

N. 10615/2013 REG.PROV.COLL.

N. 05061/2012 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5061 del 2012, proposto da:  
Brunella Pucci, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso Domenico Tomassetti  
in Roma, via G. Pierluigi Da Palestrina, 19;

contro

Regione Lazio, rappresentato e difeso per legge dall'Avv. Elisa Caprio, domiciliata in Roma, via Marcantonio Colonna,  
27;

nei confronti di

Soc Astral - Azienda Strade Lazio Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Mancini, con domicilio eletto presso  
Massimo Zampini in Roma, via Flaminia, 357; Soc Delta Lavori Spa, n.c.;

per l'annullamento

del decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0190 del 19.05.11 avente ad oggetto l'accordo di programma  
sottoscritto il 24.2.06 tra la Regione Lazio, la Provincia di Roma e vari comuni approvato con decreto del Presidente  
della Regione n. T0126 del 07/04/12, ai sensi art. 34 comma 4 d.lgs. n. 267/00 - Proroga dei termini di dichiarazione di  
pubblica utilita' dell'opera "nodo di Squarciarelli" - risarcimento danni -

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Soc Astral - Azienda Strade Lazio Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 ottobre 2013 il dott. Stefania Santoleri e uditi per le parti i difensori come  
specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso introduttivo del giudizio, la ricorrente ha rappresentato che con determinazione del Direttore Regionale Infrastrutture della Regione Lazio n.B5378 del 23.12.2005 è stato approvato il progetto definitivo del "Collegamento Villa Senni, Marino, Grottaferrata, Rocca di Papa", IV Stralcio Funzionale del progetto generale di Razionalizzazione del "nodo Squarciarelli".

Nella Determinazione citata è stato deciso di "fissare i termini di inizio e compimento della procedura espropriativa in mesi 3 per l'inizio e in mesi 36 per il compimento dalla data della presente deliberazione" e di "fissare i termini per l'inizio ed il completamento dei relativi lavori rispettivamente in mesi 12 per l'inizio ed in mesi 42 per il compimento dalla data della presente determinazione".

Con decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0126 del 7.4.2006, è stato approvato, ai sensi dell'art. 34, comma 4, del D.Lgs. 267/00, l'accordo di programma per la realizzazione dell'intervento in questione ed il decreto è stato pubblicato sul BURL n. 11 del 20/4/06.

L'accordo di programma, che è parte integrante del decreto del Presidente della Regione n. T0126 del 7.4.06, stabiliva che "la pubblicazione sul B.U.R.L. del Lazio del presente Accordo di programma comporta l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, ai sensi dell'art. 10 T.U. Espropri, sulla totalità delle aree destinate alle opere pubbliche, determinando altresì la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere ed interventi previsti nelle medesime aree ex art. 34 D.Lgs. 267/00 e 12 T.U. Espropri".

In detto atto non è espressamente indicato il termine entro il quale deve essere emanato il decreto di espropriazione.

Il progetto dell'opera in questione prevede la realizzazione di un collegamento viario tra la S.S. 511 Anagnina, in prossimità di Villa Senni, e Via delle Calcare, in corrispondenza dell'intersezione con Via delle Barozze ed interessa alcuni appezzamenti di terreno di proprietà della ricorrente distinti in CT. al foglio 12 part. N. 402,1338, 399, 1346.

Il 19.12.2007 è stato emanato il decreto di occupazione d'urgenza n. B5236 del Direttore del Dipartimento Territorio con riferimento agli immobili ricadenti nei Comuni di Marino e Rocca di Papa, mentre con decreto B0595 del 29/2/08 si è provveduto con riferimento agli immobili ricadenti nel Comune di Grottaferrata ed è quindi intervenuta l'immissione in possesso delle aree di proprietà della ricorrente.

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 1006 del 23 dicembre 2009 la Regione Lazio, in esecuzione del "Contratto di servizio" rep. n.6023/2006, ha trasferito ad ASTRAL - Azienda Strade Lazio - S.p.a. la gestione delle attività e dei cantieri relativi alla realizzazione del quarto stralcio funzionale dell'intervento di "Razionalizzazione del Nodo Squarciarelli: collegamento Villa Senni – Marino – Grottaferrata - Rocca di Papa".

