

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

N. 2072/2012 Reg. Prov. Coll.

N. 6575 Reg. Ric.

ANNO 2003

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Seconda) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6575 del 2003, proposto da B. A., rappresentata e difesa dall'avv. Maurizio Di Benedetto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maurizio Liotta in Palermo, via Q. Sella n. 77,

contro

Comune di Ravanusa, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

ad adiuvandum:

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola
Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

O. T., rappresentato e difeso dall'avv. Gerardo Domenico Malfitano, domiciliato presso la Segreteria del Tar in Palermo, via Butera n. 6,

per la condanna

del Comune di Ravanusa e dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Agrigento, in solido tra loro, al risarcimento dei danni da illegittima occupazione e definitiva trasformazione dell'area sita in Comune di Ravanusa, loc. ...omissis..., distinta in catasto al F. 14, part. 550 (ex 28), comprensivo di rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché alla corresponsione della indennità per il periodo di occupazione legittima, comprensiva di interessi legali.

FATTO

Visti il ricorso e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Istituto Autonomo Case Popolari - IACP di Agrigento;

visto l'atto di intervento ad adiuvandum di O. T.;

vista l'ordinanza collegiale istruttoria del 19 aprile 2012, n. 853, con la questa Sezione ha ordinato al Comune di Ravanusa e allo I.A.C.P. di fornire chiarimenti in ordine alla evoluzione della situazione sui luoghi oggetto di causa.

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2012 il Referendario dott.ssa Maria Barbara Cavallo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

DIRITTO

1. La signora B. A. è proprietaria di un terreno sito in Ravanusa, loc. ...omissis..., distinto al catasto al F. 14, part. 550 (ex 28), sul quale è stato localizzato, con deliberazione del Consiglio Comunale di Ravanusa n. 68 del 15 aprile 1996, un programma costruttivo avente ad oggetto la realizzazione di trenta alloggi da parte dell'I.A.C.P.

Il 24 settembre 1998, il Sindaco ha disposto l'occupazione d'urgenza per dieci anni, provvedendo alla fissazione dei termini per il compimento della procedura ablativa in cinque anni, decorrenti dalla stessa ordinanza (quindi, fino al 24 settembre 2003).

A quest'ultima data, tuttavia, il decreto di esproprio non è stato emesso, sicchè la signora B. A., con il ricorso notificato il 10 novembre 2003, ha chiesto il risarcimento dei danni per il verificarsi della cd. " accessione invertita", avendo il Comune acquisito la proprietà dell'area a suo danno.

Pertanto, ella ha richiesto la condanna del Comune e dell'I.A.C.P., in solido, al pagamento dei danni per illegittima occupazione e trasformazione del fondo, in quanto acquisito al demanio comunale, nonché al risarcimento dei danni per il periodo di illegittima occupazione, il tutto con rivalutazione monetaria e interessi.

2. In data 22 giugno 2006 si è costituito lo I.A.C.P. di Agrigento, eccependo, pregiudizialmente, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del Giudice ordinario, in forza dell'art. 53 del Testo Unico sulle Espropriazioni e della sentenza della Corte Costituzionale n. 281/2004.

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

Sempre preliminarmente, lo I.A.C.P. ha eccepito: i) la propria carenza di legittimazione passiva, essendo i terreni nella disponibilità del soggetto espropriante, ossia del Comune di Ravanusa; ii) l'avvenuta prescrizione del diritto, essendo decorsi cinque anni dalla irreversibile trasformazione del fondo.

Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso e, in via subordinata, la declaratoria del diritto dello I.A.C.P. di Agrigento ad essere risarcito dal Comune di Ravanusa di quanto potrà essere condannato a pagare alla ricorrente.

3. Il 14 settembre 2009 è intervenuto in giudizio, ad adiuvandum, O. T., in qualità di amministratore di sostegno di B. A., che ha insistito nell'accoglimento del ricorso.

4. Lo I.A.C.P. ha depositato memorie il 6 aprile 2011 (reiterando le precedenti eccezioni e domande), il 21 aprile 2011 (contestando l'intervento di O. T.) e il 24 maggio 2011.

5. L'interveniente ha depositato una memoria il 28 luglio 2011, reiterando l'istanza di fissazione dell'udienza di merito.

6. Con l'ordinanza collegiale n. 853 del 19 aprile 2012, questa Sezione ha ordinato al Comune di Ravanusa e allo I.A.C.P. di fornire chiarimenti in ordine alla evoluzione della situazione sui luoghi oggetto di causa.

7. lo I.A.C.P. ha depositato memoria e documentazione il 13 giugno 2012.

8. Alla udienza pubblica del 9 ottobre 2012, il collegio ha trattenuto la causa per la decisione.

P. Q. M.

1. La causa in questione può essere decisa da parte di questo Tribunale esclusivamente in ragione del fatto che lo I.A.C.P. di Agrigento, in adempimento dell'ordinanza collegiale n. 853/2012, ha depositato documentazione comprovante lo stato attuale dei terreni, di proprietà B. A., occupati sin dal 1998.

Tuttavia, prima di entrare nel merito, il collegio è chiamato a prendere posizione sulle eccezioni pregiudiziali e preliminari sollevate dello stesso I.A.C.P., unica parte pubblica costituita.

