



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Terza

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 155 del 2012, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:  
Russo Giovanni, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Lupo, con domicilio  
eletto presso Roberto Gualtierio Marra in Lecce, piazza Mazzini, 72;

***contro***

Comune di Grottaglie, rappresentato e difeso dagli avv. Antonio Natrella e Carlo  
Panzuti, con domicilio eletto presso Antonio Natrella in Lecce, via 95° Rgt.  
Fanteria, 9;

***per la condanna***

del Comune di Grottaglie a risarcire tutti i danni patrimoniali subiti dal ricorrente  
per effetto del fatto illecito permanente rappresentato dall'irreversibile  
trasformazione dell'area di mq. 3.867 effettuata dal Comune intimato con la  
realizzazione del progetto di sistemazione di viale dello Sport (già via dello Stadio)  
e con il pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria dal giorno

dell'occupazione al soddisfo, nonché per la restituzione della predetta area, previa riduzione in pristino a spese del Comune di Grottaglie.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grottaglie;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 Novembre 2013 il Cons. Dott. Enrico d'Arpe e uditi per le parti gli avv.ti Antonio Lupo e Carlo Panzuti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

Il ricorrente – proprietario (all'epoca dei fatti di causa) di talune aree site nel centro urbano di Grottaglie, estese oltre tre ettari, distinte in catasto al foglio 55 particella 23 – con atto notificato al Comune di Grottaglie in data 30 Gennaio 2012, riassume dinanzi a questo T.A.R. (ai sensi dell'art. 59 della Legge n° 69/2009 e dell'art. 11 secondo comma c.p.a.) il giudizio intrapreso il 10 Maggio 2005 (n° 105/2005 R.G.) davanti al Tribunale Civile di Taranto (Sezione Distaccata di Grottaglie), definito con sentenza n° 184 del 9 Novembre 2011 (passata in giudicato il 20 Gennaio 2012), che ha declinato la giurisdizione dell'A.G.O. in favore del Giudice Amministrativo (fissando il termine di giorni 90 per la riassunzione della causa davanti al T.A.R. di Lecce), chiedendo la condanna del Comune di Grottaglie a risarcire tutti i danni subiti per effetto del fatto illecito permanente rappresentato dall'irreversibile trasformazione dell'area di mq. 3.867 (4.267 mq. occupati col decreto sindacale di occupazione d'urgenza del 14 Maggio 1981, meno 400 mq. ceduti con la convenzione urbanistica del 19 Giugno 1984) effettuata dal Comune di Grottaglie con la realizzazione del progetto di sistemazione di viale dello Sport (già via dello Stadio), danni da quantificarsi previa

apposita C.T.U. e con il pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria dal giorno dell'occupazione al soddisfo. Con motivi aggiunti notificati in data 15 Gennaio 2013, il ricorrente chiede, altresì, la restituzione della predetta area, previa riduzione in pristino a spese del Comune di Grottaglie.

Dopo avere diffusamente illustrato il fondamento giuridico delle domande azionate con il ricorso introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti proposti in corso di causa, il ricorrente concludeva come sopra riportato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Grottaglie, depositando articolate memorie difensive con le quali ha puntualmente replicato alle argomentazioni della controparte, concludendo per la declaratoria di inammissibilità ed, in ogni caso, per la reiezione del ricorso e dei motivi aggiunti.

Alla pubblica udienza del 13 Novembre 2013, su richiesta di parte, la causa è stata posta in decisione.

Si ritiene possibile prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità dei motivi aggiunti, sollevata dalla difesa del Comune resistente, poiché il ricorso è infondato nel merito e va respinto.

In via preliminare, il Collegio rileva che il giudizio iniziato dal ricorrente (nel 2005) è stato tempestivamente e ritualmente riassunto dinanzi a questo T.A.R. (nel rispetto del termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza n° 184/2011 del Tribunale Civile di Taranto - Sezione Distaccata di Grottaglie che ha declinato la giurisdizione), e che sussiste nella presente controversia la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, ai sensi dell'art. 133 primo comma lettera g) del Codice del Processo Amministrativo ("Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo..... g) le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle Pubbliche Amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del

giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa").

