

Publicato il 23/02/2024

N. 00495/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00483/2022 REG.RIC.



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 della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 483 del 2022, proposto da Immacolata Carpinelli, Antonio Carpinelli, Daniela Carpinelli, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto La Gloria, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Antonio Brancaccio in Salerno, L.go Dogana Regia n. 15;

contro

Provincia di Salerno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Tedesco e Luigi Tepedino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Società Castaldo S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per

la riassunzione del giudizio originariamente proposto innanzi al Tribunale ordinario di Vallo della Lucania iscritto al numero di R.G. 765/2017, conclusosi con sentenza n. 29/2022.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Salerno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2024 la dott.ssa Laura Zoppo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe i sig.ri Carpinelli, in espressa applicazione dell'istituto della *translatio iudicii*, hanno riproposto ai sensi dell'art. 11, comma 2, c.p.a., il giudizio originariamente incardinato innanzi al Tribunale Ordinario di Vallo della Lucania, dichiaratosi carente di giurisdizione, con il quale gli stessi, lamentando di aver subito l'occupazione *sine titulo* di un terreno agricolo di loro proprietà, sito nel Comune di Agropoli, appreso e utilizzato dalla Provincia di Salerno per la realizzazione dei lavori di ricostruzione parziale e consolidamento strutturale del Viadotto "Chiusa" sulla strada a scorrimento veloce "SP430 Variante alla SS 18" nel Comune di Agropoli, chiedevano al G.O. di dichiarare l'illegittimità del comportamento della Provincia per aver occupato la proprietà senza aver mai adottato nei loro confronti alcun provvedimento ablativo e conseguentemente di condannarla sia al risarcimento dei danni subiti per effetto della condotta illecita dell'Ente, sia all'esecuzione di opere di consolidamento del terreno dissestato a causa della realizzazione degli anzidetti lavori, ovvero, in subordine, al pagamento di una somma pari all'esecuzione delle anzidette opere.

Si è costituita la Provincia rappresentando in fatto che, durante i lavori eseguiti nel corso degli anni 2016 e 2017 per la ricostruzione parziale e il consolidamento strutturale del Viadotto "Chiusa", a seguito di problemi legati a un movimento franoso in concausa con il decadimento dovuto all'usura e al cedimento del sostrato inferiore sul quale poggiavano i piloni anche per copiose infiltrazioni di acque nel sottosuolo, si riscontrava la necessità di una

più estesa e corretta regimentazione idrica del versante collinare in frana a monte della SP 430, prevedendo la realizzazione di terrazzamenti e la canalizzazione delle acque superficiali.

Ha dedotto che sono stati pertanto eseguiti alcuni interventi sulle fasce di pertinenza stradale, senza occupazione di aree di proprietà privata e senza arrecare danno al bene immobile dei ricorrenti né danneggiare le colture, essendo l'area in questione incolta e occupata da sola vegetazione spontanea sin dal 2006.

Ha eccepito inoltre la genericità e indeterminatezza delle avverse domande e rappresentato la necessità di integrare il contraddittorio nei confronti di ANAS, che è subentrata nella proprietà e gestione, anche amministrativa, dell'arteria.

Nel merito, ha contestato espressamente la sussistenza dei danni al fondo lamentati dai ricorrenti, ritenendo anzi, anche quale *compensatio lucri cum damno*, che gli interventi eseguiti abbiano migliorato l'effettiva fruibilità del fondo.

Ha assunto, infine, che i ricorrenti erano in realtà obbligati alla realizzazione delle opere di convogliamento delle acque e di consolidamento delle ripe, che la Provincia di Salerno ha realizzato a proprie spese.

Pur ritualmente intimata, non si è invece costituita in giudizio la controinteressata.

I ricorrenti hanno depositato una memoria in cui contestano l'addebitata responsabilità omissiva in ordine alla manutenzione del fondo affermando, al contrario, che il fenomeno di dissesto del viadotto ha trovato origine in errori progettuali e/o esecutivi e richiamando la relazione del Dirigente del Settore Viabilità e Trasporti della Provincia dimessa in atti, in cui si dà atto dell'avvenuta occupazione dell'area di loro proprietà.

Hanno chiesto il riconoscimento anche dell'ulteriore indennità di servitù prevista e disciplinata dall'art. 44 D.P.R. n. 327/2001 e richiamato la relazione tecnica depositata, la quale dimostrerebbe che il fondo è stato spianato e

occupato da alcune file di canalette metalliche longitudinali, e non invece terrazzato.

Hanno contestato il richiamo alla *compensatio lucri cum damno* e all'art. 31 D.Lgs. n. 285/1992, deducendo che non vi è alcuna necessità di integrare il contraddittorio nei confronti dell'ANAS s.p.a., la quale è subentrata nella proprietà e nella gestione della strada solo nel 2018, in epoca successiva alla realizzazione dei lavori per cui è causa, che rappresentano il fatto causativo del danno dedotto nel presente giudizio.