2. L'esame dell'eccezione del difetto di giurisdizione del giudice adito assume carattere prioritario rispetto ad un eventuale profilo di improcedibilità. Il difetto di giurisdizione del giudice, infatti, lo priva del potere di esaminare qualsiasi profilo della controversia, sia in rito che nel merito (T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 4 febbraio 2008, n. 901; Cons. St., V Sez., 22 maggio 2006 n. 3026; id., sez. VI, 18 settembre 2009, n. 5618).

2.1. L'eccezione è priva di pregio.

Dopo la sentenze della Corte Cost. 204 del 2004 e 191 del 2006, il cui contenuto è talmente noto da consentire al collegio di non dilungarsi sul punto, la giurisprudenza amministrativa si è pacificamente consolidata nel ritenere la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della richiesta di condanna di un Comune al risarcimento dei danni subiti dal ricorrente a seguito della illegittima occupazione ed irreversibile trasformazione di alcuni terreni di sua proprietà ogni volta che gli atti del procedimento ablativo intrapreso dall'ente siano venuti comunque meno o perché siano stati annullati o per la decorrenza dei termini dell'occupazione o di quelli fissati per la conclusione del procedimento; mentre rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le domande risarcitorie e restitutorie relative a fattispecie di occupazione c.d. usurpativa, intese come occupazione di un fondo di proprietà privata in assenza di provvedimenti e in generale dell'esercizio di un potere amministrativo (ex plurimis, tra le più recenti, Cass. civ., sez. un., 23 gennaio 2012 n. 832; Cons. St., sez. IV, 26 marzo 2012, n. 1750; T.A.R. Abruzzo, Pescara sez. I, 23 luglio 2012, n. 360; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 12 luglio 2012, n. 1242; T.A.R. Basilicata, 06 aprile 2012, n. 145; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 18 gennaio 2012, n. 554).

Il riferimento all'art. 53 del T.U. Espropriazioni (D.P.R. n. 327/2001) è, pertanto, del tutto fuori luogo, giacché esso riconosce la giurisdizione del giudice ordinario "per le controversie

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa", quindi delle indennità corrisposte nell'ambito di una procedura espropriativa legittima e, soprattutto, conclusa: esattamente l'opposto di quanto avvenuto nel caso oggetto del presente giudizio.

3. Il collegio passa ad esaminare le eccezioni riguardanti la legittimazione a stare in giudizio delle parti diverse dalla ricorrente e dal Comune di Ravanusa (che non è costituito, ma sulla cui legittimazione passiva non sussistono dubbi, in quanto soggetto espropriante), con la precisazione che l'esame della legittimazione a stare in giudizio dell'interventore va intesa come *legitimatio ad causam* e, trattandosi di un presupposto processuale, precede, in ordine logico, quella dell' I.A.C.P., in quanto quest'ultima riguarda la legittimazione passiva ed attiene, come si vedrà nel prosieguo, al merito.

3.1. L'ammissibilità dell'intervento di O. T. è stata oggetto di contestazione da parte dello I.A.C.P. nella memoria del 21 aprile 2011, alla quale, sullo specifico punto, la difesa di O. T. ha replicato con la memoria del 28 luglio 2011, sia pure lamentando una pretesa tardività delle contestazioni dello I.A.C.P. nei confronti dell'interveniente, tardività che al collegio non è dato di cogliere.

Il collegio, pertanto, passa all'esame della stessa, seppur sviluppandola sotto un profilo diverso da quello fatto proprio dalla parte resistente.

3.1.1. O. T. è stato nominato amministratore di sostegno di B. A. con provvedimento del giudice tutelare del tribunale di Agrigento, sez. dist. di Licata, del 1 agosto 2008, nel quale si autorizzava l'a.d.s. anche a proseguire e a dare impulso al processo amministrativo a suo tempo instaurato dalla B. A. col patrocinio dell'avv. Di Benedetto.

Il mandato all'avvocato Di Benedetto è stato revocato da O. T., successivamente alla nomina ad amministratore di sostegno, in ragione del mancato impulso alla definizione del presente giudizio (nel 2009 la causa pendeva da almeno sei anni).

Tuttavia, il O. T. non ha mai nominato alla sua rappresentata un nuovo difensore, sicchè, come già segnalato dal collegio nell'ordinanza collegiale istruttoria del 19 aprile 2012, notificata anche all'avv. Di Benedetto, la signora B. A. risulta tuttora sostanzialmente priva di un procuratore

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

processuale, laddove formalmente, come si dirà nel prosieguo di questa sentenza, ai fini delle comunicazioni, notifiche e quant'altro, tale procuratore continua ad essere l'avv. Di Benedetto.

O. T., invece, ha provveduto ad intervenire nel processo come "amministratore di sostegno" della ricorrente e ad adiuvandum della stessa, ma non in sua rappresentanza, come invece avrebbe dovuto essere.

Egli, infatti, ha rilasciato procura ad agire all'avv. Malfitano, ma l'ha fatto a suo nome, e non in nome e per conto della B. A. (cfr. atto di intervento del 14 settembre 2009).

In nessun atto processuale a disposizione del collegio risulta che O. T., in qualità di amministratore di sostegno, sia intervenuto "in nome e per conto" della signora B. A., nei cui confronti, pertanto, nel presente giudizio, Oscar O. T. non espleta alcuna rappresentanza legale.