Infatti, in punto di giurisdizione, la Sezione non ha motivo per discostarsi nella circostanza dall'ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità, ad eccezione delle ipotesi in cui manchi del tutto una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera e l'Amministrazione espropriante abbia agito nell'assoluto difetto di una potestà ablativa (devolute come tali alla giurisdizione ordinaria), spettano alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ex art. 133 primo comma lettera g) c.p.a., le controversie (come quella de qua) nelle quali si faccia questione - anche ai fini della tutela risarcitoria - di attività di occupazione e trasformazione di un bene immobile conseguenti ad una dichiarazione di pubblica utilità e con essa congruenti, anche se il procedimento ablatorio all'interno del quale sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo e formale atto traslativo della proprietà, purchè vi sia un collegamento - anche mediato - all'esercizio della pubblica funzione ("ex multis": Consiglio di Stato, IV Sezione, 4 Aprile 2011 n° 2113; T.A.R. Lombardia, Brescia, I Sezione 18 Dicembre 2008 n°1796; Consiglio di Stato, Adunanza plenaria 30 Luglio 2007 n° 9 e 22 Ottobre 2007 n° 12; T.A.R. Basilicata, 22 Febbraio 2007 n° 75; T.A.R. Puglia, Bari, III Sezione, 9 Febbraio 2007 n° 404; T.A.R. Lombardia, Milano, II Sezione, 18 Dicembre 2007 n° 6676; T.A.R. Lazio, Roma, II Sezione, 3 Luglio 2007 n° 5985; T.A.R. Toscana, I Sezione, 14 Settembre 2006 n° 3976; Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 20 Dicembre 2006 nn° 27190, 27191 e 27193).

Nel merito, va subito rammentato - in punto di fatto - sia che l'odierno ricorrente ha stipulato con il Comune di Grottaglie una convenzione urbanistica in data 19 Giugno 1984 (relativa al Piano di Lottizzazione approvato dal Consiglio Comunale di Grottaglie con deliberazione n° 116 dell'11 Maggio 1983) con cui ha ceduto al demanio comunale un'area di mq. 1.934, comprensiva della superficie di mq. 400,

facente parte dell'area di mq. 4.267 occupata in forza del decreto sindacale di occupazione d'urgenza del 14 Maggio 1981 (e trasformata per la realizzazione del progetto di sistemazione di viale dello Sport), sia che il Comune resistente non ha mai perfezionato il procedimento ablatorio della predetta area di proprietà del ricorrente (di mq. 4.267 meno mq. 400 ceduti nel 1984) con l'emanazione del decreto finale di esproprio, nemmeno (successivamente) ai sensi degli artt. 42-bis e/o 43 del D.P.R. 8 Giugno 2001 n° 327 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità).

Ciò premesso, deve essere – in primo luogo – disattesa l'eccezione, sollevata dalla difesa del Comune di Grottaglie, incentrata sull'affermazione secondo cui l'odierno ricorrente avrebbe già ceduto al demanio comunale, con l'impegno (“di lasciare le strade, così come riportate in allegata planimetria, senza nulla pretendere”) contenuto nella richiesta di approvazione di un Piano di Lottizzazione presentata il 21 Marzo 1962, le aree in questione (mq. 4.267) sulle quali il Comune di Grottaglie ha poi realizzato viale dello Sport (già via dello Stadio).

Infatti, dalla documentazione versata agli atti del processo, emerge chiaramente che il predetto progetto di Piano di Lottizzazione è stato solo “autorizzato” dal Sindaco del Comune di Grottaglie (dapprima in data 12 Dicembre 1962, e successivamente in data 16 Novembre 1964 e 28 Gennaio 1965), ma non si è mai perfezionato, ai sensi dell'art. 28 della Legge 17 Agosto 1942 n° 1150 e ssmm., con l'approvazione del P.d.L. da parte del (competente) Consiglio Comunale di Grottaglie e con la stipula della relativa convenzione urbanistica.