Sono iniziati i lavori, ma a causa di una serie di complicazioni, l'Amministrazione precedente si è resa conto di non poter concludere la procedura espropriativa: con decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0190 del 19.5.2011 è stata disposta la proroga dei termini della procedura di espropriazione oggetto dell'Accordo di Programma sottoscritto in data 24.2.2006 tra la Regione Lazio, la Provincia di Roma ed i Comuni di Roma, Ciampino, Grottaferrata, Marino e Rocca di Papa, approvato con Decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0126 del 07 aprile 2006, ai sensi e per gli effetti dell'art. 34 — comma 4 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n.267. Proroga dei termini di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera".

La ricorrente ha quindi impugnato il suddetto decreto deducendo i seguenti motivi di gravame:

I) Violazione e falsa applicazione del D.P.R. n.327/2001, della legge n.241/90 e dei principi generali vigenti in materia; eccesso di potere per carenza di istruttoria, perplessità, errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza, difetto assoluto di motivazione; sintomi di sviamento di potere.

Il decreto di proroga n.T0190 del 19.5.2011 deve ritenersi illegittimo in quanto adottato omettendo di comunicare agli interessati sia l'avvio del procedimento che l'intervenuta emanazione del provvedimento.

II) - Violazione e falsa applicazione del D.P.R. n.327/2001, della legge n.241/90 e dei principi generali vigenti in materia; eccesso di potere per carenza di istruttoria, perplessità, errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza, difetto assoluto di motivazione; sintomi di sviamento di potere.

Il decreto di proroga n. T0190 del 19.5.2011, emanato dal Presidente della Regione Lazio a seguito di richiesta di ASTRAL s.p.a. pervenuta con nota n.6570 del 22.3.2011, è illegittimo anche perché adottato dopo la scadenza del termine finale fissato nella Determinazione del Direttore Regionale Infrastrutture n.B5378 del 23.12.2005 di approvazione

del progetto definitivo dell'intervento.

III) - Violazione e falsa applicazione del D.P.R. n.327/2001, della legge n.241/90 e dei principi generali vigenti in materia; eccesso di potere per carenza di istruttoria, perplessità, errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, irragionevolezza, difetto assoluto di motivazione; sintomi di sviamento di potere.

Il decreto di proroga n.T0190/2011 è illegittimo anche perché non sorretto da specifiche motivazioni sulle circostanze idonee a giustificare l'adozione.

L'art.13 del DPR n.327/2001, infatti, prevede che la proroga possa essere disposta "per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni".

Nel caso di specie, l'obbligo motivazionale non è stato rispettato in quanto il decreto di proroga dei termini non reca indicazioni circa valide ragioni a fondamento della sua emanazione, limitandosi a menzionare l'esistenza di una richiesta in tal senso da parte di ASTRAL s.p.a. nonché "obiettive difficoltà al compimento degli atti espropriativi, legate all'elevato contenzioso giudiziale instaurato dai privati interessati dalla procedura, anche in considerazione della peculiare situazione geomorfologica e di alta densità abitativa della zona, nonché il ritrovamento di reperti di origine romana".

Tale motivazione è generica e, quindi, inadeguata, così come risulta insufficiente il riferimento alla "peculiare situazione geomorfologica e di alta densità abitativa della zona", trattandosi di circostanze conosciute dall'Amministrazione sin dall'inizio della procedura espropriativa in questione.

La ricorrente ha quindi chiesto l'accoglimento del ricorso e della domanda risarcitoria con la quale ha chiesto, in via principale, la restituzione dei beni illegittimamente occupati, con ripristino dello status quo ante, oltre al risarcimento per equivalente economico dei danni non risarcibili in forma specifica, ovvero in via subordinata, l'integrale risarcimento per equivalente di tutti i danni dagli stessi patiti e patienti.

A sostegno della domanda risarcitoria ha depositato una perizia giurata redatta dall'Arch. Francesca Sculco diretta a provare la consistenza dei danni subiti.