L'amministratore di sostegno, infatti, conferendo procura a suo nome, è di fatto intervenuto nel giudizio come figura terza rispetto alla ricorrente e alle parti pubbliche, laddove egli avrebbe dovuto fare le veci della sua amministrata, la quale, a seguito del decreto di sottoposizione al regime di amministrazione di sostegno, non possiede la capacità di agire per compiere tutti gli atti ivi indicati, ed in particolare la capacità di stare in giudizio, in quanto in relazione a tale specifica attività O. T. era stato espressamente autorizzato dal giudice tutelare.

Dal contenuto degli atti processuali, nonché dalla discussione orale svolta in udienza, emerge chiaramente che l'intenzione del difensore del signor O. T., avv. Malfitano, era quella di tenere una linea di difesa utile alla salvaguardia degli interessi della signora B. A., a favore della quale aveva anche presentato istanza di fissazione di udienza.

Questa commistione di ruoli è probabilmente frutto di una non corretta interpretazione della normativa vigente sull'istituto dell'amministrazione di sostegno e sulle conseguenze che una nomina in tal senso, disposta a favore di una delle parti del giudizio, ha sul piano processuale, ivi compreso quello della rappresentanza in giudizio.

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

Dal contesto processuale emerge, infatti, che l'amministratore di sostegno fosse convinto che il semplice intervento in giudizio fosse sufficiente a fornire rappresentanza alla ricorrente, che aveva perso la capacità di agire in forza del citato provvedimento del giudice tutelare.

In realtà, il mero intervento dell'a.d.s., non accompagnato da una costituzione anche solo formale in favore della ricorrente, non solo non è sufficiente a legittimare la presenza dell'amministratore di sostegno in giudizio, ma è altresì inutile, tenuto conto del regime giuridico dell'istituto.

Quest'ultimo, introdotto con la legge 6 del 2004, che ha disciplinato la fattispecie con gli artt. 404 e ss. del Codice Civile, ha lo scopo di consentire la nomina di un soggetto (appunto, l'amministratore di sostegno) alla persona che, "per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trova nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi" (art. 404 c.c.), senza tuttavia dover ricorrere all'istituto ben più invasivo della tutela.

Con l'amministrazione di sostegno, infatti, "il beneficiario conserva la capacità di agire per tutti gli atti che non richiedono la rappresentanza esclusiva o l'assistenza necessaria dell'amministratore di sostegno. Il beneficiario dell'amministrazione di sostegno può in ogni caso compiere gli atti necessari a soddisfare le esigenze della propria vita quotidiana." (art. 409 c.c.).

Ne consegue che tutti gli atti compiuti dall'amministrato senza l'assistenza dell'a.d.s., e per i quali tale assistenza era prescritta come necessaria, sono annullabili, in quanto posti in essere senza la relativa capacità di agire.

Da questo quadro sintetico discende che, laddove il provvedimento del giudice tutelare stabilisca che l'amministrato può stare in giudizio solamente con l'assistenza dell'amministratore di sostegno, quest'ultimo - se interviene nel giudizio - non lo può fare a titolo personale, ma solo ed esclusivamente come rappresentante del soggetto amministrato.

In altre parole, non esiste un soggetto "amministratore di sostegno" che agisce a titolo autonomo, come se fosse una entità terza, delegata a sostituirsi al beneficiario (persino nel caso della tutela, molto più invasiva in quanto comporta l'interdizione dell'incapace e quindi la perdita totale della capacità di agire, il tutore agisce sempre in nome e per conto del tutelato, in

qualità di suo rappresentante), ma esiste un soggetto che, per ordine del giudice, deve rappresentare il beneficiario in una serie di attività agendo per suo conto e nel suo nome, come accade in ogni ipotesi di rappresentanza, con la differenza che, diversamente da quella volontaria, nella rappresentanza legale non è necessaria una procura, giacchè i poteri dell'a.d.s. discendono direttamente dalla legge per il tramite del decreto del giudice tutelare (il quale, inoltre, è preposto ad autorizzare l'a.d.s., volta per volta, a compiere gli atti di non ordinaria amministrazione, per il compimento dei quali la semplice qualità di amministratore di sostegno non è sufficiente).

3.1.2. Alla luce delle suesposte considerazioni, il collegio non può che ritenere l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum, poiché formalmente l'amministratore di sostegno O. T. non è presente nel giudizio in rappresentanza della sua assistita, ma solo a titolo personale, il che equivale a dire senza alcuna legitimatio ad causam, in quanto egli in tale veste non è titolare di alcun potere di intervento nello stesso, sia nella forma dell'intervento adesivo autonomo (o litisconsortile) che in quella dell'intervento adesivo dipendente ad adiuvandum.

L'intervento litisconsortile consiste nel proporre una domanda propria, seppure connessa con quella di una delle parti, ed è evidente che Oscar O. T. non abbia alcuna legittimazione in tal senso, non avendo affermato di essere titolare di qualsivoglia diritto o interesse sul terreno occupato, né avendo prospettato ragioni di accoglimento della domanda diverse da quelle della ricorrente (ossia, vantando un autonomo titolo per chiedere il risarcimento del danno da illegittima occupazione).

Anche l'intervento adesivo ad adiuvandum non è configurabile nel caso concreto: infatti, ai sensi dell'art. 28, comma 2 c.p.a., " chiunque... non sia parte del giudizio, ma vi abbia interesse, può intervenire accettando lo stato e il grado in cui il giudizio si trova".

Secondo il costante insegnamento giurisprudenziale, " il fine che persegue colui che propone un intervento adesivo ad adiuvandum è sostenere le ragioni del ricorrente" (Cons. St., sez. V, 3 dicembre 2009, n. 7589).