Ed è noto – in diritto – che l'art. 28 della Legge 17 Agosto 1942 n° 1150 e ssmm. (rubricato “Lottizzazione di aree”) dispone (ai commi quinto e seguenti) che: “L'autorizzazione comunale è subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario, che preveda: 1) la cessione gratuita entro termini prestabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria,

precisate dall'articolo 4 della Legge 29 Settembre 1964 n° 847, nonché la cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione secondaria..... La convenzione deve essere approvata con deliberazione consiliare nei modi e forme di legge. Il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi. Sono fatte salve soltanto, ai fini del quinto comma, le autorizzazioni rilasciate sulla base di deliberazioni del Consiglio Comunale, approvate nei modi e forme di legge, aventi data anteriore al 2 Dicembre 1966..... Le autorizzazioni rilasciate dopo il 2 Dicembre 1966 e prima dell'entrata in vigore della presente legge e relative a lottizzazioni per le quali non siano stati stipulati atti di convenzione contenenti gli oneri e i vincoli precisati al quinto comma del presente articolo, restano sospese fino alla stipula di dette convenzioni”.

D'altra parte, di ciò era consapevole anche il Comune odierno resistente, posto che – da un lato – il Sindaco di Grottaglie, con l'esibita nota prot. n° 3789/62 del 23 Febbraio 1968, ha esplicitamente invitato il Sig. Russo Giovanni “a ripresentare il Piano di Lottizzazione (presentato nel 1962 e autorizzato, ma non deliberato) del terreno di sua proprietà relativo alla parte non ancora attuata secondo le modalità fissate dall'art. 8 della Legge 6 Agosto 1967 n° 765”; e – dall'altro – con deliberazione consiliare n° 169 del 6 Ottobre 1980 (nell'approvare il progetto per la sistemazione di viale dello Sport), è stato approvato il piano particellare di esproprio (riportante tra le Ditte espropriande Russo Giovanni), seguito dal decreto sindacale del 14 Maggio 1981 di occupazione d'urgenza dell'area di mq. 4.267 di proprietà del ricorrente.

Dunque, si ritiene corretta la conclusione (sul punto) cui giunge il C.T.U. nominato dal Tribunale Civile di Taranto (Sezione Distaccata di Grottaglie), nella relazione tecnica d'ufficio a chiarimenti depositata il 18 Dicembre 2009, secondo cui: “tali aree non sono state mai traslate all'Ente Comune per il semplice “impegno” del

Sig. Russo Giovanni...”, considerato che (ovviamente) non è giuridicamente possibile acquisire la proprietà di un’area unicamente in virtù di un semplice “impegno di lasciare al Comune la strada”.

Invece, è fondata l’ulteriore eccezione della parte resistente basata sulla tesi che la proprietà dell’area di sedime della strada in questione si è trasferita al demanio comunale in forza di usucapione ex art. 1158 c.c..

Va premesso che il Giudice Amministrativo può esaminare tale eccezione (implicante l’accertamento dell’esistenza del diritto di proprietà della P.A. in conseguenza del mero possesso ultraventennale, e quindi estranea alla sfera della giurisdizione esclusiva in materia espropriativa) in via incidentale, ai sensi dell’art. 8 c.p.a. (trattandosi di una questione incidentale relativa a diritti la cui risoluzione è necessaria per pronunciare sulla questione principale) e che il menzionato art. 1158 c.c. dispone che: “La proprietà dei beni immobili e gli altri diritti reali di godimento sui beni medesimi si acquistano in virtù del possesso continuato per venti anni”.

