

**N. 05523/2009 REG.DEC.**

**N. 04570/2003 REG.RIC.**



**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato  
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello nr. 4570 del 2003, proposto dal COMUNE DI PORTO SAN GIORGIO, in persona del Sindaco "pro tempore", rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Gattamelata, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via di Monte Fiore, 22,

**contro**

la signora AMELIA CIFERRI, rappresentata e difesa dall'avv. Massimo Ortenzi, con domicilio eletto presso l'avv. Livia Ranuzzi in Roma, via del Vignola, 5,

**per l'annullamento e la riforma**

della sentenza del Tar Marche nr. 22/2003.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione dell'appellata;

Viste le memorie prodotte dall'Amministrazione appellante (in data 18 giugno 2009) e dall'appellata (in data 19 giugno 2009) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 30 giugno 2009, il Cons. Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Gattamelata per l'Amministrazione appellante e l'avv. Ortenzi per l'appellata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO**

Il Comune di Porto San Giorgio ha impugnato, chiedendone l'annullamento o la riforma, la sentenza con la quale il T.A.R. delle Marche, in parziale accoglimento del ricorso proposto dalla signora Amelia Ciferri, lo ha condannato a risarcire il danno cagionato dall'abusiva occupazione di terreni di proprietà della ricorrente, irreversibilmente asserviti a destinazione pubblica in assenza di un formale decreto di esproprio.

A sostegno dell'appello ha dedotto:

- 1) "error in iudicando": violazione e falsa applicazione dei principi in tema di prescrizione, ed in particolare violazione degli artt. 2043 e 2497 c.c.; eccesso di potere per omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia;
- 2) "error in iudicando": falsa applicazione dell'art. 5-bis, comma VII-bis, del decreto legge 11 luglio 1992, nr. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, nr. 359, modificato dalla legge 23 dicembre 1996, nr. 662; mancata applicazione dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, nr. 865; violazione dei principi generali in tema di istruttoria; eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione e travisamento dei fatti.

Si è costituita la signora Amelia Ciferri, la quale ha "in limine" eccepito l'improcedibilità dell'appello, e nel merito ne ha comunque affermato l'infondatezza, concludendo per l'integrale conferma della sentenza impugnata.

All'udienza del 30 giugno 2009, la causa è stata ritenuta per la decisione.

#### DIRITTO

1. In via preliminare, va esaminata l'eccezione di improcedibilità dell'impugnazione sollevata dalla parte appellata, signora Amelia Ciferri; in particolare, detta improcedibilità discenderebbe dall'aver l'Amministrazione, prima del presente gravame, notificato a controparte un altro atto di appello, poi non depositato nei termini di legge.

L'eccezione è infondata.

Infatti, costituisce principio giurisprudenziale pacifico che ai sensi dell'art. 358 c.p.c. (disposizione applicabile anche al processo amministrativo) la consumazione del potere di impugnazione presuppone necessariamente l'intervenuta declaratoria di inammissibilità del primo gravame, essendo l'impugnazione riproponibile nel rispetto dei termini in mancanza di detta declaratoria; ne deriva che il mancato rispetto del termine di deposito del ricorso comporta la irritualità dell'appello, ma non ne impedisce la reiterazione nel rispetto del termine di legge nelle more della declaratoria di irritualità (cfr. Cass. civ., sez. II, 15 settembre 2008, nr. 23591; Cass. civ., sez. III, 29 marzo 2008, nr. 101; Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2004, nr. 6531).

Nel caso di specie, il secondo appello è stato pacificamente proposto e depositato nei termini di legge, e per altro verso il primo atto di impugnazione – ancorché notificato – non è mai stato depositato, sicché giammai avrebbe potuto esserne dichiarata l'inammissibilità: pertanto, si applicano "a fortiori" i principi appena richiamati.

2. Nel merito, l'appello è solo parzialmente fondato, nei termini e per le ragioni di seguito esposti.

3. La signora Amelia Ciferri è proprietaria di suoli nel territorio del Comune di Porto San Giorgio, a suo tempo oggetto di occupazione d'urgenza per la realizzazione di strade collinari adducenti al palazzetto dello sport; in relazione a tale procedura, malgrado la dichiarazione di pubblica utilità fosse scaduta fin dal 9 luglio 1990 e i lavori si fossero conclusi già in data 15 giugno 1987 con irreversibile trasformazione dell'immobile, non è stato mai emesso un formale decreto di esproprio.

