro congruità da rimettersi al Giudice civile - sono idonee ad evidenziare il vizio dedotto, atteso che diverso è l'oggetto dell'una e delle altre (danno da perdita della proprietà del sottosuolo e da occupazione illegittima del fondo dalla data dell'acquisto dello stesso da parte della Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s., da un lato, e danno immobiliare e all'impresa derivante dalla realizzazione dell'opera e dall'occupazione subito dalla società Cooperativa Agricola San Massimo) e che le CTU riguardano stime oggetto di contestazione e tutt'ora sub iudice.

6. Neppure il terzo motivo – con il quale le ricorrenti censurano il provvedimento per eccesso di potere per sviamento, difetto di istruttoria e per difetto di motivazione - è fondato. La scelta del Comune di acquisire coattivamente soltanto l'area effettivamente utilizzata (la proprietà del



sottosuolo occupato dalla galleria) è coerente con la finalità dell'istituto di procurare all'Amministrazione i beni immobili necessari per il soddisfacimento di imperiose esigenze di pubblico interesse, non potendo tale scelta essere condizionata da una maggiore utilità del privato per l'acquisizione di un'area più ampia rispetto a quella oggetto di effettivo utilizzo. La disposizione, infatti, consente all'amministrazione di acquisire coattivamente il bene che essa "utilizza (...) per scopi di interesse pubblico" ("1. Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene."). Nel caso di specie, oggetto dell'utilizzo è esclusivamente il sottosuolo ov'è stata realizzata la galleria, mentre il soprassuolo, pur essendo assoggettato a taluni vincoli, non risulta effettivamente utilizzato dall'Amministrazione. La sussistenza di limiti al libero utilizzo del soprassuolo (il divieto di eseguire manomissioni o interventi nel sottosuolo che possano pregiudicare l'opera sottostante, l'obbligo di sottoporre ogni intervento in corrispondenza della galleria al Comune perché ne sia valutata la compatibilità con la sicurezza dell'infrastruttura stradale, ma non l'inedificabilità che deriva dalla destinazione urbanistica dell'area a sede stradale), naturalmente, dovrà essere presa in considerazione nella quantificazione dell'indennità, ma non può condurre a fondare l'obbligo per l'amministrazione di acquisire l'intera proprietà del fondo, laddove essa non risponda ad esigenze di pubblico interesse.

7. Il provvedimento è dunque esente dai vizi dedotti.

8. Anche alla luce della precedente statuizione è, dunque, possibile passare alla disamina delle domande restitutorie e risarcitorie proposte dalle ricorrenti con

il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti (in quest'ultimo mezzo quali domande consequenziali all'annullamento del provvedimento acquisitivo).

Occorre precisare, per chiarezza, che le posizioni delle due ricorrenti saranno tenute distinte nonostante la società Cooperativa Agricola San Massimo abbia formulato le proprie domande anche in relazione ai crediti risarcitori sono sorti in capo alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s. in quanto di tali crediti è incontestatamente cessionaria. Si tratta, però, di crediti diversi, poiché generati da fatti costitutivi non del tutto sovrapponibili e, pertanto, occorre farne una trattazione distinta.

9. Fatta questa premessa, le pretese risarcitorie facenti capo alla società Meneghelli Aldo & figli s.s. sono inammissibili per difetto di interesse. Le questioni relative alla quantificazione del ristoro spettante per la perdita della proprietà e per l'occupazione illegittima del fondo potranno essere oggetto di disamina – quali pretese relative ad una diversa quantificazione dell'indennizzo corrisposto ai sensi dell'art. 42-bis D.P.R. 327/2001 – innanzi al Giudice civile, già adito in sede di opposizione alla stima.

10. Al contrario le domande formulate dalla società Cooperativa Agricola San Massimo sono almeno in parte fondate.

11. Nel ricorso introduttivo la società ha proposto, in via principale, domanda di restituzione del fondo e di risarcimento del danno da occupazione abusiva e, in via subordinata, il risarcimento del danno da perdita della disponibilità dell'area e dei danni da occupazione illegittima, nonché la condanna dell'amministrazione anche al pagamento dell'indennità di occupazione legittima. Nel ricorso per motivi aggiunti, la società ha dichiarato di rinunciare alla domanda di restituzione del bene, insistendo per l'accoglimento delle domande formulate nel ricorso introduttivo in via subordinata.

11.1 Preso atto della rinuncia alla domanda restitutoria, la domanda di risarcimento del danno da perdita della proprietà formulata dalla società Cooperativa Agricola San Massimo è infondata in quanto - escluso ogni

effetto abdicativo derivante dalla domanda di risarcimento del danno per equivalente ovvero dalla rinuncia espressa alla domanda restitutoria (Ad. Plen. nn. 2, 3 e 4 del 2020) – la perdita della proprietà del bene è da ricondurre alla scelta della cooperativa di alienare il bene alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.