L'intervento è dunque ammesso a tutela di un interesse diverso da quello del ricorrente, ma ad esso collegato suppur in via indiretta, sicchè l'interveniente ritrae un vantaggio riflesso, purchè concreto, utile e attuale, dall'accoglimento del ricorso (da ultimo, T.A.R. Piemonte, sez. I, 03 agosto 2012, n. 969).

Va rilevato, dunque, che tale istituto non può riscontrarsi nella costituzione in giudizio di Oscar O. T., sia pure dichiaratosi amministratore di sostegno della signora B. A.: infatti, come chiarito, l'a.d.s. non incarna un soggetto terzo rispetto alla parte amministrata, bensì è solo lo strumento giuridico attraverso il quale l'ordinamento consente al titolare di un determinato diritto di farlo valere senza incorrere in attività che, a causa della scemata capacità di agire o delle non ottimali condizioni psico-fisiche, potrebbero essere foriere di ripercuotersi negativamente nella sua sfera giuridica.

Pertanto, Oscar O. T., come amministratore di sostegno, non può avere alcun interesse indiretto o riflesso all'accoglimento del ricorso, poiché il suo unico vero interesse è quello di rappresentare la beneficiaria nel processo "in nome e per conto" della medesima, quindi nella stessa identica posizione processuale rivestita dalla rappresentata, cosa che, nel caso di specie, non è avvenuta.

3.2. Quanto sopra esposto, consente al collegio di ribadire - onde sgomberare il campo da possibili dubbi in tal senso - che la signora B. A. resta rappresentata, nel presente giudizio, dall'avv. Di Benedetto, il cui mandato, anche se revocato, resta valido ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 85 c.p.c..

Come chiarito a più riprese della Suprema Corte, infatti, "le vicende della "procura alle liti" sono disciplinate, dall'art. 85 cod. proc. civ., in guisa diversa dalla disciplina della procura al compimento di atti di diritto sostanziale, perché, mentre nella disciplina sostanziale è previsto che chi ha conferito i poteri può revocarli (o chi li ha ricevuti, dismetterli) con efficacia immediata, invece nè la revoca nè la rinuncia privano - di per sé - il difensore della capacità di compiere o di ricevere atti, atteso che i poteri attribuiti dalla legge processuale al procuratore non sono quelli che liberamente determina chi conferisce la procura, ma sono attribuiti dalla legge al procuratore che la parte si limita a designare. Ne consegue che, in base all'art. 85 cod. proc. civ., ciò che priva il procuratore della capacità di compiere o ricevere atti, non sono dunque la revoca o la rinuncia di per sé soli, bensì il fatto che alla revoca o alla rinuncia si accompagni la sostituzione del difensore." (Cass. Civ., sez. lav., 28 luglio 2010 n. 17649; sez. II, 11 aprile 2001 n. 5410).

3.2.1. Da questo speciale, quanto noto, regime di "prorogatio", discendono alcune conseguenze sotto altro profilo, legato alla perdita della capacità di stare in giudizio della signora B. A..

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

Infatti, nonostante la nomina dell'amministratore di sostegno abbia certamente privato la ricorrente della capacità processuale connessa alla capacità di agire (art. 75 c.p.c.), in quanto all'amministratore di sostegno sono stati conferiti i poteri di rappresentanza per tutti gli atti di ordinaria e di straordinaria amministrazione, sicchè la beneficiaria ha perso il libero esercizio dei diritti necessario per la sussistenza della capacità di stare in giudizio (Cass. civ., sez. 1, 30 luglio 2010, n. 17912; id., sez. lavoro, 4 marzo 2002, n. 3085; id., 7 marzo 2002, n. 3288; 18 marzo 2002, n. 3923; id., sez. I, 4 giugno 1975 n. 2227; id. sez. 2, 25 luglio 1964 n. 2039; con specifico riferimento all'amministrazione di sostegno, Trib. Verona, 22 aprile 2010), il processo non può essere interrotto, come invece astrattamente dovrebbe essere.

L'art. 79 del Codice del processo amministrativo, mutuando la disciplina dell'interruzione da quella del processo civile, rinvia di conseguenza al combinato disposto degli art. 75, 299, 300 e 301 c.p.c., sicchè deve ritenersi che il processo non sia interrotto perché, da un lato, la revoca del mandato all'avv. Di Benedetto non ha alcun effetto in tal senso (art. 301, comma 2 c.p.c.), dall'altro non si è verificata la condizione prevista dall'art. 300 c.p.c.

Tale disposizione, al primo comma, stabilisce che se alcuno degli eventi previsti nell'articolo 299 (tra cui, la perdita della capacità di stare in giudizio) si avvera nei riguardi della parte che si è costituita a mezzo di procuratore, "questi lo dichiara in udienza o lo notifica alle altre parti".

Al secondo comma aggiunge che " dal momento di tale dichiarazione o notificazione il processo è interrotto, salvo che avvenga la costituzione volontaria o la riassunzione a norma dell'articolo precedente."

La disposizione in questione, pertanto, stabilisce un'unica forma tipica per la declaratoria processuale dell'incapacità legale (o della morte) di una delle parti, poiché l'interruzione del processo è preordinata dalla legge a tutela della parte nei cui confronti intervengano determinati eventi idonei a pregiudicarla, sicchè non sono legittimate a dolersi dell'omessa interruzione del processo le altre parti (Cass. civ., sez. lavoro, 20 novembre 1998, n. 11753), né il giudice può rilevarla d'ufficio (Cass. civ., sez. II, 6 settembre 2002, n. 12980; sez. III, 13 novembre 2009, n. 24025).