La Regione Lazio si è costituita in giudizio rilevando che l'intera procedura espropriativa rientra nella competenza dell'Astral, subentrata alla Delta Lavori nella gestione del contratto di appalto.

Nel merito ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza, rilevando che la procedura di realizzazione dell'opera pubblica ha subito una sospensione dei lavori non soltanto in considerazione del contenzioso con la ricorrente, ma che per il ritrovamento di una strada romana lungo il tracciato.

Quanto al termine per l'emanazione del decreto di esproprio - in mancanza di una espressa previsione nel decreto del Presidente della Regione Lazio T0126 del 7/4/06 – secondo la Regione si applicherebbe la previsione recata dall'art. 13 c. 4 del T.U. Espropri, secondo cui "Se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera", e cioè dalla pubblicazione della delibera di approvazione dell'Accordo di Programma sul B.U.R.L., intervenuta il 20 aprile 2006.

Tutto il procedimento si sarebbe svolto entro i termini essendo stato l'atto predisposto per la firma del Presidente a partire dal 14/4/11.

Anche l'Astral si è costituita in giudizio ed ha eccepito il suo difetto di legittimazione passiva; ha comunque chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza chiedendo inoltre al Tribunale di disporre, in caso di annullamento del provvedimento di proroga, l'applicazione dell'art. 42 bis del T.U. Espropri.

La ricorrente con propria memoria ha rilevato l'inapplicabilità al caso di specie della suddetta disposizione normativa, e ha insistito per l'accoglimento della domanda risarcitoria per equivalente, trattandosi di un bene già acquisito al demanio stradale ex art. 822 c. 2 c.c.

All'udienza pubblica del 31 ottobre 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Ritiene il Collegio di dover preventivamente respingere le eccezioni di difetto di legittimazione passiva avanzate dalla Regione Lazio e da ASTRAL SpA, in quanto entrambi i soggetti risultano coinvolti, nel periodo di riferimento, nell'espletamento della procedura espropriativa contestata.

Astral SpA ha ammesso (per affermare il proprio difetto di legittimazione passiva) di essere titolare della gestione ed esecuzione dei lavori, richiamando i contenuti della citata D.G.R. n.1006/09 e dell'atto integrativo reg. cron. 14896 del 11.1.12 affermando, inoltre, che con l'art. 61, co. 1, lett. b), LR Lazio n. 9/2005 le sarebbe stato conferito anche il potere di adottare decreti di esproprio e, quindi, avrebbe dovuto avvedersi del fatto che le attività stavano proseguendo oltre i termini fissati dagli atti della procedura espropriativa.

L'Amministrazione regionale, dal canto suo, non può ritenersi estranea alla vicenda ed alle sue conseguenze, in quanto, anche nell'ipotesi di delega di funzioni, si tratta del soggetto che ha disposto il procedimento di espropriazione e che risulta beneficiario della stessa, senza considerare che il decreto di proroga impugnato è stato emesso dalla Regione.

Nel merito il ricorso è fondato e va accolto, così come già stabilito dalla Sezione nella sentenza n. 7000/13 relativa alla medesima procedura espropriativa con riferimento ad un diverso lotto di terreno di proprietà di un altro soggetto (Sig. Armati).

Con determinazione del Direttore Regionale Infrastrutture n.B5378 del 23.12.2005 è stato approvato il progetto definitivo del "Collegamento Villa Senni, Marino, Grottaferrata, Rocca di Papa", IV Stralcio Funzionale del progetto generale di Razionalizzazione del "nodo Squarciarelli".

In tale provvedimento è stato fissato il termine per il completamento della procedura espropriativa "in mesi 3 per l'inizio e in mesi 36 per il compimento dalla data della presente deliberazione", e sono stati indicati "i termini per l'inizio ed il completamento dei relativi lavori rispettivamente in mesi 12 per l'inizio ed in mesi 42 per il compimento dalla data della presente determinazione".

I termini della procedura espropriativa sono decorsi senza che – prima della loro scadenza – fossero prorogati e fosse adottato il decreto di espropriazione.