In primo grado, la signora Ciferri ha chiesto il risarcimento del danno per l'illecita occupazione del proprio suolo: domanda che il T.A.R. delle Marche ha accolto per quanto di ragione, indicando quale criterio di quantificazione del danno da risarcire quello previsto dall'art. 5-bis, comma VII-bis, del decreto legge 11 luglio 1992, nr. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, che per le occupazioni illegittime di suoli avvenute anteriormente al 30 settembre 1996 richiama i criteri di cui al comma I del medesimo articolo.

In concreto, il primo giudice ha ritenuto che alla signora Ciferri spettasse una somma pari alla media tra il valore venale dei terreni acquisiti alla data della loro irreversibile trasformazione e il valore del reddito dominicale degli stessi rivalutato a tale data, maggiorata del 10 %, oltre agli interessi e alla rivalutazione monetaria.

4. Con il primo motivo d'impugnazione, l'Amministrazione ripropone l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento già formulata in primo grado, sul presupposto che il termine quinquennale di prescrizione di tale diritto avrebbe iniziato a decorrere dal 9 luglio 1990, ossia dalla data di scadenza della dichiarazione di pubblica utilità (essendosi verificata l'irreversibile trasformazione del suolo anteriormente a detta scadenza), e che dopo un unico atto interruttivo posto in essere nel 1991 nessun esercizio del diritto "de quo" vi è stato fino al 1996, con conseguente estinzione della pretesa risarcitoria.

Il motivo è infondato, ancorché per ragioni diverse da quelle addotte dal primo giudice a sostegno della reiezione dell'eccezione di prescrizione.

Ed invero, nella sentenza impugnata la prescrizione del diritto azionato è stata esclusa in applicazione delle "proroghe legislative" introdotte dagli artt. 14 del decreto legge 29 dicembre 1987, nr. 534, e 22 della legge 20 maggio 1991, nr. 158: al riguardo, parte appellante si dilunga nella dimostrazione della inapplicabilità di tali disposizioni, "ratione temporis", alla procedura per cui è causa.

Tuttavia, il Collegio reputa che la questione sia del tutto inconferente ai fini della risposta al quesito relativo all'essere o meno maturata la prescrizione del diritto al risarcimento per l'occupazione "de qua".

Ed invero, tanto la sentenza impugnata quanto l'appello muovono dall'assunto che il "dies a quo" del termine prescrizionale vada ancorato al momento dell'irreversibile trasformazione del suolo oggetto di occupazione, sull'evidente presupposto che in tale momento si sia verificata l'acquisizione dell'immobile da parte dell'Amministrazione, secondo il modello della c.d. "accessione invertita".

Tale modello non è però più validamente invocabile oggi che la giurisprudenza amministrativa e il legislatore, anche sotto la spinta di istanze comunitarie, hanno chiarito che la pubblica amministrazione non è mai legittimata ad acquisire a titolo originario la proprietà di un'area di proprietà altrui in assenza di un formale atto ablatorio: quest'ultimo, in carenza di decreto di esproprio tempestivamente adottato, può essere costituito dal decreto di acquisizione oggi previsto dall'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, nr. 327.

Ne consegue che, in ipotesi di occupazione "sine titulo", l'illecito posto in essere dall'amministrazione permane fino al sopravvenire di un eventuale atto formale di acquisizione, e che fino a tale momento non inizia a decorrere il termine di prescrizione dell'azione di risarcimento del danno sofferto dall'originario proprietario dell'area (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2008, nr. 5984; id. 4 febbraio 2008, nr. 303; id. 21 maggio 2007, nr. 2582).