12. E', invece, parzialmente fondata, nei limiti di cui si dirà successivamente, la domanda di risarcimento del danno cagionato alla società Cooperativa Agricola San Massimo dalla realizzazione dell'opera in assenza di titolo e dall'occupazione del fondo.

12.1 Nella memoria ai sensi dell'art. 73 cod. proc. amm., (pag. 14 e ss.) la ricorrente Cooperativa Agricola San Massimo – nel ribadire le proprie conclusioni - ha precisato le voci di danno di cui chiede il risarcimento nel caso di rigetto della domanda di annullamento del provvedimento ablatorio. Le voci reclamate concernono sia il danno al patrimonio immobiliare derivante dalla realizzazione all'esito di un procedimento espropriativo illegittimo, sia il danno all'attività di impresa e sono così dettagliate:

- Euro 124.040,00 per il valore dei due capannoni demoliti (886 mq x 140 Euro/mq);
- Euro 36.262,80 per il costo della parziale ricostruzione del suddetto capannone (420 mq x 86,34 Euro/mq);
- Euro 85.732 per lavori di ripristino della pavimentazione dei capannoni e dei piazzali, delle tubazioni e dei pozzetti della fognatura e delle acque bianche, della recinzione e del cancello di accesso;
- Euro 934.787,00 stimato dal CTU prof. Michele Rutigliano per la perdita reddituale causata alla società ricorrente dalla indisponibilità del bene e dallo spostamento, indisponibilità e svalutazione dei macchinari ivi presenti;
- Euro 155.040,00 a titolo di indennità di occupazione illegittima nella misura del 5% annuo del valore venale del bene occupato (Euro 163.200,00 x 5% x 19 anni, somma calcolata sino al 2013, data della prima cessione alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.);

- Euro 258.123,75 a titolo di indennità di occupazione d'urgenza legittima, pari, per ogni anno, ad un dodicesimo dell'indennità che sarebbe dovuta in caso di esproprio dell'area che il CTU ing. Giovanni Montresor ha quantificato in Euro 619.497,00 (Euro 124.040,00 per il valore dei due capannoni demoliti + Euro 246.525,00 per la diminuzione di valore della porzione del fondo di proprietà della Cooperativa non oggetto di esproprio, in considerazione della sua sconfigurazione + Euro 163.200,00 per il valore dell'area occupata + Euro 85.732 per lavori di ripristino) e, quindi, pari a  $619.497 \times 1/12 \times 5$  anni a decorrere dal 13.5.1989.

La somma totale pretesa dalla Cooperativa San Massimo per i danni subiti prima della cessione alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s. ammonta, pertanto, ad Euro 1.593,985,55, cui deve essere sottratto l'importo di Euro 805.786,10 già versato dal Comune alla società ricorrente od ai suoi creditori a titolo di indennità di esproprio e di indennità di occupazione d'urgenza e, dunque, di € 788.199,45, da aggiornarsi in base a rivalutazione ISTAT dal 1989 ad oggi.

13. In merito alla sussistenza dei presupposti della domanda risarcitoria, quindi, all'an della pretesa, non v'è contestazione tra le parti, considerato anche che le sentenze della Corte d'appello n. 207/2001 e della Corte di cassazione n. 3121/2005, hanno dichiarato inammissibili i giudizi di opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione proposti specularmente dal Comune e dalla Società Cooperativa Agricola San Massimo, sul presupposto che il decreto d'esproprio era stato emesso tardivamente, solo dopo la scadenza della dichiarazione di pubblica utilità, e che esso era, dunque – secondo un orientamento all'epoca ancora seguito dalla giurisprudenza civile – emesso in carenza di potere e, dunque, improduttivo di effetti ablatori. Conseguentemente il Comune, riconoscendo di non aver acquisito, per effetto del decreto di espropriazione, la proprietà dell'area, ha poi adottato il decreto di acquisizione ai sensi dell'art. 42-bis D.P.R. 327/2001. Il requisito della colpa, neppure è contestato dal Comune,

che si è limitato a contestare la quantificazione dei danni. E d'altronde, il calcolo dei termini di efficacia del provvedimento da cui derivava la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera non presenta, salvo circostanze peculiari, nella specie non rappresentate, alcun ipotizzabile elemento di difficoltà o incertezza tali da escludere una condotta colposa a carico dell'amministrazione che non li rispetti. Può, dunque, ritenersi fondata la pretesa risarcitoria azionata dalla società cooperativa.

14. Con riguardo alla quantificazione delle somme dovute, occorre preliminarmente affrontare le eccezioni preliminari di difetto di legittimazione passiva e di prescrizione, formulate dal Comune nella memoria di costituzione del 17 febbraio 2014.