Infatti, prima della decorrenza dei termini indicati è stato adottato solo il decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0126 del 7.4.2006 (del quale la ricorrente ha avuto notizia solo dopo molto tempo), recante la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera il quale, non contempla espressamente specifici termini per il completamento dell'attività espropriativa.

Secondo parte ricorrente il decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0126 del 7.4.06, con riferimento ai termini della procedura espropriativa, fa riferimento alla citata determinazione dirigenziale n. B5378 del 23/12/05 che prevedeva il termine di tre mesi per l'inizio e di 36 mesi per il suo compimento dalla data di adozione della deliberazione stessa.

Ne consegue che secondo la ricorrente i termini in questione sarebbero decorsi dalla data del 23/3/09 (39 mesi dal 23/12/05, data di emanazione della predetta determinazione), ovvero dalla data del 7 luglio 2009 (39 mesi dal 7/4/06, data di adozione del decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0126 del 7/4/06); non si applicherebbe il termine quinquennale previsto dall'art. 13 del T.U. n. 327/01 essendo stati già fissati i termini con provvedimento n. B5378 del 23/12/05 del Direttore Regionale Infrastrutture.

Secondo la Regione e l'Astral, invece, si applicherebbe il termine quinquennale recato dall'art. 13 del T.U. Espropri, e detto termine decorrerebbe dalla data di pubblicazione del decreto del Presidente della Regione Lazio T0126 del 7/4/06 sul BURL, avvenuta il 20 aprile 2006.

Il Tribunale nella già citata sentenza n. 7000/13 ha ritenuto che: "Nella fattispecie, infatti, non si applica il termine quinquennale di cui all'art. 13, del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 327 - il quale prevede che ove non sia indicato il termine entro il quale deve essere emanato il decreto di esproprio, si applica il termine massimo di cinque anni -, in quanto, come detto, la determinazione del Direttore Regionale Infrastrutture n.B5378 del 23.12.2005 reca puntuali indicazioni al riguardo".

In ogni caso, pur seguendo la tesi regionale, il provvedimento di proroga sarebbe stato comunque adottato fuori termine, atteso che – secondo la ricostruzione della Regione – il termine quinquennale decorrerebbe dal 20 aprile 2006 e dunque alla data di adozione del decreto di proroga – emesso il 19 maggio 2011 – il termine era comunque decorso.

Ciò che rileva, infatti, è la data di adozione del provvedimento e non soltanto il compimento degli atti istruttori e preparativi per l'adozione del decreto, atteso che solo con il decreto si chiude il sub procedimento.

Alla stregua di detti principi devono esaminarsi i motivi di gravame.

Le censure sono fondate.

Il decreto impugnato deve ritenersi illegittimo a causa della omessa comunicazione di avvio del relativo procedimento agli interessati, necessaria anche nel procedimento finalizzato a prorogare i termini del provvedimento di dichiarazione di

pubblica utilità, stante la sua natura di sub - procedimento autonomo all'interno di quello più generale volto alla dichiarazione di pubblica utilità, anche se implicito, nell'approvazione del progetto di opera pubblica (TAR Campania Napoli, sez. V, 04.05.2010 n.2509; Consiglio di Stato sez. VI, n.6183/2007 e n.5443/2002; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 13 ottobre 2006 , n. 10374; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, n. 6377/2008; Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8688/2010).

L'illegittimità di tale atto di proroga di desume, inoltre, dal fatto che lo stesso è stato adottato dopo la scadenza del termine, considerando che il prolungamento dell'efficacia di un termine presuppone necessariamente che il termine è prorogato non sia ancora scaduto" (cfr. TAR Lazio Roma, sez. II, n.6377/2008; TAR. Campania Salerno sez. II, 13.09.2011 n.1539; TAR Campania Napoli, sez. V, 4 maggio 2010, n. 2509, Consiglio Stato, sez. IV, 22 dicembre 2003, n. 8462; Consiglio Stato, sez. IV, 22 maggio 2006, n. 3025; Consiglio Stato, sez. IV, 22 maggio 2006, n. 3025; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 10 maggio 2005 , n.3484; T.A.R., Sardegna, sez. II, 13 luglio 2007 n. 1618; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 13 ottobre 2006, n. 10374; T.A.R. Toscana Firenze, sez. III, 05 marzo 2003 , n. 857).

