



REPUBBLICA ITALIANA

N. 483/09 Reg.Dec.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 633 Reg.Ric.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia- ANNO 2008

na in sede giurisdizionale ha pronunciato la seguente

**D E C I S I O N E**

sul ricorso in appello n. 633/2008 proposto da

**COMUNE DI SIRACUSA,**

in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Bianca, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Tommaso D'Angelo, in Palermo, via Resuttana, 366.

**c o n t r o**

VINCENZO GURRIERI, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Tamburello e Salvatore Raimondi, ed elettivamente domiciliato in Palermo, via G. Abela, n. 10, presso lo studio del secondo.

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, Sezione seconda, 3 aprile 2008, n. 615.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della parte appellata;

Esaminate le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 8 gennaio 2009, il Consigliere Marco Lipari;

Uditi, altresì, l'avv. S. Bianca per il comune appellante e l'avv. A. Tigano, su delega dell'avv. G. Tamburello, per l'appellato ;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### F A T T O

1. La sentenza impugnata, in accoglimento del ricorso proposto dal sig. Vincenzo Gurreri, ha annullato gli atti relativi alla procedura espropriativa (in particolare, dell'ordinanza dirigenziale n. 9 del 5 marzo 2002, avente per oggetto l'espropriazione definitiva) di alcuni terreni di proprietà del ricorrente, adottati dal comune di Siracusa, per la realizzazione della strada di collegamento tra via Asbesta e via Canonico Nunzio Agnello.

La sentenza, inoltre, ha condannato l'amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla trasformazione irreversibile del suolo, conseguente alla realizzazione dell'opera pubblica.

2. L'amministrazione comunale contesta la pronuncia del tribunale.

L'appellato resiste al gravame e propone un appello incidentale, diretto a confutare i criteri di liquidazione del danno stabiliti dal tribunale.

#### D I R I T T O

1. In linea preliminare, il collegio osserva che, nelle more del giudizio di appello, il comune di Siracusa ha adottato il decreto di acquisizione delle aree oggetto della contestata procedura espropriativa, ai sensi dell'articolo 43 del testo unico dell'espropriazione, comunicato, con nota prot. 13026 del 15 dicembre 2008, corredato da una

relazione di stima del risarcimento del danno.

Tale atto, pur richiamando la complessa vicenda sostanziale riferita alla utilizzazione del bene e alla realizzazione dell'opera pubblica, è espressamente adottato in conseguenza dell'appellata pronuncia di annullamento del TAR n. 615/2008 e in asserita esecuzione dei criteri risarcitori fissati da tale sentenza.

Pertanto, l'adozione dell'atto non incide sull'ammissibilità e sulla procedibilità dell'appello, non implicando alcuna acquiescenza alla pronuncia impugnata.

Per altro verso, non sussiste alcun onere dell'appellato di impugnare tale provvedimento, nella parte relativa alla determinazione della misura del risarcimento del danno.

Infatti, il provvedimento si basa, esplicitamente, sui criteri indicati dal tribunale. Quindi, l'eventuale accoglimento dei motivi di gravame proposti, con l'appello incidentale, contro le statuizioni del tribunale, è idoneo ad incidere, automaticamente, sul contenuto degli obblighi dell'amministrazione, anche in relazione alla determinazione del risarcimento dovuto all'interessato, superando le statuizioni contenute nel nuovo provvedimento di acquisizione sanante.

2. La sentenza appellata ha affermato l'illegittimità del provvedimento di espropriazione del suolo *“per non avere il Comune provveduto al pagamento dell'indennità concordata con il ricorrente e da questi accettata in violazione degli artt. 12 e 13 della l. 865/1971.”*

In linea di fatto, non è contestato che il ricorrente in primo gra-

do abbia conseguito, nel 1999, la somma di lire 338.885.100 e che, in data 5.2.2002, sia stata emessa determina di pagamento della residua somma di euro 14.840,03 (mandato di pagamento del 27.3.2002, n. 4040, successivo all'ordinanza di espropriazione n. 9 del 5.3.2002 impugnata).