14.1 Infondata è l'eccezione di difetto di legittimazione passiva formulata dal Comune sul presupposto che i pregiudizi cagionati al privato sarebbero imputabili unicamente ad ANAS, soggetto che ha materialmente dato corso all'occupazione dell'area. Per costante orientamento giurisprudenziale, l'ente espropriante resta sempre dominus della procedura, ciò finanche nelle ipotesi in cui ricorra all'istituto della delega, ex art. 60, l. n. 865 del 1971. Come tale esso è responsabile per l'operato del delegato, conservando ogni potere di controllo e di stimolo, il cui mancato esercizio è fonte di corresponsabilità, senza che assuma rilievo la natura del negozio intercorso tra delegante e delegato (ex multis, Cassazione civile sez. II, 15/01/2019, n.815, Cassazione civile sez. I, 22/12/2016, n.26766, Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 25/03/2019, n. 255; Consiglio di Stato sez. IV, 14/07/2014, n.3655).

14.2 L'eccezione di prescrizione delle pretese risarcitorie va analizzata in relazione alle diverse voci di danno reclamate.

14.3 La ricorrente, infatti, ha chiesto il risarcimento di diverse voci di danno, talune delle quali riconducibili alla realizzazione dell'opera, altre riferite al mancato godimento dell'area (€ 155.040,00 per danni da occupazione abusiva nella misura del 5% annuo - per 19 anni fino al 2013, data della prima

cessione alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.. - del valore venale del bene occupato pari a 163.200,00).

Secondo consolidata giurisprudenza, costituendo l'occupazione abusiva illecito permanente, rientrante nel genus dell'art. 2043 c.c., il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria e restitutoria è quinquennale. Esso decorre:

1. dalla proposizione della domanda avente come causa petendi l'occupazione abusiva (risarcitoria per equivalente della perdita della proprietà sostanziale, ovvero restitutoria);
2. dalla singola annualità, per la domanda risarcitoria per equivalente della perdita del godimento con la conseguenza che la prescrizione estingue il diritto al risarcimento da mancato godimento del bene, per gli anni precedenti al quinquennio antecedente la messa in mora (C.g.a., n. 255 del 2019; Cons. Stato, sez. IV, n. 5262 del 2017; sez. IV, n. 5084 del 2017; sez. IV, n. 4636 del 2016, Cassazione civile sez. I, 02/03/2022, n.6867, T.A.R. Napoli, (Campania) sez. V, 02/07/2021, n.4596, T.A.R. Lazio, Latina, n. 497/2013).

Le voci di danno riconducibili alla realizzazione dell'opera non derivano dalla compressione delle facoltà dispositive e di godimento del bene, ma dall'attività costruttiva, che, sia pure iniziata e conclusa durante il periodo di occupazione legittima, ha dato origine ad un'opera destinata a restare sul fondo della ricorrente senza un titolo legittimo (a causa della non tempestiva adozione del decreto di espropriazione). Si tratta, dunque, di spese sostenute in conseguenza della realizzazione dell'opera che hanno generato una diminuzione patrimoniale nel momento stesso in cui l'opera è stata realizzata, ovvero le spese sostenute. Il diritto al risarcimento del relativo danno, pertanto, è sorto – per così dire “istantaneamente” volendo mutuare le categorie penalistiche dell'illecito permanente ed istantaneo - esaurito nel momento stesso in cui si è verificata la perdita patrimoniale in capo alla ricorrente e, pertanto, da tale data il relativo termine di prescrizione – in forza del principio di cui all'art. 2697 c.c. – ha iniziato il proprio corso.

Queste domande non sono prescritte, poiché sono state proposte per la prima volta con l'atto introduttivo del giudizio di opposizione alla stima, notificato dalla società Agricola Cooperativa San Massimo il 4 dicembre 1990, ovvero nel medesimo anno in cui l'opera è stata completata. Vero è che la causa petendi della suddetta domanda era riconducibile non ad un illecito, ma al fatto (in teoria) lecito costituito dal decreto di espropriazione, tuttavia, per consolidato principio giurisprudenziale, nel caso in cui, pur in assenza di un valido decreto d'esproprio, l'ente espropriante proceda alla determinazione dell'indennità di espropriazione, ovvero all'offerta o al deposito di essa, i suddetti atti, costituendo in ogni caso il riconoscimento del diritto dell'ex proprietario ad un ristoro patrimoniale, si configurano come atti interruttivi della prescrizione del diritto al risarcimento dei danni derivanti dall'attività posta in essere dall'amministrazione. "Analogo discorso deve essere fatto il giudizio di opposizione alla stima, atteso che con detta azione si chiede il ristoro patrimoniale conseguente alla perdita, per la acquisizione alla pubblica amministrazione, dello stesso diritto di proprietà sul medesimo bene, vale a dire il diritto al ristoro per la perdita dello stesso bene della vita, che si fa valere, qualora se ne verificano i presupposti, con l'azione risarcitoria proposta a seguito di occupazione acquisitiva" (così Cass. Civ., sez. I, 27 gennaio 2011, n. 28862).