In proposito, va precisato che la strada di che trattasi (viale dello Sport, già via dello Stadio) – come condivisibilmente affermato dal C.T.U. nominato dal Tribunale Civile di Taranto (Sezione Distaccata di Grottaglie) nella relazione tecnica d’ufficio a chiarimenti depositata il 18 Dicembre 2009 – è stata effettivamente realizzata solo alla fine degli anni ’80 (al riguardo, il Collegio intende avvalersi del disposto dell’art. 11 sesto comma c.p.a., statuente che: “Nel giudizio riproposto davanti al giudice amministrativo, le prove raccolte nel processo davanti al giudice privo di giurisdizione possono essere valutate come argomenti di prova”), e sottolineato che questo T.A.R. ha già chiarito che, in simili fattispecie, l’inizio della situazione giuridica utile per l’usucapione, ossia la trasformazione della (mera) detenzione in possesso, si verifica solo dopo la scadenza del termine massimo di occupazione legittima del terreno (Cfr. “ex plurimis”: T.A.R. Puglia Lecce, I Sezione, 2 Novembre 2011 n° 1913).

Pertanto, considerato che l'occupazione d'urgenza dell'area in questione, disposta dal Sindaco di Grottaglie con decreto emanato il 14 Maggio 1981, è divenuta illegittima in data 6 Ottobre 1986 (alla scadenza del termine di cinque anni per l'ultimazione dei lavori e delle espropriazioni fissato dal Comune con la deliberazione consiliare n° 169 del 6 Ottobre 1980, prorogato di un anno dall'art. 1 comma 5-bis del Decreto Legge 22 Dicembre 1984 n° 901, convertito dalla Legge 1° Marzo 1985 n° 42) e che l'atto di citazione introduttivo del presente giudizio (poi riassunto dinanzi a questo T.A.R.) è stato notificato il 10 Maggio 2005, quindi, prima del compimento dei venti anni necessari per la maturazione dell'usucapione dei beni immobili (ai sensi dell'art. 1158 Codice Civile) – in linea di principio – dovrebbe essere rigettata la predetta eccezione, anche tenuto conto che, in forza dell'art. 11 secondo comma c.p.a., “sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda (originaria) se il processo è riproposto innanzi al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione, entro il termine perentorio di tre mesi dal suo passaggio in giudicato”.

Il Collegio osserva, però, che con l'azione civile proposta in data 10 Maggio 2005 non era stata richiesta la restituzione del bene immobile de quo, sicchè la relativa domanda giudiziale (poi riassunta dinanzi a questo T.A.R.) non è idonea, ai sensi dell'art. 1165 codice civile, ad interrompere il termine ventennale previsto dall'art. 1158 c.c. per il perfezionamento dell'acquisizione per usucapione del bene immobile.

Infatti, la Suprema Corte di Cassazione ha più volte chiarito che, in tema di usucapione, non può riconoscersi efficacia interruttiva se non ad atti che comportino, per il possessore, la perdita materiale del potere di fatto sulla cosa, ovvero ad atti giudiziali diretti ad ottenere “*ope iudicis*” la privazione del possesso nei confronti del possessore usucapente (ex multis: Cassazione Civile, II Sezione, 25 Luglio 2011 n° 16234).



Infatti, il ricorrente ha chiesto la restituzione delle aree di che trattasi solo con i motivi aggiunti proposti il 15 Gennaio 2013, quando – ormai – l’acquisto dei beni immobili per usucapione si era già perfezionato in capo al Comune di Grottaglie, con il decorso del termine ventennale (dal 6 Ottobre 1986 al 6 Ottobre 2006) previsto dall’art. 1158 codice civile.