Con memoria di replica la Provincia ha evidenziato che l'avversa domanda è qualificata espressamente come richiesta *ex art.* 2043 di condanna dell'ente locale al risarcimento dei danni conseguenti ad un'occupazione protrattasi per il periodo dei lavori (quindi definita nello spazio temporale dei lavori e non perdurante all'attualità) e al pagamento della somma necessaria per il consolidamento del terreno dissestato.

Ha affermato che l'intervento di sistemazione e rimodellazione del versante in frana è stato solamente ampliato, senza differire in alcun modo dalla tipologia di opere previste nel progetto definitivo, e che non è stata da controparte offerta adeguata prova: dell'estensione dell'occupazione (essendoci un generico riferimento a una particella catastale); dell'effettiva presenza di alberi e colture in sito; dell'effettivo spazio temporale della lamentata occupazione; della necessità di opere di sistemazione del terreno dissestato a seguito degli interventi eseguiti dalla Provincia e del dissesto del terreno conseguente ai lavori pubblici eseguiti; dell'imposizione di una servitù sul fondo.

I ricorrenti hanno contro replicato.

La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 14 febbraio 2024 ed è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è parzialmente fondato.

Preliminarmente, va disattesa la domanda di integrazione del contraddittorio nei confronti di ANAS s.p.a., attuale proprietaria della strada confinante, posto che la questione controversa attiene all'occupazione *sine titulo* del fondo

da parte della Provincia e ai relativi danni alla proprietà, asseritamente realizzati dalla Provincia medesima nel corso della realizzazione dei lavori descritti in fatto.

Ciò posto, la domanda di accertamento dell'occupazione abusiva del fondo e di condanna al risarcimento dei relativi danni è fondata, nei termini che seguono.

L'avvenuta apprensione dell'area con conseguente spossessamento dei proprietari ai fini dello svolgimento dei lavori di consolidamento risulta provata alla luce dei documenti dimessi in atti.

In particolare, nella Relazione Settore Viabilità (all. 9 del fascicolo di parte resistente) si legge testualmente che: *“Durante il corso dei lavori, sia la Direzione dei Lavori che l'impresa esecutrice hanno più volte, senza esito, cercato di contattare i legittimi proprietari del versante in frana, al fine di pervenire ad un accordo bonario per l'occupazione temporanea dei terreni, necessaria per consentire le lavorazioni di messa in sicurezza dei terreni in frana gravanti sulle strutture del Viadotto “Chiusa”, mediante la realizzazione di terrazzamenti e la regimentazione idrica delle acque superficiali ruscellamento”*.

Risulta pertanto confermata la circostanza dell'avvenuta occupazione ai fini della realizzazione dei lavori in questione, mentre non risulta adottato alcun provvedimento ablativo legittimo, non essendo stato ancora emanato un provvedimento formale di definizione della procedura espropriativa, né formalizzata una transazione traslativa della proprietà.

In tale evenienza, secondo la giurisprudenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato: *“in linea generale, quale che sia la sua forma di manifestazione (vie di fatto, occupazione usurpativa, occupazione acquisitiva), la condotta illecita dell'amministrazione incidente sul diritto di proprietà non può comportare l'acquisizione del fondo e configura un illecito permanente ex art. 2043 c.c., con decorrenza del termine di prescrizione quinquennale dalla proposizione della domanda basata sull'occupazione contra ius, ovvero, dalle singole annualità per quella basata sul mancato godimento del bene. Tale illecito viene a cessare solo in conseguenza: a) della restituzione del fondo; b) di un accordo*

transattivo; c) della rinunzia abdicativa da parte del proprietario implicita nella richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario a fronte dell'irreversibile trasformazione del fondo; d) di una compiuta usucapione, ma solo a condizione che: - sia effettivamente configurabile il carattere non violento della condotta; - si possa individuare il momento esatto della interservio possessionis; - si faccia decorrere la prescrizione acquisitiva dalla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 327 del 2001 (30 giugno 2003), per evitare che sotto mentite spoglie (alleviare gli oneri finanziari altrimenti gravanti sull'Amministrazione responsabile), si reintroduca una forma surrettizia di espropriazione indiretta in violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Cedu; e) di un provvedimento emanato ex art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001" (Cons. Stato, Ad. plen., 9 febbraio 2016, n. 2).

Applicando i principi sopra riportati al caso in esame, deve dichiararsi l'obbligo della Provincia di Salerno di procedere, entro novanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa e/o dalla notificazione della presente sentenza, a cura di parte ricorrente, alla valutazione di attualità e prevalenza dell'interesse pubblico all'acquisizione dei beni occupati ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. n. 327 del 2001 e non coperti da precedenti atti espropriativi, nonché di adottare, all'esito di essa, un provvedimento con il quale i beni stessi, in tutto o in parte, siano alternativamente:

- a) acquisiti non retroattivamente al patrimonio indisponibile della Provincia (fatta salva, come detto, la ulteriore possibilità di acquisto *iure privatorum*);
- b) restituiti entro novanta giorni ai legittimi proprietari, previa riduzione nello stato di fatto esistente al momento dell'apprensione.

Nel primo caso, il provvedimento di acquisizione:

- dovrà specificare se ad interessare è l'intero terreno o parte di esso, disponendo la restituzione della restante porzione entro novanta giorni, previo ripristino dello *status quo ante*;
- dovrà prevedere che, entro trenta giorni, sia corrisposto ai proprietari il valore venale del bene, nonché un indennizzo per il pregiudizio non patrimoniale, forfettariamente liquidato in misura pari al dieci per cento del medesimo valore venale del bene;

- dovrà recare le indicazioni delle circostanze eccezionali che hanno condotto all'indebita utilizzazione dell'area e la data dalla quale essa ha avuto inizio e dovrà motivare in modo specifico sulle attuali ed eccezionali ragioni di pubblico interesse che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione;
- dovrà essere notificato ai proprietari e comporterà il passaggio del diritto di proprietà, sotto condizione sospensiva del pagamento delle somme dovute, ovvero del loro deposito effettuato ai sensi dell'art. 20, comma 14, D.P.R. n. 327 del 2001;
- sarà soggetto a trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'amministrazione procedente e sarà trasmesso in copia all'ufficio istituito ai sensi dell'art.14, comma 2 D.P.R. n. 327 del 2001, nonché comunicato, entro trenta giorni, alla Corte dei Conti, mediante trasmissione di copia integrale (art. 42 bis, comma 7).

Per le ragioni sopra evidenziate, il ricorso, *in parte qua*, merita accoglimento, ai sensi, nei limiti e per gli effetti indicati in motivazione.

Quanto invece alla domanda di condanna al consolidamento del costone, il Collegio ritiene che la fattispecie non rientri nella giurisdizione del giudice amministrativo, ma in quella del giudice ordinario e solleva pertanto d'ufficio un conflitto negativo di giurisdizione con rinvio della questione alle Sezioni Unite della Cassazione ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a.

Come chiarito dalla giurisprudenza tale norma (secondo cui “*quando il giudizio è tempestivamente riproposto davanti al giudice amministrativo, quest'ultimo, alla prima udienza, può sollevare anche d'ufficio il conflitto di giurisdizione*”) subordina la possibilità di sollevare il conflitto negativo a tre presupposti: a) che un primo giudice declini la giurisdizione e indichi un secondo giudice che ritiene fornito di giurisdizione; b) che tale giudizio venga tempestivamente riassunto dinnanzi a questo secondo giudice; c) che il secondo giudice, non condividendo

l'indicazione data dal primo, sollevi conflitto alla prima udienza (cfr. Cassazione civile, Sez. Un., 11 aprile 2018, n. 8981).

Tali presupposti ricorrono nel caso in esame perché: a) con la sentenza n. 29 del 13 gennaio 2022 il Tribunale ordinario di Vallo della Lucania ha declinato la propria giurisdizione; b) il giudizio è stato tempestivamente riproposto avanti a questo Tribunale con atto notificato il 16 marzo 2022 (la giurisprudenza ha chiarito che, per la disciplina di cui all'art. 11 c.p.a., la riassunzione può avvenire sia prima sia dopo il passaggio in giudicato della sentenza che declina la giurisdizione, purché non oltre tre mesi dal passaggio in giudicato della stessa: cfr. Consiglio di Stato, v. Adunanza Plenaria, 16 dicembre 2011, n. 24); c) il conflitto viene sollevato alla prima udienza fissata alla data del 14 febbraio 2024.

Ebbene, la presente controversia esula, *in parte qua*, dalla giurisdizione del giudice amministrativo, in virtù di quanto affermato da Cass. civ., Sez. Unite, Sent., 13 settembre 2017, n. 21192, secondo la quale: “*Sussiste la giurisdizione dell’Autorità giudiziaria ordinaria relativamente alla domanda rivolta dal privato contro un Comune per conseguirne la condanna ad un facere specifico, consistente nella realizzazione delle opere necessarie ad adeguare l’impianto fognario e di smaltimento delle acque meteoriche al fine di scongiurare allagamenti ed infiltrazioni idriche nella proprietà privata, e la condanna al risarcimento dei danni prodotti a questa proprietà a causa della pregressa cattiva manutenzione o gestione degli impianti comunali, prospettandosi la responsabilità aquiliana della Pubblica Amministrazione ai sensi dell’art. 2043 c.c.*”.

Pertanto, sulla scorta dei richiamati principi giurisprudenziali e ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a, deve disporsi la trasmissione degli atti alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione affinché si pronuncino sul conflitto negativo di giurisdizione sollevato.

Tenuto conto della peculiarità della fattispecie e della natura della pronuncia adottata, appare equo disporre la compensazione integrale delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- lo accoglie in parte, ai sensi, nei limiti e per gli effetti di cui in motivazione e, per l'effetto, ordina alla Provincia di Salerno di determinarsi nei modi indicati in parte motiva;

- dispone la trasmissione degli atti alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione affinché si pronuncino sul sollevato conflitto negativo di giurisdizione e in particolare affinché affermino la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla domanda specificamente indicata in parte motiva;

- compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere

Laura Zoppo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Laura Zoppo

IL PRESIDENTE
Nicola Durante

IL SEGRETARIO