Pertanto, l'interruzione del processo a causa di uno degli eventi previsti dall'art. 300 c.p.c. consegue solo ad un atto del procuratore quale dominus litis, atto che postula la valutazione, riferita all'oggetto della causa, dell'opportunità, nell'interesse delle parti stesse o dei suoi eredi, in caso di morte o di perdita di capacità della parte, di comunicare o notificare l'evento

interruttivo alle altre parti, senza che detta comunicazione o notificazione ammetta equipollenti (Cass. civ., sez. II, 22 febbraio 2001, n. 2599).

Nel caso oggetto di questo giudizio, poiché l'avvocato Di Benedetto, unico legittimato a farlo in quanto ancora procuratore costituito della ricorrente, non ha comunicato ufficialmente l'avvenuta perdita della capacità processuale della sua assistita (e questo, nonostante la situazione gli fosse stata resa nota con l'ordinanza collegiale del 19 aprile 2012), il collegio non può trarre alcuna conseguenza dalle notizie assunte tramite la difesa dell'intervenuto.

3.3. Va accolta l'eccezione di carenza di legittimazione passiva dello I.A.C.P. di Agrigento, che ha sostenuto, sin dall'atto di costituzione, di non essere responsabile della procedura ablatoria né, tantomeno, della omessa corresponsione della indennità di esproprio alla ricorrente, e quindi, in finale, dei danni subiti.

In linea generale, l'individuazione dei soggetti obbligati al risarcimento non dovrebbe costituire un problema, dovendo trovare applicazione la regola generale di cui all'art. 2043 c.c.. secondo cui obbligato è chi, con la propria condotta dolosa o colposa, abbia cagionato ad altri un danno ingiusto: nell'ipotesi di occupazione sine titolo, si tratta chiaramente dell'amministrazione espropriante, che ha materialmente proceduto all'occupazione e alla successiva trasformazione del suolo in assenza di un valido titolo abilitativo.

Tuttavia, nei procedimenti ablatori è assai frequente la possibilità di suddivisione di compiti (approvazione del progetto, immissione in possesso, materiale esecuzione dell'opera etc.) fra più amministrazioni, ovvero di delega da parte della p.a. procedente ad altri soggetti pubblici o privati di specifiche operazioni, e magari anche dell'intera attività espropriativa.

In questi casi, si pone il problema dell'individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito in capo ai vari soggetti che cooperano alla realizzazione dell'opera pubblica, dal momento che la possibilità di individuare - come di regola avviene - un'amministrazione che assume l'iniziativa e la responsabilità del procedimento espropriativo non esclude, secondo i comuni principi, che anche gli altri soggetti coinvolti possano concorrere alla produzione dell'illecito aquiliano consistente nell'abusiva invasione del suolo.

Pertanto, nelle ipotesi di affidamento da una p.a. ad altro soggetto (pubblico o privato)

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

dell'esecuzione dell'opera pubblica con contestuale delega per le operazioni di esproprio, ciò non esclude affatto la responsabilità solidale per gli eventuali danni causati dall'occupazione illegittima quante volte vi siano elementi idonei a evidenziare un concorso di colpa fra di essi (anche solo per omesso controllo), potendo pervenirsi a diverse conclusioni soltanto laddove siano allegati specifici elementi che escludano la responsabilità dell'uno o dell'altro dei predetti soggetti (Cass. civ., sez. I, 4 giugno 2010, n. 13615; id., 9 ottobre 2007, n. 21096; id., 2 luglio 2007, n. 14959; Cons. Stato, sez. IV, n. 28 gennaio 2011, n. 676; id., 10 dicembre 2009, n. 7444; id., 14 maggio 2007, n. 2389; Tar Campania, Salerno, sez. II, 25 ottobre 2010, n. 11915; Tar Sicilia, Palermo, sez. III, 16 ottobre 2009, n. 1628).

Se dunque "ai fini della individuazione del soggetto obbligato alla restituzione del bene ed al risarcimento del danno derivante da illegittima occupazione, la delega al compimento delle operazioni espropriative delle aree ai fini della realizzazione delle opere di urbanizzazione - svolgendosi la procedura non solo in nome e per conto, ma anche d'intesa con il delegante - non priva entrambi i soggetti della legittimazione passiva" (T.a.r. Campania, Salerno, sez. I, 9 luglio 2012, n. 1352; T.a.r. Lazio, Roma, sez. II, 19 aprile 2011, n. 3434; Cass. civ., sez. I, 04 giugno 2010, n. 13615), deve dedursi, a contrario, che in mancanza di tale delega la legittimazione passiva spetti solamente all'ente occupante/espropriante.

Ed infatti, solo nei casi in cui vi è "sostituzione amministrativa", l'ente sostituto agisce per l'esecuzione dell'opera non in rappresentanza dell'amministrazione sostituita, ma per competenza propria e spendendo il proprio nome di persona giuridica diversa, assumendo di fronte all'espropriato o al titolare del bene occupato tutti gli obblighi relativi al pagamento dell'indennità o all'eventuale ristoro dei danni, salvo che non affidi in concessione ad altro soggetto l'esecuzione dei lavori, attribuendo, altresì, al concessionario l'espletamento delle attività relative al procedimento di espropriazione che si renda necessario; in tal caso, la legittimazione passiva nelle controversie promosse dall'espropriato per la determinazione delle indennità o del risarcimento del danno spetta a detto concessionario ovvero all'affidatario, e non anche all'ente territoriale, pur se beneficiario delle opere" (Cass. Civ., sez. I, 06 aprile 2012, n. 5630; id., 2 dicembre 2011 n. 25862; id., 28 ottobre 2011 n. 22523).