Né sono invocabili, nel caso di specie, le ulteriori reiterate proroghe (automatiche) dei termini di scadenza delle occupazioni d’urgenza normativamente stabilite (art. 1 Decreto Legge 28 Febbraio 1986 n° 48, art. 14 secondo comma Decreto Legge 29 Dicembre 1987 n° 534, art. 22 Legge 20 Maggio 1991 n° 158, art. 4 Legge 1° Agosto 2002 n° 166), in quanto – sottolineato che l’art. 1 del Decreto Legge 28 Febbraio 1986 n° 48 riguarda unicamente le occupazioni temporanee d’urgenza poste in essere nell’ambito della speciale legislazione post terremoto del 1980 (Cfr: Corte di Cassazione Civile, I Sezione, 22 Agosto 1997 n° 7860) – il Collegio rileva che, notoriamente, le proroghe dei termini di scadenza delle occupazioni d’urgenza disposte (in via generale) dall’art. 14 secondo comma del Decreto Legge 29 Dicembre 1987 n° 534 e dell’art. 22 Legge 20 Maggio 1991 n° 158 sono condizionate alla circostanza che al momento dell’intervento legislativo il termine eventualmente già prorogato, per provvedimento esplicito o automaticamente per legge, non sia ancora scaduto (“ex multis”: Corte di Cassazione Civile, 4 Settembre 2001 n° 11391), nel mentre nella vicenda de qua, al momento dell’entrata in vigore dell’art. 14 secondo comma del Decreto Legge 29 Dicembre 1987 n° 534 (“Per le occupazioni d’urgenza in corso, la scadenza del termine di cui al secondo comma dell’articolo 20 della Legge 22 Ottobre 1971 n° 865, già prorogato dall’articolo 1 comma 5-bis del Decreto Legge 22 Dicembre 1984 n° 901, convertito con modificazioni dalla Legge 1° Marzo 1985 n° 42, concernente proroga delle occupazioni d’urgenza, è ulteriormente prorogato di due anni”), l’occupazione d’urgenza disposta dal Comune di Grottaglie con decreto sindacale del 14 Maggio

1981 era già scaduta in data 6 Ottobre 1986 (allo spirare del termine di cinque anni per l'ultimazione dei lavori e delle espropriazioni fissato dal Comune con la deliberazione consiliare n° 169 del 6 Ottobre 1980, prorogato di un anno dall'art. 1 comma 5-bis del Decreto Legge 22 Dicembre 1984 n° 901, convertito dalla Legge 1° Marzo 1985 n° 42).

A questo punto, il Tribunale ritiene possibile (nella fattispecie concreta oggetto del presente processo) prescindere da ogni altra questione di merito sollevata dalle parti (che si appalesa irrilevante ai fini di causa), limitandosi a rilevare che – alla stregua dell'insegnamento prevalente e condivisibile della giurisprudenza civile e amministrativa – la possibilità del privato proprietario del bene immobile occupato dalla P.A. (e sottoposto a procedimento ablatorio non perfezionato con l'emanazione del decreto finale di esproprio o con atto di cessione volontaria) di rivendicare il bene stesso e chiederne la restituzione incontra, comunque, il limite dell'intervenuta usucapione eccepita dall'Amministrazione convenuta, che non appare preclusa dalla disciplina contenuta nel D.P.R. 8 Giugno 2001 n° 327, anche perché in tal caso la possibilità per la P.A. di un acquisto postumo del diritto di proprietà con un provvedimento amministrativo avente efficacia sanante (ex art. 42-bis) è logicamente incompatibile con il già intervenuto acquisto del bene immobile a titolo di usucapione (ex multis: Corte di Cassazione Civile, I Sezione, 4 Luglio 2012 n° 11147).

In conclusione, nella vicenda de qua, l'accertamento (in via incidentale) dell'eccepito acquisto per usucapione da parte del Comune di Grottaglie della proprietà dell'area in questione (perfezionatosi in data 6 Ottobre 2006) determina l'estinzione dei diritti azionati dal ricorrente (l'invocata tutela reale e obbligatoria) e far venir meno “ab origine” l'elemento costitutivo della fattispecie risarcitoria, consistente nell'illiceità della condotta lesiva della situazione giuridica soggettiva dedotta, non solo per il periodo successivo al decorso del termine ventennale, ma

anche per quello anteriore, in virtù della retroattività degli effetti dell'acquisto a titolo originario per usucapione (Cfr: Corte di Cassazione Civile, Sezioni Unite, 19 Ottobre 2011 n° 21575; Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, 14 Gennaio 2013 n° 9).

Per le ragioni sopra sinteticamente illustrate il ricorso deve essere respinto.

Sussistono evidenti gravi ed eccezionali motivi per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 13 Novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente FF, Estensore

Gabriella Caprini, Primo Referendario

Luca De Gennaro, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/11/2013

IL SEGRETARIO

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