Come già rilevato, il decreto di proroga è intervenuto fuori termine, e dunque è stato adottato in carenza di potere: è pertanto affetto da nullità ex art. 21 septies della L. 241/90, con la conseguenza che non possono neppure porsi questioni relative alla tempestività della sua impugnazione ( e ciò a prescindere dal fatto che l'atto non è stato mai comunicato alla ricorrente), in quanto tale invalidità può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse e può essere rilevata di ufficio dal giudice (TAR Campania Salerno, sez. II, 13.9.2011 n.1539; TAR Veneto Venezia, sez. I, 12.2.2009 n.347).

Le considerazioni che precedono rendono superfluo l'esame del motivo di ricorso con il quale la parte ricorrente ha affermato l'invalidità del decreto di proroga n.T0190/2011 in quanto non sorretto da specifiche motivazioni in ordine alle circostanze idonee a giustificarne l'adozione.

Da quanto sopra, consegue che l'autorità procedente è decaduta dal proprio potere ablatorio e, quindi, la procedura espropriativa va considerata invalida, con conseguente inefficacia degli atti anteriori a quelli da dichiarare nulli (ed, in particolare, della dichiarazione di pubblica utilità: cfr. (Cons. Stato, sez. IV, n.1603/2013; Cons. Stato, Ad. Plen., 30 luglio 2007, n. 9).

Dalle considerazioni che precedono consegue la nullità del decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0190 del 19.5.2011 recante la proroga dei termini della procedura di espropriazione,

nonché, la declaratoria di inefficacia degli altri atti della procedura di esproprio.

Per quanto concerne la domanda di risarcimento danni, il Collegio ritiene che la stessa sia fondata e debba essere accolta in quanto sussistono tutti gli elementi utili per configurare la responsabilità dei soggetti che hanno attivato e svolto la procedura espropriativa realizzando l'opera oltre il termine consentito ed in assenza di un tempestivo decreto di espropriazione.

Al riguardo rilevano, sotto il profilo oggettivo, l'illiceità della condotta che si è concretizzata nello spossessamento dei terreni della ricorrente, e, sotto il profilo soggettivo, la colpa dei soggetti precedenti che ha caratterizzato il definitivo utilizzo del bene oltre i termini consentiti ed in assenza di un valido decreto di espropriazione.

Ciò posto, va considerato quanto segue.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato è in sé un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo di acquisto del bene e, come tale, non idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, per cui solo il formale atto di acquisizione dell'amministrazione può essere in grado di limitare il diritto alla restituzione, non potendo rinvenirsi atti estintivi o abdicativi della proprietà, in altri comportamenti, fatti o contegni (Cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 29 agosto 2011, n. 4833, sez. IV 28/01/2011 n. 676).

Come affermato dalla giurisprudenza, nonostante l'irreversibile modificazione delle aree illecitamente occupate, la proprietà delle stesse rimane in capo agli originari titolari e non può esservi luogo per risarcimenti connessi alla "perdita" della proprietà, trattandosi di evento non realizzatosi e non realizzabile, sicché (anche con riferimento al caso di specie), sussisterebbero tutti i presupposti civilistici per ordinarne la restituzione dei terreni in favore dei legittimi proprietari, previa riduzione nel pristino stato ma, occorre valutare che incidenza ha, in casi del genere, l'art. 42 bis del d.lgs. n. 327/2001 (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1514/2012).

Al riguardo, va rilevato che, a seguito della declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del d.lgs. n. 327/2001, è stato introdotto l'articolo 42-bis nel TU Espropriazioni, il quale stabilisce, tra l'altro, che all'autorità amministrativa che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità è attribuito il potere di disporre, valutato gli interessi in conflitto, che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella

misura del dieci per cento del valore venale del bene.

Tale norma, pur facendo salvo il potere di acquisizione sanante in capo alla pubblica amministrazione, non ripropone lo schema processuale previsto dal secondo comma dell'originario articolo 43, che attribuiva all'amministrazione la facoltà e l'onere di chiedere 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.