3.3.1. Orbene, nel caso concreto dagli atti non risulta che il Comune di Ravanusa abbia espressamente delegato lo I.A.C.P. di Agrigento al compimento delle operazioni di occupazione del fondo né che l'ente in questione abbia proceduto alla concreta immissione nel possesso del terreno, che è avvenuta sempre sotto la direzione e il controllo di funzionari comunali.

Pertanto, anche se il programma costruttivo è stato predisposto in funzione dell'assegnazione degli alloggi all'Istituto, che da quel che emerge dagli atti ne ha, a tutt'oggi, la libera disponibilità,

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

resta il fatto che formalmente la procedura espropriativa è stata condotta dall'Amministrazione comunale, più volte sollecitata dallo I.A.C.P. al completamento della medesima e al pagamento delle indennità ai proprietari espropriati, e che nessun ruolo formale ha rivestito l'Istituto nel procedimento conclusosi con l'illegittima occupazione del fondo di proprietà della B. A..

Pertanto, in accoglimento dell'eccezione di parte, deve essere dichiarato il difetto di legittimazione passiva dell' I.A.C.P. di Agrigento.

4. L'accoglimento dell'eccezione sopra indicata determina l'irrelevanza, ai fini del decidere, dell'esame nel merito dell'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa dell'ente.

Infatti, trattandosi di eccezione di merito rilevabile esclusivamente dalla parte, e non sollevabile d'ufficio, l'estromissione della parte interessata dal giudizio rende inutile il suo esame.

Per completezza il collegio fa tuttavia presente che essa sarebbe stata comunque respinta, in quanto, in base alla giurisprudenza ormai dominante, e seguendo l'impostazione da sempre propria della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo la quale qualifica le occupazioni sine titolo come mero illecito permanente (senza che alcuna rilevanza possa avere il dato fattuale dell'intervenuta realizzazione di un'opera pubblica sul terreno interessato, non potendo giammai l'acquisizione del diritto di proprietà conseguire a un illecito), ne discende che, secondo i comuni principi, il termine iniziale della prescrizione va ancorato alla data dell'illecito, o meglio alla data di cessazione dello stesso (Cass. civ., sez. un. , 8 aprile 2008, n. 9040; e, fra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2011, n. 3294; id., 9 marzo 2011, n. 1521; Tar Lazio, sez. II quater, 19 aprile 2011, n. 3434; id., 14 aprile 2011, n. 3260).

Poiché nel caso di specie l'illecito, come si vedrà, cesserà solamente quando il Comune di Ravanusa acquisirà legalmente la proprietà del terreno occupato, attualmente tale illecito non può dirsi ancora cessato, e nessun problema di prescrizione può comunque rilevare.

5. Nel merito, il ricorso va accolto

Sul punto occorre svolgere le considerazioni che seguono (già fatte proprie dalla giurisprudenza

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

siciliana, in particolare con la recente sentenza del Tar Catania, sez. II, 11 giugno 2012, n. 1498).

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 293/2010 ha dichiarato l'incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, norma che, a sua volta, era stata emanata dal legislatore delegato per consentire una "legale via di uscita" per i molti casi in cui una Pubblica Amministrazione (ovvero un soggetto privato da essa immesso nel possesso dei beni in esecuzione di un'ordinanza di occupazione d'urgenza) avesse finito per occupare senza titolo e per trasformare irreversibilmente, un'area di proprietà altrui in assenza di un valido ed efficace decreto di esproprio (sul punto cfr. Cons. St., VI, n. 6351/2011).

Senza ripercorrere nel dettaglio i contenuti della prassi giudiziaria nazionale, che aveva ammesso l'acquisto per "accessione invertita" da parte dell'Amministrazione nel caso di irreversibile trasformazione di un'area per la quale fosse stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera da realizzare e non fosse intervenuto il prescritto decreto di esproprio, è noto che tale prassi è stata qualificata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo come "sistematica violazione" delle specifiche disposizioni della Convenzione, stipulata nel 1950, relative alla tutela del diritto di proprietà.

Il legislatore, pertanto, con il d.P.R. 327 del 2001, ha introdotto l'art. 43, che - in presenza di un effettivo interesse pubblico, rilevato ed evidenziato nell'atto ablatorio emanato "in sanatoria" - consentiva all'Amministrazione di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, risarcendo integralmente il danno cagionato al proprietario ed esercitando il potere di acquisizione dell'area detenuta senza titolo.

Con la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità, per eccesso di delega, dell'art. 43 D.P.R. n. 327 del 2001, si è ritornati al sistema risalente alla legge sull'esproprio del 1865 (non essendo applicabile l'istituto dell'accessione invertita, ormai sanzionato dalla Corte Europea come contrario ai principi della Convenzione), con la conseguenza che, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di natura ablatoria, il proprietario dell'area occupata resta tale a dispetto dell'intervenuta trasformazione irreversibile.