Nel caso di specie, atteso che l'indennizzo liquidato dalla Commissione Provinciale Espropri comprendeva le medesime voci di danno che sono oggetto della domanda risarcitoria all'esame, per le ragioni sopra indicate, l'atto introduttivo del giudizio di opposizione alla stima deve essere considerato quale atto idoneo a determinare, ai sensi dell'art. 2945, secondo comma, c.c. l'effetto interruttivo e sospensivo del corso della prescrizione anche per le suddette pretese.

Il giudizio di opposizione alla stima è stato introdotto dalla ricorrente in data 4 dicembre 1990 (entro il medesimo anno in cui le opere furono realizzate) e si è concluso con la sentenza della Corte di Cassazione n. 3121/2005 del 16

febbraio 2005. La domanda di risarcimento dei danni derivante dall'attività amministrativa illegittima è stata proposta innanzi al Tribunale civile di Verona in data 1 febbraio 2007 e tale giudizio, in virtù della tempestiva riassunzione innanzi a questo Tribunale, può ritenersi tutt'ora pendente. Pertanto, stante l'effetto interruttivo e sospensivo derivante dalla proposizione delle domande giudiziali sopra richiamate, il termine quinquennale di prescrizione non è ancora decorso.

Per quanto riguarda il danno da occupazione abusiva, invece, la pretesa della ricorrente è da ritenersi parzialmente prescritta. In ossequio ai principi innanzi compendiatamente, infatti, sono prescritte le pretese relative al periodo di occupazione anteriore al quinquennio precedente l'atto introduttivo del presente giudizio da rinvenirsi, stante i principi in materia di *translatio iudicii*, nell'atto di citazione innanzi al Tribunale di Verona, notificato a mezzo del servizio postale in data 1° febbraio 2007 (ricevuto in data 5 febbraio 2007). Non può assumere rilevanza, invece, il giudizio di opposizione alla stima, poiché tra le domande proposte non poteva esservi quella volta al risarcimento del danno da illegittima occupazione del bene, che ha iniziato a prodursi soltanto dopo la scadenza del termine di occupazione legittima, maturato dopo l'introduzione di quel giudizio, in data 13 maggio 1994 (5 anni dall'immissione nel possesso avvenuta il 13 maggio 1989).

I danni da occupazione abusiva per la perdita della disponibilità del terreno, dovranno, pertanto, essere liquidati, nella misura che si dirà più avanti, a partire dal 5 febbraio 2002 fino alla data della cessione del fondo alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s. avvenuta in data 22.4.2013.

È, invece, prescritta la domanda volta alla diversa quantificazione dell'indennità di occupazione legittima è, invece, prescritta. La ricorrente afferma di averla proposta per la prima volta con domanda riconvenzionale formulata nella memoria di costituzione depositata nel giudizio di opposizione alla stima proposto dal Comune innanzi alla Corte d'Appello di Verona. Di tale circostanza, tuttavia, non fornisce alcuna prova, che neppure è



evincibile dagli atti, atteso che di quel giudizio sono state depositate soltanto le sentenze della Corte d'appello e della Corte di Cassazione, oltre all'elaborato peritale dell'ing. Ambrosetti (dal quale, peraltro, si evince il quesito formulato dalla Corte al quale è rimasta estranea ogni valutazione relativa alla suddetta indennità).

Poiché il periodo di occupazione legittima è scaduto il 13 maggio 1994, la domanda relativa all'indennità di occupazione legittima, presentata con l'atto di citazione del 1 febbraio 2007 è successiva alla scadenza del termine (decennale) di prescrizione.

Contrariamente a quanto afferma la ricorrente nella memoria di replica, l'eccezione di prescrizione relativa alla suddetta indennità è stata ritualmente e tempestivamente proposta dal Comune nella comparsa di costituzione depositata innanzi al Tribunale civile di Verona il 19 maggio 2008 nel giudizio qui riassunto.

14.4 Nei limini in cui non sono prescritte, le domande formulate dalla ricorrente risultano fondate nei limiti che si espongono in seguito.

14.5 Occorre premettere, in relazione alla quantificazione delle voci di danno risarcibile, che, ai sensi dell'art. 11, comma 6, cod. proc. amm., sono utilizzabili i documenti prodotti e le CTU espletate nel corso dei giudizi civili svoltisi tra le parti.