La giurisprudenza ha chiarito che il tenore dell'articolo 42-bis induce a ritenere che l'amministrazione possa esercitare, in casi del genere, un potere discrezionale finalizzato a disporre l'acquisizione sanante, regolando i rapporti tra potere amministrativo di acquisizione in sanatoria e processo amministrativo di annullamento, in termini di autonomia, consentendo l'emanazione del provvedimento anche 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 medesima norma non regola, invece, i rapporti tra azione risarcitoria, potere di condanna del giudice e successiva attività dell'amministrazione, sicchè ove il giudice, in applicazione dei principi generali condannasse l'amministrazione alla restituzione del bene, il vincolo del giudicato eliderebbe irrimediabilmente il potere sanante dell'amministrazione (salva ovviamente l'autonoma volontà transattiva delle parti) con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore (Cons. Stato, Sez. IV, n. 1514/2012).

In casi del genere, l'interpretazione sistematica delle norme richiamate e la possibilità insita nel principio di atipicità delle pronunce di condanna, ex art. 34 lett.c), c.p.a., impongono una limitazione della condanna all'obbligo generico di provvedere, ex art. 42-bis d.lgs. n. 327/2001, salvi gli effetti vincolanti degli accertamenti compiuti nella sede giudiziaria in cui esiti sono irretrattabili.

La ricorrente ha rilevato a questo proposito – richiamando i principi esposti dal T.A.R. Lazio Sez. III 554/12 - che nel caso di specie non potrebbe applicarsi l'art. 42 bis del T.U. 327/01, vertendosi in tema di occupazione di un'area irreversibilmente trasformata in sede stradale, con la conseguenza che il bene sarebbe stato già acquisito al demanio stradale ai sensi dell'art. 822 c. 2 c.c. al momento della destinazione alla viabilità pubblica, poiché la natura di bene demaniale è legata alla concreta ed effettiva destinazione alla utilizzazione pubblica, rispetto alla quale ogni atto formale assume soltanto carattere dichiarativo; pertanto nel caso di specie l'effetto traslativo si sarebbe verificato al momento dell'irreversibile trasformazione del bene e dunque vi sarebbe spazio soltanto per il risarcimento del danno per equivalente.

Ritiene il Collegio di non poter condividere la prospettazione della ricorrente: seguendo questa tesi, si ricadrebbe, infatti, nella fattispecie dell'occupazione acquisitiva ormai definitivamente espunta dal nostro ordinamento giuridico: la realizzazione dell'opera pubblica sul fondo illegittimamente occupato costituisce, infatti, un mero fatto, non in grado di assurgere a titolo dell'acquisto, e come tale idoneo a determinare il trasferimento della proprietà, in quanto tale trasferimento può dipendere solo da un formale atto di acquisto della proprietà da parte dell'Amministrazione secondo i modi previsti dall'ordinamento; inoltre occorre tener conto che non si verte in tema di demanio necessario in cui è la natura stessa del bene che comporta la sua qualificazione come demaniale, in quanto i terreni di proprietà privata sono stati trasformati in una strada che può essere di proprietà pubblica (rientrando in quel caso nell'ambito del demanio accidentale), ma può essere anche privata, e che comunque, secondo la giurisprudenza, affinché un'area privata venga a far parte del demanio stradale non è sufficiente che sulla strada si espliciti di fatto il transito pubblico (che nel caso di specie – peraltro – non è neppure configurabile visto che la strada non è stata ancora completata), essendo al contrario necessario che sia intervenuto un atto (convenzione, espropriazione, usucapione, dicatio ad patriam, ecc.) che ne abbia trasferito il dominio alla P.A. e che la strada sia destinata all'uso pubblico da parte della P.A. stessa (cfr., tra le tante, Cass. civ. sez. II 25.1.2000 n. 823; Cass. civ. Sez. I, 26-08-2002, n. 12540; Cons. Stato Sez. VI, 08-10-2013, n. 4953 che richiama Cass. civ., sez. II, 28 settembre 2010, n. 20405; Cass. civ., sez. I, 26 agosto 2002, n. 12540; Cass. civ., Sez. II, 7 aprile 2006, n. 8204); pertanto, non è sufficiente la mera destinazione all'uso pubblico per configurare l'acquisto della proprietà di una strada al pubblico demanio, essendo comunque necessario un atto di acquisizione della proprietà, che nel caso di specie difetta, non potendo essere di certo individuato nella mera occupazione illegittima del bene, tenuto conto che – come già rilevato - la teoria dell'occupazione acquisitiva è stata del tutto superata; infine dalla disamina della giurisprudenza – anche quella formatasi sul vecchio testo dell'art. 43 del T.U. Espropriazioni che conteneva anche allora il riferimento al "patrimonio indisponibile" – emerge come il ricorso all'acquisizione sanante sia stato costantemente utilizzato in caso di occupazione illegittima di beni privati per la realizzazione di sedi stradali, come quello in questione (cfr. tra le tante, T.A.R. Sicilia sez. II Catania 3-8-2012, n. 1974; Cons. Stato Sez. VI, Sent., 01-12-2011, n. 6351).