**3.** Il Comune precisa che, che con determina dirigenziale n. 144 del 16.9.1999, aveva liquidato le differenze dovute, tuttavia materialmente non pagate, a suo dire, per problemi inerenti l'effettuazione di una ritenuta da operare ai sensi della l. 413/1991, art. 11. In merito, il Comune aveva richiesto, con nota 31.10.2001 pr. 26932, un parere all'Ufficio Regionale per le Entrate, che però non era stato espresso prima dell'adozione dell'ordinanza di espropriazione n. 9, impugnata in primo grado.

**4.** Secondo il tribunale, *“illegittimamente è stato adottato il provvedimento di espropriazione in difetto del pagamento integrale dell'indennità concordata con il ricorrente e da questi accettata, così come dispone l'art. 13 della l. 865/1971, che richiama il 3° comma dell'art. 12 della medesima legge, e subordina l'emissione del provvedimento di esproprio al pagamento dell'indennità di espropriazione accettata (cfr. C.d.S. IV sez. 6.3.1996, n. 279). Conclusivamente, il ricorso va accolto e conseguentemente va annullato il decreto di esproprio impugnato.”*

**5.** Con una prima censura, il comune appellante afferma che l'articolo 12 della legge n. 865/1971 subordini l'adozione dell'atto di espropriazione alla sola formazione dei provvedimenti con cui si

dispone il pagamento dell'indennità e non anche all'effettivo adempimento dell'obbligazione.

Il motivo è privo di pregio.

La formulazione letterale della disposizione non lascia dubbi in ordine alla necessità di effettuare il pagamento dell'indennità, prima dell'adozione del provvedimento espropriativo. La giurisprudenza ha ripetutamente evidenziato, del resto, l'insufficienza del mero avvio del procedimento volto al pagamento delle somme dovute.

La ratio della norma, del resto, è volta a garantire il proprietario del bene in ordine alla effettiva corresponsione delle somme dovute, impedendo, fino all'adempimento dell'obbligazione, l'adozione dell'atto espropriativo.

**6.** Il comune appellante sostiene, inoltre, che l'inadempimento accertato sia, in concreto, di scarsa importanza, riguardando una percentuale modesta della somma dovuta, pari a solo il 7,816 % dell'indennità, a fronte del pagamento del residuo 92 % dell'importo. Pertanto, non sussisterebbe il lamentato vizio dell'atto espropriativo.

La censura è infondata.

A parte ogni valutazione sulla concreta misura dell'inadempimento, che, sia in termini assoluti sia in termini percentuali, non è del tutto trascurabile, occorre considerare che la disciplina delle espropriazioni non richiama le regole tipiche della risoluzione del contratto per inadempimento, incentrate sulla valutazione di non scarsa importanza delle prestazioni rimaste ineseguite.

La normativa in materia delle espropriazioni, all'evidente sco-

po di offrire una garanzia sostanziale al proprietario soggetto alla procedura ablatoria, subordina la legittimità dell'espropriazione definitiva al pagamento integrale dell'indennità di espropriazione.

L'articolo 13 prevede, infatti, che “Il prefetto - su richiesta dell'espropriante, il quale deve fornire la prova di avere adempiuto a quanto prescritto dal terzo comma dell'articolo 12 - pronuncia, entro 15 giorni dalla richiesta, l'espropriazione sulla base dei dati risultanti dalla documentazione di cui all'art. 10.”

Il richiamato articolo 13, poi, stabilisce che “decorso il termine di cui al precedente comma, il presidente della giunta regionale ordina all'espropriante, in favore degli espropriandi, il pagamento delle indennità che siano state accettate, ed il deposito delle altre indennità presso la Cassa depositi e prestiti.”