14.6 Seguendo l'ordine delle voci di danno reclamate riepilogato nella memoria ex art. 73 cod. proc. amm. depositata in vista del giudizio di merito, non sono risarcibili quelle concernenti il valore del capannone demolito e i costi della sua demolizione e ricostruzione. Come correttamente rilevato dal Comune, il suddetto capannone era abusivo. All'epoca in cui fu liquidata l'indennità di espropriazione, la domanda di condono presentata dalla dante causa della ricorrente era ancora pendente, pertanto esso era utilizzato dalla ricorrente per lo svolgimento della propria attività. L'istanza di condono è stata, però, rigettata dal Comune. Il diniego è stato impugnato innanzi a questo Tribunale che, con sentenza n. 695 del 18.7.2017, ha respinto il

ricorso. Anche la ricostruzione del capannone è avvenuta in assenza di titolo edilizio. Anche per tale intervento è stata presentata un'istanza di condono, respinta dall'Amministrazione. Si tratta, dunque, di utilità (quelle relative al valore dell'immobile) riconducibili ad un'attività illecita la cui perdita non può essere risarcita, “non essendo più generalmente consentito che chi versi in una condizione di illiceità tragga vantaggio da essa” (Cassazione civile sez. VI, 22/11/2017, n.27863, cfr. anche Cassazione civile sez. III, 21/02/2011, n.4206 che ha fatto applicazione del principio per escludere la risarcibilità dei danni cagionati ad un immobile abusivo dalla costruzione di una strada comunale, in tale ipotesi la Corte ha ritenuto che “il danno, ancor prima che ingiusto è inesistente in quanto il bene abusivo non è suscettibile di essere scambiato sul mercato. In tal senso, in tema di espropriazione per pubblica utilità, si ritiene che gli immobili costruiti abusivamente non sono suscettibili di indennizzo, a meno che alla data dell'evento ablativo non risulti già rilasciata la concessione in sanatoria, per cui non si applica nella liquidazione il criterio del valore venale complessivo dell'edificio e del suolo su cui il medesimo insiste, ma si valuta la sola area, sì da evitare che l'abusività degli insediamenti possa concorrere anche indirettamente ad accrescere il valore del fondo. La stessa regola vale anche per le ipotesi di espropriazione cosiddetta larvata previste dalla L. n. 2359 del 1865, art. 46, atteso il necessario raccordo tra l'indennizzo previsto da tale norma e l'indennità di espropriazione (anche se regolata da leggi speciali) e ciò pure se il danno lamentato consista proprio nella diminuzione di godimento dell'immobile abusivo, poichè è principio di carattere generale desumibile dalla normativa sia urbanistica, che espropriativa (L. n. 865 del 1971, art. 16, comma 9), quello per cui il proprietario non può trarre alcun beneficio dalla sua attività illecita (Cass., 14.12.2006, n. 26260; Cass., 30.1.2006, n. 25526; Cass., 12.5.2003, n. 7269)”). Neppure sono computabili nelle voci di risarcimento ristorabile le spese sostenute per la demolizione dell'edificio poiché abusivo e, come tale, assoggettabile alla

sanzione demolitoria. Si tratta, dunque, di una voce di spesa non causalmente riconducibile sotto il profilo giuridico all'occupazione del fondo.

14.7 Sono, invece, dovute quali voci di danno emergente riconducibili alla realizzazione dell'opera in assenza di un titolo giuridico, la somma di € 85.732,00 spesa per l'esecuzione dei lavori di ripristino della pavimentazione dei capannoni e dei piazzali, delle tubazioni e dei pozzetti della fognatura e delle acque bianche, della recinzione e del cancello di accesso. La spese ed il suo importo non sono oggetto di contestazione da parte del Comune che, peraltro, è stato già riconosciuto dalla Commissione Provinciale Espropri in un ammontare sostanzialmente conforme.

14.8 Quanto alla voce di danno da privazione del godimento dell'area, essa, nei limiti della prescrizione, risulta dovuta.

Secondo l'indirizzo giurisprudenziale maggioritario allo stato, tale danno può ritenersi provato "in base ad una presunzione relativa (in considerazione della natura naturalmente fruttifera del bene), all'esito della dimostrazione in concreto della perdita del possesso, che costituisce l'oggetto immediato del comportamento lesivo della P.A, mentre incombe su quest'ultima l'onere di provare che il proprietario si sia intenzionalmente disinteressato dell'immobile, o, più propriamente, che una concreta e comprovata situazione del rapporto tra proprietario e bene (il c.d. lato interno del diritto soggettivo di proprietà) possa far escludere la sussistenza di tale voce di danno. Si è, infatti, ritenuto che: "Secondo una valutazione basata sull'id quod plerumque accidit e, dunque, facendosi applicazione dell'istituto delle presunzioni semplici (art. 2729 c.c.), può evidenziarsi come la perdita del godimento del bene si traduca, di regola, nella perdita del valore d'uso di quel bene o, anche, della sua mera "disponibilità statica"; di quella che, con locuzione descrittiva, può essere definita come una "posta attiva potenziale" della sfera giuridica dell'interessato, cioè dei molteplici impieghi, profittevoli o anche solo di svago, che si traggono dall'essere nella disponibilità del bene." (Consiglio di Stato sez. IV, 23/07/2020, (ud. 13/02/2020, dep. 23/07/2020), n.4709).

Nella specie, non è contestato che il decreto di occupazione sia stato eseguito e che ciò ha determinato uno spossessamento dell'area.

Le allegazioni del Comune, volte ad escludere la sussistenza del suddetto danno in ragione del fatto che la ricorrente avrebbe comunque utilizzato l'area, non sono assistite da alcun riscontro probatorio. Si fa riferimento ad una nota del 5 novembre 2020 dalla quale emergerebbe che essa abbia continuato a fruirne pur in assenza di una formale ed esplicita riconsegna (“il terreno de quo risulta occupato da fabbricati abusivi, da ulteriori opere edilizie irregolari realizzate dalle ricorrenti e viene utilizzato dalle stesse anche come deposito materiali e rifiuti vari”). La nota non è stata depositata in atti, ma soprattutto non è idonea a dimostrare la cessazione dell'occupazione da parte del Comune nel periodo in cui il bene apparteneva ancora alla società Cooperativa Agricola San Massimo, che se n'è disfatta nel 2013. Del resto, l'amministrazione, con nota del 1° ottobre 2008 (depositata come doc. 22 dalla parte ricorrente, in data 24.09.2021) ha espressamente negato alla ricorrente il diritto di rientrare in possesso dell'area.

Non sono stati, dunque, forniti elementi di prova idonei ad escludere che l'occupazione – quantomeno “giuridica” – del bene sia cessata prima dell'adozione del provvedimento ex art. 42-bis D.P.R. 327/2001.

Come condivisibilmente affermato (T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. II, 26/04/2013, n.1225) “la scadenza di un atto o di un provvedimento che a qualsiasi titolo determini l'occupazione di un bene da parte di un soggetto diverso dal proprietario non fa venir meno l'occupazione di fatto del bene stesso, essendo necessario, per far cessare l'occupazione, un atto di riconsegna del bene al proprietario, in mancanza del quale l'occupazione permane e, in quanto illegittima, costituisce fonte di responsabilità (sul punto, cfr. Cass. Civ., Sez. I, n. 10866/1999). La detenzione qualificata dell'area (sul punto, cfr. Cass. Civ., Sez. II, n. 132/1992; Cass. Civ. Sez. I, n. 10686/2005, Cass. Civ., Sez. I, n. 2952/2003) da parte del soggetto per effetto di un provvedimento amministrativo che in tale senso disponga si trasforma, infatti, a seguito della

scadenza del termine di efficacia del provvedimento stesso, in detenzione sine titulo e ciò determina il sorgere in capo al soggetto stesso di un obbligo di restituzione del bene al legittimo proprietario.

Come chiarito dalla Suprema Corte (Cass. Civ., Sez. I, n. 2952/2003), per la riconsegna del bene non si richiedono particolari formalità, ma deve comunque trovare applicazione la normativa contenuta negli art. 1140 e segg. cod. civ., secondo la quale, per la perdita del possesso materiale del bene nel caso di detenzione qualificata, occorre quanto meno che venga esteriorizzato, da chiari ed inequivoci segni, l'*animus derelinquendi*. Incombe, pertanto, sul soggetto detentore del bene in forza di un provvedimento amministrativo (come incombe sul conduttore nell'ipotesi di rilascio per finita locazione: sul punto cfr. Cass. Civ., Sez. III, n. 7776/2004) l'onere della prova in ordine all'intervenuta restituzione del bene stesso, in armonia con quanto ritenuto dalla Suprema Corte (Sez. Un., n. 13533/2001) in materia di prova dell'inadempimento.”. Nella specie, non v'è alcun atto o manifestazione di volontà dalla quale soltanto può ritenersi che l'area sia stata materialmente restituita (se non con l'adozione del decreto ex art. 42-bis D.P.R. 327/2001).

In relazione al quantum debeatur occorre rifarsi necessariamente ad un criterio equitativo. Il Consiglio di Stato, con sentenza Consiglio di Stato sez. IV, 23/07/2020, n.4709 ha recentemente rimeditato l'orientamento precedente, secondo cui la suddetta voce di danno dovrebbe di regola essere liquidata in una somma pari all'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale del bene in linea con il parametro fatto proprio dal legislatore all'art. 42 bis, comma 3, del d.P.R. n. 327/2001 (Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 2016, n. 4799, T.A.R. Campania, Napoli Sez. V, sentenza n. 4873/2019). La IV Sezione ha ritenuto preferibile una valutazione equitativa fondata sulla valorizzazione di circostanze del caso concreto, che tengano in considerazione, ad esempio “potrà tenersi conto della maggiore o minore estensione dell'area occupata, della durata dell'occupazione, dell'uso che fino a quel momento ne aveva fatto il suo proprietario, di circostanze attinenti al

