

Pubblicato il 21/08/2025

N. 01428/2025 REG.PROV.COLL.  
N. 01606/2024 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 1606 del 2024, proposto da Antonio Bernardi, Cinzia Bernardi, Donatella Bernardi, Zenaide Bernardi, Bernardi Livio S.n.c. di Bernardi Antonio & C., rappresentati e difesi dagli avvocati Luca Dona', Alessandro Janna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Superstrada Pedemontana Veneta S.P.A, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio D'Agostino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

1) del decreto n. 311 del 14.6.2024 di Superstrada Pedemontana Veneta s.p.a., nonché di tutti gli atti presupposti e conseguenti, meglio descritti nel ricorso, ivi espressamente compresi la nota del 5.5.2021, prot. n. 207439, della Regione Veneto e, per quanto possa occorrere, il “tipo di frazionamento-atto di aggiornamento presso l’Ufficio Provinciale di Treviso [rectius, Ufficio Provinciale di Vicenza] con prot. N. 2018/138312” del 6.12.2018, la nota di

SPV del 4.12.2024 e la nota del 10.12.2024, prot. n. 626100, della Regione Veneto;

- 2) con condanna della parte resistente a restituire ai ricorrenti, nello status quo ante, i terreni acquisiti da Superstrada Pedemontana Veneta s.p.a. con il decreto impugnato e, comunque, tutti i maggiori terreni occupati rispetto a quanto previsto nel decreto;
- 3) con vittoria di competenze e spese di lite.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Superstrada Pedemontana Veneta S.P.A;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2025 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Nel presente giudizio si controverte sulla legittimità del provvedimento di acquisizione coattiva ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001 con cui Superstrada Pedemontana Veneta S.p.A. (d'ora in poi anche "Spv"), concessionaria della Regione Veneto per la gestione dell'omonimo collegamento stradale, ha acquisito al patrimonio dell'ente concedente i beni immobili controversi, di proprietà degli odierni ricorrenti.

La vicenda si inserisce in un lungo contenzioso nell'ambito del quale i ricorrenti hanno inizialmente impugnato il primo decreto n. 110 del 12.3.2019 con cui Spv ha espropriato, ai fini della realizzazione dell'infrastruttura viaria, l'appezzamento di terreno con annesso fabbricato sito nel Comune di Rosà (VI).

Detto giudizio è culminato nella sentenza del Consiglio di Stato Sez. IV, 29.3.2021, n. 2612 confermativa delle statuzioni contenute nella sentenza n. 8107/2020 con cui il Tar Lazio, sede di Roma, ha annullato il decreto di

esproprio n. 110/2019, ritenendo sussistente un vulnus alle garanzie partecipative dei ricorrenti con riferimento alla fase originaria di imposizione del vincolo espropriativo, vale a dire nella fase prodromica all'adozione del decreto commissoriale n. 10 del 20 settembre 2010 di approvazione del progetto definitivo.

Nella predetta sentenza n. 2612/2021 il Consiglio di Stato ha peraltro così statuito: “valuterà l’Amministrazione se, a valle dell’annullamento degli atti impugnati in prime cure, regolarizzare la situazione esercitando il potere di acquisizione di cui all’articolo 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, rinviandosi a tale sede le eventuali questioni connesse all’esatta individuazione delle porzioni di suolo espropriate”.

A valle di detta sentenza, l’ente concedente Regione Veneto con nota prot. 207439 del 5.5.2021 ha invitato l’odierna resistente a procedere “senza indugio all’adozione del provvedimento di acquisizione al Demanio regionale stradale delle aree descritte in oggetto, ai sensi di quanto previsto dall’art. 42 bis” del d.P.R. n. 327/2001.

Sovrappiù, ottenuto il parere della Commissione Provinciale espropri sulla dovuta indennità di legge e costituiti i relativi depositi presso il Ministero dell’Economia ha, quindi, emesso il decreto di acquisizione sanante ex art. 42 bis del d.P.R. n. 327/2001 n. 295 del 3.12.2021.

Avverso detto decreto sono insorti, nel presente giudizio, gli odierni ricorrenti, lamentandone l’illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, in particolare deducendo i seguenti vizi:

1. Violazione ed errata applicazione degli artt. 7, 8 e 10 della L. 7.8.1990, n. 241. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio del giusto procedimento e dell’art. 97 Cost.;
2. Violazione ed errata applicazione dell’art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001. Eccesso di potere per insussistenza dei presupposti, nonché per difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza;

3. Violazione ed errata applicazione dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001 sotto un ulteriore profilo. Eccesso di potere per indeterminatezza, per perplessità e per difetto dei presupposti. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per contraddittorietà;

4. Violazione ed errata applicazione dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327/2001. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria, nonché per errata valutazione dei presupposti.