Le disposizioni citate, quindi, subordinano, l'effetto espropriativo all'integrale pagamento dell'indennità, a nulla rilevando che l'inadempimento sia stato solo parziale.

Quindi, anche volendo qualificare l'accordo bonario sulla determinazione dell'indennità come un contratto, soggetto alla disciplina degli articoli 1321 e seguenti del codice civile, la speciale normativa espropriativa continua a prevalere sulle regole codicistiche in materia di risoluzione per inadempimento, riferite alla rilevanza della “non scarsa importanza” della mancata esecuzione delle prestazioni.

**7.** In linea subordinata, il comune appellante deduce ancora che “qualora sul piano formale dovesse ravvisarsi l'illegittimità del decreto di espropriazione, l'annullamento dovrebbe comunque essere

limitato alla cessione bonaria relativa all'area eccedente, per la quale era stata determinata l'indennità di lire 28.733.300 e non travolgere gli effetti già consolidati per le altre particelle, in relazione alle quali gli eredi del ricorrente avevano riscosso regolarmente la corrispondente indennità.”

La tesi del comune non è condivisibile.

La misura dell'indennità è riferita, unitariamente, all'area oggetto del provvedimento espropriativo.

Non è ipotizzabile, pertanto, una sorta di correzione “quantitativa” dell'estensione dell'area espropriata, in funzione della misura dell'indennità effettivamente corrisposta. Il procedimento espropriativo è unico e non è possibile disporre la scissione in termini quantitativi.

**8.** Con l'appello incidentale, l'appellante contesta i criteri di liquidazione del danno fissati dal tribunale.

Al riguardo, la sentenza appellata ha svolto la seguente motivazione.

*“Trova accoglimento anche la domanda risarcitoria proposta dal ricorrente, in quanto l'illegittimità del decreto di esproprio ha determinato una situazione di utilizzazione dell'area non assistita da valido provvedimento espropriativo.*

*Il ricorrente ha rinunciato alla restituzione dell'area optando per il risarcimento; peraltro, anche l'Amministrazione ha chiesto che si faccia luogo al risarcimento e non alla restituzione, ex art. 43 D.P.R. 327/2001.*

*Ai fini della liquidazione del danno, va osservato che a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale, con sentenza n. 349 del 24.10.2007,*

*che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 5-bis, comma 7-bis, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica) – convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 – comma aggiunto dall'art. 3, comma 65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), poiché, "non prevedendo un ristoro integrale del danno subito per effetto dell'occupazione acquisitiva da parte della pubblica amministrazione, corrispondente al valore di mercato del bene occupato, è in contrasto con gli obblighi internazionali sanciti dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e per ciò stesso viola l'art. 117, primo comma, della Costituzione.", il danno subito dal ricorrente va liquidato tenendo conto del detto valore venale del fondo alla data della realizzazione dell'opera, momento in cui si verifica la dismissione del diritto dominicale da parte del privato che ha optato per il risarcimento.*

*Da ultimo, nelle more della stesura della motivazione della sentenza è intervenuta la norma contenuta nella Legge Finanziaria per l'anno 2008, l. 24.12.2007 n. 244, il cui art. 2, comma 89, lett. e) così dispone: all'articolo 55 (del D.Lvo 8.6.2001, n.327), il comma 1 e' sostituito dal seguente:*

*"1. Nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilita', in assenza del valido ed efficace provvedimento di*

*esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno e' liquidato in misura pari al valore venale del bene."*

*Il valore così determinato deve essere, poi, oggetto di maggiorazione per rivalutazione monetaria e interessi legali dalla data di calcolo fino al soddisfo (TAR Lazio II bis, 18.1.2008, 363).*

*Il Comune è, pertanto condannato a risarcire il danno in questione, attenendosi al suddetto criterio di liquidazione, ed ovviamente detraendo all'importo così determinato le somme già corrisposte, con l'avvertenza che avverso il provvedimento di liquidazione è possibile ricorrere a questo Tribunale per le opportune decisioni.*

*Va precisato che il "valore venale" del bene va individuato tenendo conto del prezzo medio di mercato per aree delle medesima tipologia, con le medesime caratteristiche urbanistiche, ricadenti nella stessa zona. L'indagine volta ad individuare i prezzi praticati nel mercato immobiliare potrà essere effettuata attingendo informazioni presso le agenzie immobiliari più accreditate della zona."*

**9.** In primo luogo, la parte appellante incidentale contesta che, per la determinazione del valore venale dell'immobile, occorra fare riferimento alla data di ultimazione dell'opera pubblica insistente sul suolo. A suo dire, invece, occorre considerare la data di emanazione dell'atto di acquisizione coattiva dell'immobile, o, in mancanza, la data di deposito della sentenza che pronuncia la condanna al risarcimento del danno, oppure, in ulteriore subordine, la data di proposizione della domanda di risarcimento del danno (comportante, in quest'ottica, l'abdicazione del diritto di proprietà del privato).

La censura è fondata, per le ragioni di seguito illustrate.

Anzitutto, va chiarito che non sembra pertinente il richiamo, compiuto dalla sentenza appellata, all'articolo 55 del testo unico delle espropriazioni. Tale disposizione si riferisce, indiscutibilmente, alle occupazioni senza titolo anteriori al 30 settembre 1996. Nel caso di specie non è contestato che l'occupazione sia iniziata il 28 novembre 1997 che la trasformazione del fondo si sia verificata in epoca ancora successiva (nel corso del 1999)

Tuttavia, resta condivisibile la conclusione cui è pervenuto il tribunale, diretta ad affermare il principio del diritto all'integrale risarcimento del danno subito dall'interessato (espresso dal citato articolo 55, nel testo ora vigente, ma desumibile anche dall'articolo 43 del testo unico dell'espropriazione e dalla giurisprudenza, anche europea, richiamata), sia pure per ragioni in parte diverse.

**10.** Ciò, chiarito, l'esatta individuazione delle modalità di liquidazione del danno conseguente alla utilizzazione, senza titolo, di un bene di proprietà privata aveva formato oggetto, in passato, di una complessa elaborazione interpretativa, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione, fortemente influenzata, tuttavia, dalla costruzione pretoria della occupazione acquisitiva, dal suo recepimento nell'ordinamento positivo e dagli interventi della Corte europea dei diritti umani (CEDU) e della Corte costituzionale. Meno ampia risulta, invece, la giurisprudenza riguardante, più specificamente, la determinazione del risarcimento del danno conseguente all'occupazione usurpativa, probabilmente anche perché l'emersione della figura è più recente e

controversa.

Con riferimento all'occupazione appropriativa, la giurisprudenza della Corte di Cassazione aveva prospettato diverse soluzioni interpretative, ancorando il valore del bene, alternativamente, ai seguenti momenti essenziali (salve alcune limitate "varianti", legate alla eventuale peculiarità di singole fattispecie):

- a) l'inizio dell'occupazione illegittima;
- b) la trasformazione irreversibile del suolo;
- c) la proposizione della domanda di risarcimento del danno;
- d) la pronuncia della sentenza.

A queste soluzioni potrebbe aggiungersi, ora, sulla base dell'articolo 43 del testo unico delle espropriazioni, il riferimento alla data di inizio della effettiva "*utilizzazione per scopi di interesse pubblico*", che, secondo una certa linea interpretativa, indicherebbe un momento diverso e successivo rispetto alla materiale trasformazione dell'immobile.

La soluzione prevalente, tuttavia, è stata (ed è tuttora) quella prospettata alla lettera b): determinante è il momento della trasformazione definitiva e non più reversibile dell'immobile.

Effettivamente, essa risulta coerente con la costruzione interpretativa della occupazione acquisitiva. Con la trasformazione irreversibile del suolo si verifica la vicenda consistente nell'estinzione del diritto di proprietà del privato, accompagnata dalla insorgenza del nuovo diritto reale dell'amministrazione sul bene e del contestuale obbligo al risarcimento del danno in favore del soggetto spogliato del-

la proprietà. Non a caso, del resto, il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria decorre da tale momento.

**11.** La tesi di cui alla lettera a) non potrebbe essere accolta, perché la sola occupazione *sine titulo* del bene lascia ancora intatto il diritto di proprietà dell'interessato e il conseguente diritto ad ottenere la restituzione dell'immobile.

È vero che, secondo i principi generali elaborati dalla stessa giurisprudenza, la restituzione del bene potrebbe essere ugualmente impedita, in applicazione dell'articolo 2058 del codice civile, qualora sia comprovata l'eccessiva onerosità per l'amministrazione debitrice, con la conseguenza che all'interessato spetterebbe il solo risarcimento del danno per equivalente. In tal caso, tuttavia, il momento rilevante di valutazione del bene non potrebbe essere ricondotto alla mera apprensione dell'immobile, ma si dovrebbe considerare la fase temporale successiva.

**12.** Con riferimento, poi, alle tesi sub b) e sub c), la giurisprudenza ha affermato che esse porterebbero all'esito, definito "illogico" di ancorare il fatto oggettivo – e sostanziale - del danno risarcibile ad un'evenienza soggettiva e variabile, di ordine meramente processuale (la data di proposizione della domanda, oppure quella della pronuncia della sentenza di accoglimento).

Da questo punto di vista, il tempo della domanda e della pronuncia possono assumere rilievo a fini diversi, correlati, in particolare alla interruzione della prescrizione, alla rivalutazione monetaria del valore calcolato alla data della trasformazione del bene, al computo

degli interessi.

**13.** L'indirizzo interpretativo prevalente della giurisprudenza ordinaria, quindi, è incentrato, essenzialmente, sulla strettissima connessione tra l'irreversibile trasformazione del fondo, la perdita della proprietà, il diritto al risarcimento del danno, nelle coordinate ricostruttive della occupazione appropriativa.

In questa prospettiva, non sembra determinante il rilievo che nello stesso momento della trasformazione irreversibile del fondo si verifica anche lo "svuotamento sostanziale" delle facoltà del diritto di proprietà ed il perfezionamento dell'illecito, qualificato come istantaneo, ad effetti permanenti. Infatti, nell'occupazione appropriativa, la definitiva perdita del "valore economico" della proprietà si accompagna alla vicenda estintiva del diritto dominicale del bene acquisito dalla pubblica amministrazione.

**14.** Quindi, lo stesso orientamento interpretativo non sembra automaticamente esportabile in un contesto ordinamentale che non prevede più l'istituto dell'occupazione appropriativa e collega la perdita della proprietà per l'utilizzazione senza titolo del bene, per finalità di interesse pubblico, all'adozione di un apposito provvedimento costitutivo dell'amministrazione.

Se il pregiudizio da risarcire consiste, essenzialmente, nella perdita del valore patrimoniale in cui si sostanzia il diritto di proprietà, il danno deve essere necessariamente correlato alla entità economica del bene nel momento in cui il bene è definitivamente sottratto alla titolarità del privato ed è acquisito al patrimonio dell'amministrazione.

Tale momento non è quello di ultimazione dell'opera pubblica, ma quello, diverso, in cui l'amministrazione adotta un provvedimento di acquisizione sanante, oppure, in mancanza, quello in cui il proprietario, optando per il solo risarcimento del danno per equivalente, abbandona in proprio diritto di proprietà in favore dell'amministrazione.

Né si potrebbe obiettare che il momento della irreversibile trasformazione del bene (o quello, diverso e - generalmente successivo - dell'inizio della utilizzazione per scopi di interesse pubblico) determinerebbe già la consumazione della perdita di valore del diritto di proprietà, svuotandone interamente tutte le facoltà sostanziali.

Infatti, anche in tale situazione resterebbe fermo il diritto dell'interessato ad ottenere la restituzione del bene, con la piena riepansione delle facoltà comprese dalla utilizzazione illecita del bene, con i soli limiti generali dell'articolo 2058 del codice civile.

Pertanto, nei casi di occupazione "usurpativa" e nei casi di acquisizione sanante, di cui all'art. 43 del testo unico dell'espropriazione, il risarcimento deve essere commisurato al valore del bene nel momento in cui il proprietario "perde" il proprio diritto sulla cosa.

**15.** Il citato articolo 43, al comma 6, detta, con riferimento alla determinazione del risarcimento del danno, alcune regole che, attentamente interpretate, risultano conformi a detti principi, ancorché la formula della disposizione presenti, sul piano letterale, alcune incertezze.

*"6. Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, nei casi previsti nei precedenti commi il risarcimento del danno è determinato:*

*a) nella misura corrispondente al valore del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7;*

*b) col computo degli interessi moratori, a decorrere dal giorno in cui il terreno sia stato occupato senza titolo. (L).”*

**16.** Il duplice riferimento al *valore del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità*, nonché agli *interessi moratori*, potrebbe essere letto come volontà del legislatore di ancorare il computo economico dell'immobile al momento in cui il bene è concretamente utilizzato, o addirittura, al momento (che potrebbe essere precedente) in cui è iniziata l'occupazione senza titolo (ma per finalità di interesse pubblico).

Il dato lessicale utilizzato dalla norma, tuttavia, non deve essere frainteso.

Il riferimento agli interessi mira, nelle intenzioni del legislatore, a generalizzare la previsione normativa dell'articolo 3 della legge n. 458 del 1988, conformemente all'orientamento consolidato della giurisprudenza ordinaria.

La qualificazione degli interessi come “*moratori*” si spiega, infatti, come retaggio della disciplina legislativa richiamata, introdotta nel contesto della occupazione appropriativa di matrice giurisprudenziale.

D'altronde, le qualificazioni operate dalla legge non sono vincolanti per l'interprete e, da tempo, sono state rimarcate le notevoli

difficoltà di inquadrare correttamente le diverse ipotesi di interessi, moratori, corrispettivi e compensativi.

Inoltre, la norma si spiega considerando che, sin dall'inizio dell'occupazione senza titolo, l'amministrazione versa in una situazione illecita, causando un danno che deve essere risarcito, anche nella componente correlata al ritardo nel pagamento della somma dovuta.

Nel comma 6, poi, il riferimento al "valore del bene utilizzato" esprime il principio di necessaria reintegrazione del pregiudizio subito dal proprietario e non intende fissare alla data dell'inizio dell'utilizzazione del bene l'esatta commisurazione del danno.

**17.** Sul piano sistematico, si è osservato che l'articolo 43 configura l'illecito (costituito dall'occupazione del bene e alla sua utilizzazione per scopi di interesse pubblico) come permanente, a differenza della fattispecie dell'occupazione appropriativa, ricondotta alla categoria dell'illecito istantaneo.

Non può trascurarsi, inoltre, il rinvio esplicito, compiuto dall'articolo 43, all'articolo 37, comma 3, in materia di determinazione dell'indennità di espropriazione, il quale stabilisce la necessità di considerare anche le "possibilità legali ed effettive di edificazione, esistenti al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o dell'accordo di cessione": in tale prospettiva, quindi, la commisurazione del valore è ancorata al tempo di perfezionamento della vicenda acquisitiva.

In definitiva, quindi, secondo l'articolo 43, il risarcimento è rapportato al valore del bene, mentre la data di inizio di utilizzazione

senza titolo del bene rileva ai fini della decorrenza degli interessi.

**18.** La sentenza appellata, con statuizione passata in giudicato, ha affermato che il diritto di proprietà dell'interessato si è estinto solo con la proposizione della domanda, implicante rinuncia alla richiesta di restituzione e allo stesso diritto di proprietà.

Tale lettura della vicenda è pienamente in linea con un consolidato orientamento interpretativo (delineatosi già prima dell'entrata in vigore dell'articolo 43), secondo cui nei casi di occupazione "usurpativa" il privato conserva la proprietà del bene, indipendentemente dalla realizzazione dell'opera pubblica.

Tuttavia, per assicurare effettività e pienezza di tutela, la giurisprudenza ordinaria (indirettamente avallata anche dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 191/2006), ha da tempo affermato il principio secondo cui l'interessato può sempre optare per il risarcimento monetario, rinunciando alla restituzione del bene.

Dunque, è in tale momento che si realizza la "perdita" del valore del diritto di proprietà, derivante da una scelta conseguente, comunque, all'illecito perpetrato dall'amministrazione.

In questa prospettiva, la somma di denaro che spetta all'interessato a titolo di risarcimento del danno deve sostituire il valore del bene che l'amministrazione non restituisce all'interessato.

Pertanto, occorre fare riferimento a tale momento per stabilire il valore di mercato del bene e computare il risarcimento del danno.

Il valore monetario del bene, così determinato, dovrà poi essere rivalutato, secondo i principi generali in materia risarcitoria, al mo-

mento della pronuncia della decisione.

**19.** In secondo luogo, l'appellante chiede il risarcimento del danno riguardante la mancata utilizzazione del bene, relativo al periodo di occupazione senza titolo dell'immobile.

Al riguardo, l'interessato rileva che la sentenza impugnata ha ommesso di pronunciarsi e chiede di determinare questa voce di danno mediante l'applicazione degli interessi legali sulla somma liquidata come risarcimento derivante della perdita di valore della proprietà.

Anche tale domanda è fondata, per le ragioni di seguito specificate.

Il tema proposto dall'appellante si inquadra nella problematica più ampia della liquidazione del danno e al suo rapporto con la rivalutazione e gli interessi legali.

In questa cornice di riferimento, poi, si prospetta la questione più specifica della individuazione delle voci di risarcimento del danno nelle diverse ipotesi di occupazione appropriativa, occupazione usurpativa e, ora, di "acquisizione sanante", disciplinata dall'articolo 43 del testo unico dell'espropriazione.

Tale norma, seppure non direttamente applicabile nella presente fattispecie (inquadrabile, semmai, nell'ambito dell'occupazione usurpativa, per le ragioni sopra esposte), assume importante rilevanza sistematica, specie nella parte riguardante l'obbligo di corrispondere gli "interessi moratori".

**20.** L'utilizzazione senza titolo di un bene di proprietà privata comporta, normalmente, due distinti danni, i quali vanno entrambi

Il primo attiene alla perdita (definitiva) della proprietà, che avviene nel momento in cui è adottato il provvedimento di cui all'articolo 43 del testo unico o quando il privato "rinuncia" alla proprietà.

Il secondo danno riguarda la mancata utilizzazione del bene (o del suo corrispondente valore monetario) per il periodo compreso tra l'inizio dalla occupazione senza titolo e la perdita della proprietà.

Tale seconda voce di danno, espressamente richiesta dall'interessato in primo grado, deve essere risarcita, in modo pieno e completo, ma, ovviamente, senza determinare duplicazioni o sovrapposizioni con il ristoro già insito nel risarcimento calcolato sulla perdita del bene, opportunamente rivalutato.

**21.** Ai fini della liquidazione, l'appellante sostiene che debbano essere considerati gli interessi "moratori", di cui al citato articolo 43, comma 6.

L'indicata prospettazione deve esser condivisa, con le seguenti precisazioni.

Anzitutto, il criterio fissato dall'articolo 43, seppure riferito al provvedimento di acquisizione sanante, può assumere portata generale (trattandosi, del resto di disposizione non completamente innovativa, corrispondente anche ad un consolidato indirizzo interpretativo giuri-

sprudenziiale) e, pertanto, deve trovare applicazione anche nei casi in cui la richiesta risarcitoria (con effetti abdicativi della proprietà) sia formulata dall'interessato.

In secondo luogo, deve ribadirsi che gli interessi di cui all'articolo 43, sebbene qualificati come "moratori" dal legislatore, nel contesto sistematico della disposizione, assumono, piuttosto, la fisionomia degli interessi compensativi, per il mancato godimento del bene, in analogia alla previsione dell'articolo 1499 del codice civile.

Ne deriva, quindi, che il criterio degli interessi supera, assorbendoli, altri diversi criteri elaborati dalla giurisprudenza, compresi quello del "*valore figurativo*" del bene, connesso al valore locativo del bene e quello della indennità di occupazione (legittima).

Tale ultimo criterio di calcolo trova applicazione nel caso in cui occorra determinare il risarcimento del danno per le temporanee occupazioni senza titolo, non accompagnate, però, dalla perdita del diritto di proprietà (come statuito da questo Consiglio, con la decisione n. 842/2008).

Resta fermo, inoltre, che l'interessato potrebbe dimostrare, in concreto, di avere subito perdite maggiori.

**22.** Nell'indicata prospettiva, senza ripercorrere tutta la complessa tematica ricostruttiva delle modalità di calcolo degli interessi legali sulla somma liquidata a titolo di risarcimento del danno, è utile svolgere alcuni chiarimenti.

Secondo un tradizionale indirizzo, gli interessi legali sulla somma dovuta a titolo di risarcimento del danno svolgono la funzione

di compensare il ritardo con cui il debitore adempie la propria obbligazione risarcitoria, che sorge sin dal momento della commissione dell'illecito.

Secondo una diversa interpretazione, invece, gli interessi legali rappresentano l'equivalente dei "frutti" civili del bene, i quali, secondo una ragionevole presunzione, possono essere rapportati, appunto al saggio legale di interessi sull'equivalente monetario del bene.

Nel contesto dell'articolo 43 e nella presente fattispecie risulta preferibile la seconda opzione ermeneutica, dal momento che l'obbligo risarcitorio relativo alla perdita della proprietà sorge solo al momento di adozione del provvedimento di acquisizione sanante o di rinuncia all'azione restitutoria, mentre gli interessi decorrono da un'epoca precedente.

La riconosciuta struttura permanente dell'illecito, infatti, non impedisce di distinguere nettamente due fasi: nella prima l'amministrazione occupa senza titolo il bene; nella seconda il privato è definitivamente privato della proprietà del bene.

**23.** L'inquadramento dell'obbligazione relativa agli interessi in questa cornice, corrispondente alla richiesta dell'appellante, comporta una ulteriore conseguenza, riguardante la determinazione del valore di riferimento del "capitale".

Esso non può corrispondere al valore del bene al momento della perdita della proprietà, ma deve essere determinato con riferimento al valore del bene in ciascun anno di occupazione senza titolo.

**24.** In definitiva, quindi, l'appello principale deve essere re-

spinto, mentre va accolto l'appello incidentale, nei sensi indicati in motivazione.

**25.** Le spese possono essere compensate, considerando la complessità delle questioni giuridiche trattate.

#### PER QUESTI MOTIVI

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, respinge l'appello principale e accoglie l'appello incidentale compensando le spese del grado;

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

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 8 gennaio 2009, dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, con l'intervento dei signori: Riccardo Virgilio Presidente, Paolo D'Angelo, Marco Lipari, estensore, Antonino Corsaro, Filippo Salvia, Componenti.

F.to: Riccardo Virgilio, Presidente

F.to: Marco Lipari, Estensore

F.to: Maria Assunta Tistera, Segretario

Depositata in segreteria

il 25 maggio 2009