proprietario (se, ad es., è un imprenditore o un agricoltore o comunque è un soggetto che impiega o può impiegare proficuamente quel bene per scopi produttivi) oppure al bene stesso (destinazione urbanistica del bene occupato, il contesto territoriale e il tessuto economico in cui esso è inserito, la possibilità, in atto o in potenza, di adoperare quel bene per scopi economici o di svago)”. Nella specie, occorre tener presente che l’area è sempre stata utilizzata come area di sosta di veicoli. Si tratta di un uso solo accessorio rispetto all’attività produttiva svolta dalla Cooperativa, i cui effetti pregiudizievoli sull’attività produttiva sono stati pure considerati ai fini della quantificazione dei danni all’attività produttiva. Appare, dunque, equo quantificare il danno da perdita della disponibilità “statica” del bene secondo il criterio del saggio legale annuale di interessi computato sul valore venale del bene.

Quanto alla determinazione del valore venale del bene, può utilizzarsi la stima compiuta dal CTU ing. Montresor, conforme a quella della Commissione Provinciale Espropri e alla quale si rifà la parte ricorrente, essendo basata su uno dei criteri di stima riconosciuti utilizzabili dalla giurisprudenza in materia e i cui parametri non sono stati specificamente contestati dal Comune. Il Comune, infatti, ha impostato la propria difesa sul punto sul presupposto, erroneo, secondo cui la stima sarebbe stata pari ad € 100,00 al mq, circostanza che è espressamente smentita dalla CTU, nella quale il valore di € 163.200,00 corrisponde all’importo di € 50,00/mq (cfr. pag. 49 CTU).

Il valore da considerare è quello attuale secondo il canone della *taxatio rei*. Va dunque considerato il valore dell’area al momento dell’immissione nel possesso (pari ad € 163.200,00), su tale valore deve essere calcolato il saggio legale annuale degli interessi e il relativo importo deve essere rivalutato all’attualità, con decorrenza da ciascuno anno di maturazione. Come si è detto in precedenza l’importo va riconosciuto nei limiti della prescrizione e, dunque, per il periodo compreso tra il 5 febbraio 2002 fino alla data della

cessione del fondo alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.. avvenuta in data 22.4.2013.

14.9 E' dovuto il risarcimento del danno all'attività d'impresa subito dalla ricorrente a causa della realizzazione dell'opera all'esito di una procedura espropriativa illegittima, nella misura calcolata nella relazione di consulenza tecnica svolta dal prof. Michele Rutigliano nel corso del giudizio svoltosi innanzi al Tribunale civile di Verona.

La stessa Commissione Provinciale Espropri aveva riconosciuto che "l'abbattimento del capannone industriale ha comportato il fermo della produzione di imballaggi per i prodotti ortofrutticoli indispensabili per l'attività della cooperativa agricola; l'area cortilizia era utilizzata per la sosta e manovra degli automezzi, il carico e lo scarico delle merci ed il deposito degli imballaggi; l'accesso al complesso cooperativistico, che è unico per la particolare ubicazione confinale tra la linea ferroviaria VR/TN ed il canale di irrigazione del Conagro è stato interrotto per 5 mesi (febbraio/giugno 1990); la interruzione dell'accesso ha comportato inoltre, la chiusura del supermercato"). I suddetti danni non sono stati contestati dal Comune, il quale si è limitato a richiamare i principi espressi da talune sentenze della Corte di cassazione a confutazione della spettanza della suddetta voce di danno. le sentenze richiamate non sono, tuttavia, conferenti con la fattispecie all'esame, essendo state pronunciate all'esito di giudizi di opposizione alla stima dell'indennità di espropriazione, la cui liquidazione è governata da criteri legali rigidamente definiti. Nel caso di specie, viene in rilievo un comportamento illecito dell'amministrazione, che non ha validamente concluso la procedura espropriativa, e, pertanto, il risarcimento del danno deve riguardare l'intera perdita patrimoniale subita per effetto dell'illecito. Il consulente del Tribunale ha quantificato il danno all'attività d'impresa nella misura complessiva di € 934.787,00, comprendente il danno emergente (€ 96.061,00, in relazione ai costi di spostamento dei macchinari e delle demolizioni e perdita di valore di macchinari ed attrezzature) ed il lucro

cessante (838.726,00 calcolato in relazione alla perdita di utilità dei soci ed ai saldi negativi di gestione e perdite realizzate nel triennio 1989 - 1991).