Si è costituita in giudizio Superstrada Pedemontana Veneta S.P.A, chiedendo il rigetto dell'impugnativa.

All'udienza pubblica in epigrafe indicata la causa è passata in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso non merita accoglimento per le ragioni di seguito sinteticamente esposte.

Com'è noto l'art. 42-bis è stato introdotto dal d.l. n. 98/2011 per colmare il vuoto normativo venutosi a creare in seguito alla sentenza 8 ottobre 2010, n. 293, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 43 d.P.R. n. 327/2001 per eccesso di delega.

Il provvedimento di acquisizione coattiva introdotto dall'art. 42-bis si configura, come un nuovo atto, omogeneo a quello di esproprio, di cui fa le veci, nei casi in cui la P.A. già detiene il bene e lo utilizza per ragioni di pubblico interesse.

Tale provvedimento non sana il precedente illecito, ma si limita - all'esito di una rigorosa motivazione sulle esigenze di interesse pubblico, valutate comparativamente con gli interessi del privato, anche in relazione all'assenza di alternative possibili - a disporre l'acquisizione del bene al patrimonio della P.A. con effetti ex nunc, previa corresponsione al privato di un indennizzo che copre il valore venale del bene (da calcolarsi al momento dell'acquisizione), oltre che di una somma ulteriore (forfettariamente determinata in misura pari al 10% del valore venale) a titolo di ristoro del pregiudizio non patrimoniale.

Trattasi, in definitiva, di un provvedimento espropriativo semplificato, espressione di un potere eccezionale extra ordinem, che rappresenta l'estrema ratio per la soddisfazione di attuali e straordinarie ragioni di interesse pubblico (Corte cost. n. 71 del 2015, § 6.7.; Cass. civ., sez. un. n. 4880 del 2019, § 11; sez. un. n. 2583 del 2018, § 6; Cons. Stato, Ad. plen. n. 3 del 2016, § 5.4.; sez. IV, n. 4125 del 2018; sez. IV, n. 2765 del 2018; sez. IV, n. 5084 del 2017; sez. IV, n. 2690 del 2016).

Secondo consolidata giurisprudenza il provvedimento di acquisizione coattiva dell'area abusivamente occupata risulta sorretto da adeguata motivazione in relazione ai parametri valutativi stabiliti dal comma 4 dall'art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, laddove l'Amministrazione rappresenti non solo la definitiva modifica del fondo del privato, ma anche la sussistenza del primario interesse pubblico al mantenimento dell'area alla mano pubblica, in ragione dell'essenzialità dell'infrastruttura ivi allocata (così T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 14.1.2022, n. 37 e T.A.R. Sicilia Catania Sez. II, 7.1.2021, n. 32).

Tale onere motivazionale è stato assolto nel caso di specie, avendo la parte resistente, nel decreto impugnato, evidenziato che l'acquisizione al Demanio regionale Stradale dell'area, abusivamente occupata e posta al servizio della "Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta", si giustifica in ragione delle seguenti ed eccezionali circostanze:

- *"le aree individuate catastalmente al foglio 9 - p.11 e 1703 e 1705 in agro del Comune di Rosà (VI) sono state utilizzate per la realizzazione delle opere pubbliche relative al sistema di interconnessione tra la S.S. n.47 "della Valsugana", la viabilità complanare alla "Pedemontana Veneta" (ex S.P. n.111 "Nuova Gasparona") e la viabilità locale di connessione ai Comuni di Bassano del Grappa (VI) e Cassola (VI);*
- *dalla constatazione dello stato dei luoghi e dalla sovrapposizione tra la mappa catastale e l'ortofoto le sopraccitate particelle 1706 e 1708 erano già di fatto sede della pubblica viabilità;*
- *l'occupazione espropriativa delle aree sopra elencate è derivante della prescrizione dei comuni nonché del gestore della viabilità della S.S. n.47 "della Valsugana", ANAS*

*S.p.A., i quali hanno imposto di mantenere in esercizio per tutta la durata dei lavori di realizzazione della Superstrada Pedemontana Veneta l'asse nord-sud "Padova-Trento", evitando in tal modo la chiusura completa del preesistente svincolo "Bassano/Rosà" della S.P. 111 "Nuova Gasparona" (detto comunemente svincolo del "Crocerone") nonché l'interruzione della connessione tra la stessa S.P. 111 "Nuova Gasparona", la S.S. n.47 "della Valsugana" e le viabilità d'ingresso ai Comuni di Bassano del Grappa (VI) e Cassola (VI);*

*- tutte le infrastrutture pubbliche stradali realizzate sull'area oggetto del presente decreto sono da tempo completate e già poste in esercizio e in piena efficienza, rendendo impraticabile qualsivoglia ripristino delle aree;*