L'art. 42 - bis del D.P.R. n. 327 del 2001, introdotto con D.L. n. 98 del 2011, ha nuovamente disciplinato il potere discrezionale di acquisizione del bene "in sanatoria" già regolato dall'art. 43, sancendo che l'Amministrazione, valutate le circostanze e comparati gli interessi in conflitto, possa decidere se demolire in tutto o in parte l'opera, restituendo l'area al proprietario, oppure

disporre l'acquisizione.

La norma trova applicazione anche in relazione "ai fatti anteriori", come per l'appunto quello in esame (art. 42 bis, comma 8), ed è applicabile nella Regione Siciliana in virtù del rinvio dinamico, dapprima sancito dall'art. 36 L.R. n. 7 del 2002 e, poi, dall'art. 1, primo comma, L.R. n. 12 del 2011, che hanno entrambe stabilito, salvo deroghe particolari che in questa sede non interessano, la diretta applicabilità del D.P.R. n. 327 del 2001 e delle sue successive integrazioni e modificazioni nel territorio della Regione.

5.1. Chiarito ciò, il collegio fa integralmente proprie le considerazioni del Tar Catania, sent. 1498/2012, cit., secondo cui " a seguito dell'annullamento del decreto di esproprio, l'Amministrazione ha l'obbligo giuridico di far venir meno l'occupazione sine titolo e di adeguare la situazione di fatto a quella di diritto, restituendo l'immobile al legittimo titolare dopo aver demolito quanto ivi realizzato, atteso che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto e come tale inidoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisizione dell'Amministrazione, mentre deve escludersi che il diritto alla restituzione possa essere limitato da altri atti estintivi (rinunziativi o abdicativi, che dir si voglia) della proprietà o da altri comportamenti, fatti o contegni (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, IV, n. 4833/2009 e n. 676/2011)."

"Nonostante l'irreversibile modificazione dell'area illecitamente occupata, la proprietà della stessa rimane, quindi, in capo all'originario proprietario o a suoi aventi causa, con la conseguenza che, nel caso di specie, sussistono i presupposti civilistici per ordinare la restituzione del bene ai proprietari, previa riduzione in pristino stato.

Come è noto, peraltro, l'art. 43, secondo comma, D.P.R. n. 327 del 2001, attribuiva all'Amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere in giudizio la limitazione alla sola condanna risarcitoria ed al giudice il potere di escludere senza limiti di tempo la restituzione del bene, con il corollario dell'obbligatoria e successiva emanazione dell'atto di acquisizione.

L'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo all'Amministrazione, non ripropone, invece, lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'art. 43.

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

Come evidenziato nella recente pronuncia n. 1514/2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato, l'eliminazione delle descritte facoltà inibisce l'emersione, in sede processuale, dell'interesse pubblico all'acquisizione in sanatoria dell'immobile, dovendosi del resto escludere che l'interesse, anche se dedotto ed argomentato dalla difesa dell'Amministrazione nelle proprie memorie, costituisca o possa costituire (venuta meno la peculiare norma di cui all'art. 43, secondo comma) oggetto e frutto di quella ponderata valutazione degli "interessi in conflitto" che il legislatore demanda esclusivamente all'Amministrazione nell'ambito della naturale sede procedimentale.

Ciononostante il potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre l'acquisizione sanante è conservato: l'art. 42 - bis, infatti, regola in termini di autonomia i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo, consentendo l'emanazione del provvedimento dopo che "sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio" od anche, "durante la pendenza di un giudizio per l'annullamento degli atti citati, se l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato lo ritira".

La norma non regola più, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'Amministrazione, sicché ove il giudice, in applicazione dei principi generali, condanni l'Amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato elide irrimediabilmente il potere sanante dell'Amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore.

Tuttavia, come osservato nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1514/2012, i principi derivanti dall'interpretazione sistematica delle norme sopra citate e le possibilità insite nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, di cui all'art. 34, primo comma, lett. c), c.p.a., consentono una formulazione della sentenza che non pregiudichi la possibilità per l'Amministrazione di acquisire il bene ai sensi del citato art. 42 - bis."

5.2. Nel caso oggetto del presente giudizio, la B. A. ha chiesto il risarcimento del danno per l'occupazione illegittima del suo fondo, che, stando a quanto documentato dallo I.A.C.P. in adempimento dell'ordinanza collegiale 853/2012, è stato irreversibilmente trasformato, in quanto l'attività edilizia del Comune è stata completata con la costruzione delle unità abitative.

Pertanto, alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 42 bis, l'Amministrazione deve comunque esercitare le proprie valutazioni in ordine all'acquisizione definitiva del bene al proprio

patrimonio, non avendo formalmente emanato alcuna determinazione in tal senso

Il provvedimento impugnato è dunque illegittimo, alla luce delle considerazioni sopra riportate, sicchè, sotto questo profilo, il ricorso va accolto.

Pertanto, fermo restando che la signora B. A. non può che ritenersi ancora proprietaria dei beni oggetto del provvedimento impugnato, deve ordinarsi all'Amministrazione comunale di provvedere ai sensi dell'art. 42 - bis d.P.R. n. 327 del 2001, qualora l'Amministrazione stessa non ritenesse di restituire l'immobile alla legittimo proprietaria previa riduzione in pristino stato.

In tale ultima ipotesi, astrattamente possibile ma allo stato inverosimile alla luce del completamento delle strutture edilizie sovrastanti il fondo, l'Amministrazione dovrà anche risarcire il danno per l'occupazione illegittima a far data dall'immissione in possesso sino alla restituzione effettiva del bene.