La contestazione del Comune in merito alla quantificazione del lucro cessante operata dal consulente si limita a richiamare la stima operata dalla Commissione Provinciale Espropri. A fronte dell'ampia disamina da parte del prof. Rutigliano in ordine alle ragioni per le quali quella stima non è attendibile, la mera ripetizione dei criteri di valutazione utilizzati dalla Commissione non costituisce una contestazione specifica, non evidenziando le ragioni per le quali il metodo adottato dal consulente sarebbe errato o fonte di esiti inattendibili. In ogni caso, va osservato che i valori risultanti dai due differenti metodi di calcolo, considerati per singola annualità, evidenziano una stima più elevata da parte della Commissione Provinciale. Quest'ultima, infatti, ha quantificato il danno all'impresa nell'importo di £ 700.000.000 (pari a € 361.519,82), considerando il lucro cessante relativo ad una sola annualità. Al contrario, il consulente ha ritenuto di considerare un orizzonte temporale di tre anni, spiegando che il danno da riduzione dell'attività aziendale è idoneo a proiettare i propri effetti nel tempo (tre anni sarebbe il tempo ragionevolmente prevedibile entro il quale i soci, venuti meno i vantaggi della cooperativa derivanti dalla riduzione dell'attività, impiegherebbero per individuare soluzioni alternative, cfr. pag. 40 della relazione peritale).

15. In conclusione, sulle domande formulate il Collegio così decide:

- Respinge perché infondate le domande proposte da entrambe le ricorrenti di annullamento del decreto di acquisizione ex art. 42-bis;
- Dichiara inammissibili le domande di risarcimento del danno da perdita della proprietà e da occupazione illegittima formulate dalla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.
- Prende atto della rinuncia alla domanda di restituzione formulata dalla società Cooperativa Agricola San Massimo e dichiara infondata la domanda di risarcimento del danno da perdita della proprietà dalla stessa proposta;



- Dichiara prescritta la pretesa creditoria al pagamento dell'indennità di occupazione legittima;
- Accoglie, nei limiti della prescrizione, la domanda di risarcimento dei danni da occupazione illegittima subiti dalla società Cooperativa Agricola San Massimo, limitatamente alle seguenti voci di danno:
  - 1) € 85.732,00 a titolo di danno emergente per l'esecuzione dei lavori di ripristino della pavimentazione dei capannoni e dei piazzali, delle tubazioni e dei pozzetti della fognatura e delle acque bianche, della recinzione e del cancello di accesso;
  - 2) il danno da perdita della disponibilità statica del fondo, da quantificarsi in un importo pari al saggio legale annuale degli interessi sul valore dell'area determinato al momento dell'immissione nel possesso (pari ad € 163.200,00), calcolato anno per anno per il periodo compreso tra il 5 febbraio 2002 ed il 22.4.2013, data della cessione del fondo alla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s... (per tener conto della prescrizione). Il relativo importo annuale deve essere rivalutato secondo gli indici ISTAT.
  - 3) € 934.787,00 per il danno all'attività d'impresa.

Le altre voci di danno non sono dovute.

Le somme indicate ai punti 1 e 3 devono essere rivalutate all'attualità secondo gli indici ISTAT. Le somme di ciascun anno determinate in base ai criteri di cui al punto 2 devono essere rivalutate secondo gli indici ISTAT.

Dalle somme così calcolate deve essere sottratto l'importo di € 805.786,00, già corrisposto dal Comune alla Società Cooperativa Agricola San Massimo a titolo di indennità di espropriazione, anch'essa da rivalutare all'attualità.

Sugli importi rivalutati dovranno essere corrisposti alla ricorrente gli interessi legali, in base ai principi generali sulla liquidazione dell'obbligazione risarcitoria.

16. il Comune di Verona deve essere condannato alla rifusione delle spese di giudizio in favore della Società Cooperativa Agricola San Massimo, mentre, tenuto conto della complessità delle questioni esaminate e della peculiarità

della fattispecie, possono essere compensate nei confronti Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie in parte il ricorso introduttivo e, per l'effetto, condanna il Comune di Verona al risarcimento del danno subito dalla Società Cooperativa Agricola San Massimo per effetto della procedura espropriativa illegittimamente condotta, nelle voci indicate in motivazione, dalle quali, secondo i criteri indicati, dovrà essere sottratto l'importo di € 805.786,00 (da rivalutare secondo gli indici ISTAT). Sulle somme così determinate dovranno essere calcolati gli interessi legali a partire dalla data di scadenza dell'occupazione legittima fino al soddisfo;
- dichiara improcedibile la domanda di restituzione delle aree;
- dichiara prescritta la domanda di pagamento dell'indennità di occupazione legittima;
- rigetta la domanda di annullamento formulata con il ricorso per motivi aggiunti, dichiara improcedibili le altre domande proposte dalla Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s.

Condanna il Comune di Verona al pagamento delle spese di lite in favore della Società Cooperativa Agricola San Massimo che liquida in € 3.000,00, oltre accessori di legge. Compensa le spese tra il Comune e la Società Agricola Meneghelli Aldo & Figli s.s..

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario, Estensore

Elena Garbari, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Mariagiovanna Amorizzo**

**IL PRESIDENTE**  
**Grazia Flaim**

**IL SEGRETARIO**