*- l'opera eseguita, per via della sua indispensabilità per il corretto esercizio della Superstrada Pedemontana Veneta ed alla luce delle prescrizioni derivanti dalle Autorità, dagli enti locali e dalla Regione Veneto, è pertanto da ritenersi di rilevante utilità pubblica e di importanza strategica per lo sviluppo socio-economico dell'ambito territoriale in cui ricade e la scelta del sito è stata determinata da circostanze ed esigenze logistiche;*

*- la modifica dello stato dei luoghi per effetto della realizzazione dell'opera pubblica ha comportato la "trasformazione irreversibile" dell'immobile occupato e, pertanto, esso non può più essere restituito al legittimo proprietario nelle condizioni originarie".*

Tali circostanze, ad avviso del Collegio, sono sufficienti a giustificare l'acquisizione coattiva al patrimonio regionale dell'area abusivamente occupata, dando conto il decreto impugnato della sussistenza di tutti i presupposti richiesti dall'art. 42 bis DPR 321/01.

Il provvedimento in questione è, infatti, specificamente motivato in relazione alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi dei privati ed evidenzia l'assenza di ragionevoli alternative.

Le eccezionali ragioni di interesse pubblico poste a base del provvedimento acquisitivo dell'area occupata sine titulo dalla P.A. per realizzarvi l'opera viaria "Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta", ritenute dall'Amministrazione prevalenti sui contrapposti interessi (di natura meramente economica) dei

ricorrenti, in assenza di ragionevoli alternative, sono, ad avviso del Collegio, obiettivamente sussistenti e risultano sufficientemente esplicitate nel provvedimento impugnato.

Le osservazioni svolte dagli interessati, a seguito dell'instaurazione del contraddittorio endoprocedimentale, sono state adeguatamente ed effettivamente valutate dal concessionario, che, tuttavia, non ha potuto accoglierle in quanto la traslazione del ponte di scavalco della "Pedemontana Veneta" verso est al fine di preservare la proprietà dei ricorrenti avrebbe comportato inevitabilmente la demolizione di un ponte preesistente in scavalco alla ex SP 11 e SS 47 e soprattutto l'interruzione del collegamento principale tra i Comuni di Bassano del Grappa e Rosà sulla direttrice nord – sud nonché comportato la chiusura delle rampe di svincolo "Crocerone" con la paralisi del traffico che da Padova è diretto a Trento in percorrenza della SS 47 "della Valsugana".

In conclusione, ritiene il Collegio che, all'esito del riesercizio del potere, le garanzie procedurali siano state rispettate e che la P.A. abbia congruamente ritenuto di interesse pubblico acquisire le aree di proprietà dei ricorrenti per realizzare l'infrastruttura viaria "Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta", con conseguente rigetto dei primi due motivi di ricorso.

Il terzo motivo di ricorso con cui si contesta l'esatta consistenza dei beni oggetto di acquisizione non merita accoglimento, avendo la P.A. dimostrato in giudizio, con l'ausilio di documentazione fotografica, ortofoto ed estratti catastali, la correttezza delle operazioni di frazionamento e aggiornamento catastale effettuate e poste a base dell'atto di acquisizione coattiva (v. pag. 6-9 mem. Spv 6.05.2025).

Il quarto e ultimo motivo di ricorso, con cui i ricorrenti contestano la misura dell'indennizzo, è inammissibile, come rilevato ex art. 73, co. 3. c.p.a., in quanto involgente questioni devolute alla cognizione del G.O..

La giurisdizione dell'A.G.O. sulle contestazioni indennitarie (affermata da Cass. civ., sez. un., n. 2583 del 2018; sez. un., n. 15283 del 2016; Cons. Stato, sez. IV, n. 4125 del 2018; sez. IV, n. 3105 del 2018) deve ritenersi sussistente anche quando, come nella specie, coesistono contestazioni che investono sia la legittimità del decreto ex art. 42-bis, sia la quantificazione dell'indennizzo.

Invero vige nell'ordinamento il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione, potendosi risolvere i problemi di coordinamento posti dalla concomitante operatività della giurisdizione ordinaria e di quella amministrativa su rapporti diversi, ma interdipendenti, secondo le regole della sospensione del procedimento pregiudicato (Cons. Stato, sez. IV, n. 941 del 2017; sez. IV n. 1910 del 2016 che si sono poste sulla scia di Cass. Civ., sez. un. n. 9534 del 2013).

La problematicità delle questioni che hanno dato origine alla vertenza giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

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

- 1) dichiara il proprio difetto di giurisdizione in relazione al quarto motivo di ricorso con cui si fanno valere questioni indennitarie e individua quale giudice munito di giurisdizione il Giudice Ordinario;
- 2) respinge, per il resto, il ricorso;
- 3) spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere, Estensore

Andrea Rizzo, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Marco Rinaldi**

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

**IL SEGRETARIO**