Il risarcimento del danno da occupazione illegittima, nel caso in cui l'Amministrazione proceda alla restituzione del bene, dovrà consistere negli interessi legali calcolati sul valore, all'epoca dell'immissione in possesso, della superficie occupata (sul punto cfr. Tar Campania, Salerno II, n. 1539/ 2001).

Le somme così determinate in relazione a ciascuna annualità dovranno, poi, essere rivalutate anno per anno e sugli importi così rivalutati dovranno essere corrisposti gli interessi legali, in base ai principi generali sulla liquidazione dell'obbligazione risarcitoria (sul punto, cfr., per tutte, Cass. Civ. I, n. 19510/2005).

In alternativa, l'Amministrazione dovrà attivarsi perché il possesso illegittimo si converta in possesso legittimo a seguito di un valido titolo di acquisto, che, in primo luogo, può essere quello previsto dall'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001, fatta salva ogni altra ipotesi di acquisto legittimo (cessione volontaria, donazione, usucapione, etc.).

Nel caso in cui l'Amministrazione ritenga di fare applicazione del citato art. 42 - bis, essa dovrà corrispondere alla proprietaria dell'immobile un indennizzo corrispondente al valore venale -

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

calcolato tenendo conto delle misurazioni eseguite come sopra suggerito - della superficie occupata al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione, oltre il 10% di tale valore per il ristoro del danno non patrimoniale (art. 42 - bis, primo e terzo comma).

Nell'ipotesi di acquisizione ai sensi del citato art. 42 - bis, l'Amministrazione dovrà, inoltre, corrispondere il risarcimento per l'occupazione illegittima, dall'immissione in possesso sino alla data di acquisizione del bene, consistente nell'interesse del 5% sul valore venale della superficie occupata al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione (art. 42 - bis, terzo comma).

5.3. Riassumendo le considerazioni sin qui svolte, e conformemente a quanto già statuito da altri Tribunali in fattispecie analoghe (ex multis Cons. Stato, IV sez., n. 1514/2012, cit.; Tar sez. II, n. 428/2012; Tar Campania, Napoli, sez. V, n. 1171/2012), il Comune di Ravanusa, in applicazione della disciplina attualmente vigente, è tenuto:

a) a restituire alla ricorrente i terreni occupati, di cui al ricorso, previa riduzione in pristino, corrispondendo, inoltre, alla medesima, il risarcimento per il periodo di occupazione illegittima - decorrente dall'immissione in possesso sino all'effettiva data di restituzione - e consistente negli interessi legali calcolati sul valore, all'epoca dell'immissione in possesso della superficie in questione, oltre rivalutazione e interessi nei sensi di cui in motivazione e tenendo conto, per la determinazione del valore del bene, dei valori di mercato esistenti all'epoca dell'immissione in possesso, accertati mediante criteri trasparenti (es. stime di almeno tre diverse agenzie immobiliari);

b) in alternativa all'ipotesi di cui alla precedente lettera a), a procedere all'acquisizione dei suddetti terreni tramite un valido titolo di acquisto, e, in primo luogo, tramite quello disciplinato dall'art. 42 - bis D.P.R. n. 327 del 2001; nell'ipotesi in cui l'Amministrazione ritenga di acquisire il bene ai sensi e per gli effetti di cui al citato art. 42 - bis, dovrà corrispondere alla B. A. l'indennizzo di cui al primo comma della disposizione indicata (corrispondente al valore venale della superficie occupata al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione, oltre il 10% di tale valore per il ristoro del danno non patrimoniale), nonché il risarcimento per il periodo di occupazione illegittima (decorrente dall'immissione in possesso sino all'effettiva data di restituzione), consistente nell'interesse del 5% sul valore venale della superficie occupata al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione (come prescritto dal citato art. 42 - bis, terzo comma), basandosi, per la determinazione del valore del bene, sull'utilizzo dei criteri di cui sub a).

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

Ai sensi dell'art. 34, primo comma, lett. c), cod. proc. amm., è anche opportuno disporre che il Comune si determini in ordine alla restituzione o all'acquisizione dei terreni in questione entro sessanta giorni dalla comunicazione o notificazione, se anteriore, della presente decisione e che l'eventuale provvedimento di acquisizione sia tempestivamente notificato al proprietario e trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'Amministrazione procedente, nonché comunicato alla Corte dei Conti.

6. In conclusione, il ricorso va accolto nei sensi di cui in motivazione.

Le spese processuali vengono compensate tra le parti, in ragione della complessità della vicenda e tenuto conto della totale inerzia processuale, sotto i vari profili sopra illustrati, della difesa della parte ricorrente.

P. Q. M.

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

- dichiara inammissibile l'intervento ad adiuvandum di O. T.;
- dichiara il difetto di legittimazione passiva dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Agrigento;
- accoglie il ricorso ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione;
- compensa integralmente le spese di giudizio.

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

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2012 con l'intervento dei Signori Magistrati:

Filippo Giamportone - Presidente

Carlo Modica de Mohac - Consigliere

Maria Barbara Cavallo - Referendario, Estensore

IL PRESIDENTE

Filippo Giamportone

L'ESTENSORE

Maria Barbara Cavallo

Depositata in Segreteria il 23 ottobre 2012

Delega delle operazioni di esproprio e danni ai privati: chi paga?

Scritto da Melita Manola

Lunedì 05 Novembre 2012 11:36 -

IL SEGRETARIO

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