Non sussistono, quindi, secondo il Collegio, impedimenti normativi per far ricorso alla previsione recata dall'art. 42 bis del T.U. Espropri, come peraltro già ritenuto con riferimento all'analogo causa promossa dal ricorrente Armati, e relativa allo stesso **procedimento espropriativo**, definita con sentenza n. 7000/13, alla quale il Collegio ritiene di doversi conformare nelle statuizioni, richiamate di seguito in modo testuale.

"Nel caso di specie, può ritenersi accertata l'assenza di un valido titolo di esproprio, la modifica del bene immobile e la sua utilizzazione (elementi non contestati).

In una situazione del genere, spetta all'Amministrazione regionale eseguire una valutazione discrezionale degli interessi in conflitto, a seguito della quale, ove ritenga di non restituire gli immobili ai legittimi proprietari previa riduzione nel pristino stato, potrà, in via alternativa, disporre l'acquisizione del bene.

Qualora essa decida per l'acquisizione, dovrà contestualmente liquidare in favore" (...) della ricorrente Sig.ra Pucci "il valore venale del bene al momento della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (7.4.2006: data di adozione del decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0126), aumentato del 10% a titolo di forfettario ristoro del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale arrecato, nonchè il 5% del valore che l'immobile aveva in ogni anno successivo alla scadenza del termine utile per il completamento della procedura espropriativa (7.4.2009: data di scadenza del termine di 36 mesi fissato con determinazione del Direttore Regionale Infrastrutture n.B5378 del 23.12.2005, la cui decorrenza deve intendersi coincidente con la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera) a titolo di occupazione sine titolo, detratto quanto eventualmente già corrisposto a titolo di indennità, subordinando, come per legge, l'effetto traslativo all'effettivo pagamento delle somme.

Tale ultima posta risarcitoria dovrà essere corrisposta anche nel caso in cui l'amministrazione dovesse optare per la restituzione.

Ai sensi dell'art. 34, lett. c) del c.p.a. si dispone che il provvedimento, qualunque sia il suo dispositivo, debba essere emanato entro giorni 60 dalla comunicazione o notificazione della presente decisione; tempestivamente notificato ai proprietari e trascritto presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'Amministrazione procedente, nonchè comunicato alla Corte dei Conti".

Le spese seguono la soccombenza, nella misura liquidata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- accoglie il ricorso in epigrafe, e per l'effetto, dichiara la nullità del decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0190 del 19/5/2011 e l'inefficacia degli altri atti della procedura di esproprio;
- ordina alla Regione Lazio di provvedere ai sensi dell'art. 42 bis del T.U. Espropri, con le modalità indicate in motivazione, entro 60 giorni dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente decisione;
- condanna, in solido, la Regione Lazio e ASTRAL – Azienda Strade Lazio S.p.A., al pagamento delle spese di lite in favore della ricorrente, che si liquidano in complessivi €3.000,00 (tremila/00), compresi gli onorari di causa;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Linda Sandulli, Presidente

Stefania Santoleri, Consigliere, Estensore

Rita Tricarico, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 10/12/2013

IL SEGRETARIO

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