Pertanto, atteso che (per la pacifica giurisprudenza della Sezione, ancor più da seguire dopo l'ordinanza n. 9001 del 2009 delle Sezioni Unite) i principi testé enunciati vanno applicati anche alle occupazioni verificatesi in epoca anteriore al citato d.P.R. nr. 327 del 2001, e poiché nel caso di specie è incontestato che nessun formale atto ablatorio è stato posto in essere dall'Amministrazione, non può parlarsi di decorso del termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

5. Col secondo motivo d'appello, l'Amministrazione censura i criteri individuati dal primo giudice per la quantificazione del danno risarcibile, lamentando in particolare l'erroneità del richiamo al criterio di cui all'art. 5-bis, comma VII-bis, del decreto legge nr. 333 del 1992, relativo alle aree edificabili, specie in relazione a quelle che erano state le risultanze di un'attività istruttoria espletata in corso di giudizio in ordine al regime urbanistico dei suoli oggetto di occupazione.

Il motivo è fondato.

Ed invero, dall'esame della documentazione acquisita nel corso del giudizio di primo grado (cfr. ordinanza istruttoria nr. 248 del 25 marzo 2002), emerge che all'epoca dell'illegittima occupazione i suoli in proprietà della signora Ciferri, sulla base del P.R.G. del Comune di Porto San Giorgio approvato nel 1975, erano destinati a "strada comunale", e quindi non avevano vocazione edificatoria: ciò rende evidente, al di là del silenzio sul punto serbato dalla sentenza impugnata, la insussistenza nella specie dei requisiti per l'applicabilità del ridetto art. 5-bis d.l. nr. 333 del 1992.

Il dato fattuale evidenziato dall'Amministrazione non è contestato da parte appellata, che ad esso però contrappone innanzi tutto il rilievo che il vincolo espropriativo connesso alla

destinazione suindicata è scaduto per decorrenza del termine quinquennale di durata, e in secondo luogo la necessità di tener conto, ai fini dell'individuazione del "regime" dell'area, del contesto urbanistico circostante, che nella specie è caratterizzato da diffuse e consistenti edificazioni.

Alla prima osservazione può replicarsi che l'intervenuta scadenza del vincolo espropriativo, come è noto, produce l'effetto di rendere il suolo non specificamente pianificato: la circostanza è ammessa dalla stessa appellata, la quale però argomenta dalla natura temporanea di tale regime "ex lege", destinato a valere solo nelle more della formazione di un nuovo strumento urbanistico, per sostenere che l'inedificabilità temporanea a esso connessa sarebbe – se ben si comprende – superabile attraverso una qualificazione della vocazione del suolo che tenga conto delle sue caratteristiche oggettive.

Il rilievo così formulato non può essere condiviso, in quanto il regime delle aree non pianificate (già previsto dall'art. 4, ultimo comma, della legge n.10 del 1977, trasfuso nel testo unico sull'edilizia), ancorché previsto dal legislatore come transitorio, è certamente tale da escludere una destinazione edificatoria, circostanza della quale non può non tenersi conto nello stimare il valore di mercato di un suolo che a tale regime risulti soggetto; col che si replica anche alla seconda osservazione di parte appellata, dal momento che nella fattispecie non v'è questione di una possibile "riqualificazione" della destinazione del suolo "de quo", dovendosi unicamente stimarne il valore di mercato alla data dell'occupazione ai fini della quantificazione del danno risarcibile.

Le considerazioni che precedono (e che tengono conto dei dati di fatto esposti dalle parti e desumibili dalla documentazione acquisita) inducono a ritenere corretto l'avviso dell'Amministrazione appellante, secondo cui nel caso che occupa il valore dell'area occupata va determinato escludendo il carattere edificatorio dell'area e secondo il criterio di cui all'art. 16 della legge 22 ottobre 1971, nr. 865, ossia tenendo conto dei valori agricoli medi della Regione Marche: in questo senso va rettificata la pronuncia impugnata con riguardo ai criteri per la quantificazione del danno, ferme restando le ulteriori statuizioni in essa contenute.

6. Alla luce dei rilievi fin qui svolti, s'impone una pronuncia di parziale accoglimento dell'appello, limitatamente alle determinazioni relative alla quantificazione del danno da risarcire.

7. La parziale soccombenza reciproca costituisce giusto motivo per l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione IV, accoglie l'appello nr. 4570 del 2003, limitatamente alla quantificazione del danno da risarcire e nei sensi di cui in motivazione, e lo respinge per il resto.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 giugno 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente FF

Armando Pozzi, Consigliere

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Diego Sabatino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/09/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO