

Pubblicato il 08/05/2025

N. 03948/2025 REG.PROV.COLL.
N. 08905/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8905 del 2024, proposto dall'Amministrazione Separata di Preturo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rodolfo Ludovici, con domicilio eletto presso il suo studio in L'Aquila, Vico Picenze, 25;

contro

l'Agenzia del Demanio, in persona del Direttore *pro tempore*, e il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12; Comune di L'Aquila, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per l'ottemperanza

della sentenza del Commissario per il riordino degli Usi Civici nella Regione Abruzzo n. 67/2014

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio e l'appello incidentale dell'Agenzia Demanio e del Ministero della Giustizia;

Visto l'art. 114 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 marzo 2025 il Cons. Rosaria Maria Castorina e udito per la parte appellata/appellante incidentale l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Commissario per il riordino degli usi civici nella Regione Abruzzo, all'esito di un lungo contenzioso, ha emesso la sentenza n. 67/2014 con la quale, ritenuto che nella costruzione del nuovo carcere giudiziario di L'Aquila erano state occupate particelle di terreno ritenute di uso civico senza la prevista autorizzazione, accertava la natura demaniale civica universale dei terreni in oggetto e, conseguentemente, dichiarava la nullità dei decreti di esproprio, condannando l'Agenzia del Demanio alla restituzione dei suoli in favore degli abitanti della frazione di Preturo.

Avverso tale pronuncia, l'Amministrazione Separata di Preturo proponeva appello limitatamente alla rideterminazione delle spese davanti la Corte d'Appello di Roma, Sezione Speciale Usi Civici, che lo accoglieva e, per l'effetto, con la sentenza n. 11/2016, condannava l'Amministrazione al pagamento delle spese processuali liquidandole *“per il primo grado in € 10.000 per compensi oltre rimborso spese generali, IVA e CAP e per ... il secondo grado... in € 150 per spese ed € 2.000 per compensi, oltre rimborso spese generali, IVA e CAP.”*

L'Amministrazione Separata di Preturo agiva quindi al fine di ottenere l'ottemperanza delle due pronunce.

Il T.A.R. Abruzzo adito rigettava tuttavia il ricorso, ritenendo che il giudizio d'esecuzione andasse proposto davanti al Commissario per gli usi civici, avendo

quest'ultimo competenza anche in sede esecutiva.

Appellata la pronuncia, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8474/2020, accoglieva il ricorso e individuava il giudice amministrativo quale giudice competente per l'ottemperanza delle pronunce del Commissario degli usi civici.

L'Amministrazione Separata di Preturo, in virtù di siffatta pronuncia, riassumeva il giudizio davanti al T.A.R. Abruzzo, a cui chiedeva, per quanto riguarda la sentenza n. 67/2014 del Commissario per gli usi civici: "1) ordini all'Agenzia del Demanio – filiale Abruzzo e Molise – di dare piena e completa esecuzione al giudicato formatosi in relazione alla sentenza commissariale evidenziata in premessa e, per questo, di rilasciare in favore dei cittadini di Preturo, i terreni demaniali civici di loro appartenenza; 2) in via graduata, per il caso di accertata impossibilità di adempiere in forma specifica all'obbligazione restitutoria, la condanni al risarcimento del danno per equivalente da quantificarsi, facendo riferimento al valore che i beni avevano al momento in cui è sorta l'obbligazione restitutoria, che può essere determinato in € 1.783.500 o in quella maggiore o minore che sarà accertata in giudizio; 3) la condanni, inoltre, al risarcimento dei danni cagionati dall'occupazione dei terreni e/o dalla mancata tempestiva esecuzione del giudicato, da liquidarsi in un importo non inferiore al 10% della somma indicata al precedente punto 2; 4) la condanni, infine, al pagamento degli interessi legali maturati ed alla rivalutazione monetaria; 5) nomini un Commissario ad Acta in caso di inottemperanza a quanto disposto ai precedenti punti; 6) fissi una somma di denaro dovuta dall'ente resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato ai sensi dell'art.114 c.p.a., punto 4, lettera e)".

Con riferimento alla sentenza n. 11/2016 della Corte d'Appello di Roma domandava, invece, il pagamento delle spese di giustizia.

Il T.A.R. Abruzzo accoglieva in parte il ricorso per l'ottemperanza della sentenza n. 67/2014, mentre dichiarava inammissibile quello in relazione alla sentenza n. 11/2016 per mancata notifica della sentenza della Corte d'Appello in forma

esecutiva.

Il Giudice, in particolare, ordinava all'Agenzia del Demanio il rilascio dei terreni e la condannava al risarcimento del danno da illecita occupazione a far data dalla prima apprensione del bene così statuendo: *“lo accoglie con riferimento alla richiesta di ottemperanza della sentenza n. 67/2014 del Commissario per il Riordino degli Usi Civici nei sensi e termini di cui in parte motiva e, per l'effetto, ordina all'Agenzia del Demanio di rilasciare i terreni di uso civico indicati nella predetta sentenza a favore dell'Amministrazione Separata di Preturo, rimanendo ferma la facoltà per la predetta Agenzia di attivare il procedimento di cui all'art. 42-bis del DPR n. 327/2001 previa definizione del procedimento di sdemanializzazione dei terreni di che trattasi presso la Regione Abruzzo e le altre parti interessate; condanna l'Agenzia del Demanio al risarcimento del danno per illegittima occupazione dei terreni nei sensi di cui in parte motiva”*.

Con ricorso in appello principale notificato il 28 novembre 2024, l'Amministrazione Separata di Preturo impugnava la sentenza in epigrafe.

Resisteva l'Agenzia del Demanio, la quale proponeva anche appello incidentale.

All'udienza del 18 marzo 2025 la causa passava in decisione.

DIRITTO

1. L'appello principale lamenta la mancata ottemperanza della sentenza del Commissario per gli usi civici d'Abruzzo n. 67/2014 (primo motivo), la errata quantificazione del risarcimento del danno da occupazione illegittima riconosciuto dal TAR (secondo, terzo e quarto motivo) e l'erronea declaratoria di inammissibilità del ricorso con riferimento all'ottemperanza della sentenza n. 11/2016.

2. L'appello incidentale censura, invece, il difetto di giurisdizione in relazione alla violazione dell'art. 103 Cost. e degli artt. 7 e 133 c.p.a. con riferimento alla statuizione di condanna dell'Agenzia al risarcimento del danno per illegittima occupazione di terreni (primo motivo), e la violazione degli artt. 112, comma 3, e

30, comma 5, c.p.a. sempre con riferimento alla predetta statuizione (secondo motivo).

3. Più in particolare, con il primo motivo l'appellante principale deduce che la sentenza da ottemperare aveva accertato che i terreni occupati dall'Agenzia del Demanio avevano natura demaniale civica universale, dichiarando la nullità assoluta di ogni atto di disposizione, compresi i decreti d'esproprio e condannando l'Agenzia a rilasciarli in favore dei *cives* di Preturo.

Lamenta che erroneamente il primo Giudice, nonostante avesse accertato che l'Agenzia del Demanio non aveva provveduto al rilascio dei fondi indicati nella sentenza n. 67/2014 in favore dei *cives* di Preturo, non aveva ritenuto di nominare un Commissario *ad acta* che intervenisse in caso di inottemperanza dell'Agenzia del Demanio nel rilasciare i terreni per cui è causa (punto 5 delle richieste svolte in primo grado) e di non fissare una somma di denaro dovuta dall'ente resistente *ex art.114 c.p.a.*, punto 4, lettera e), nel caso di violazioni successive.

Lamenta, inoltre, che il Giudice aveva ritenuto erroneamente che la futura azione che la resistente avrebbe potuto svolgere per eliminare l'occupazione illegittima restava connotata da discrezionalità e, di conseguenza, non poteva, tramite il giudicato, decidere in merito all'attività futura dell'Agenzia senza considerare che il provvedimento di acquisizione del bene (art.42 bis D.P.R. 327/2001) non poteva trovare applicazione nella fattispecie: 1) in quanto non può essere adottato dopo la conclusione del giudizio che ha decretato la nullità di ogni atto di disposizione dei fondi, compresi i decreti d'esproprio (sentenza del Commissario per gli Usi Civici n.67/2012); 2) in quanto l'Agenzia del Demanio non aveva impugnato il provvedimento regionale di reintegra (Determina regionale DH41/USI CIVICI/ del 13 febbraio 2015); 3) in quanto il provvedimento di acquisizione sanante non può essere emanato in presenza di un giudicato esclusivamente restitutorio, quale è la sentenza commissariale n. 67/2014.

La censura è parzialmente fondata per i motivi che si vanno a precisare.

La sentenza da ottemperare ha statuito per quanto qui di interesse: a)

l'accertamento e la dichiarazione che i suoli siti in agro del Comune di L'Aquila, frazione di Preturo, distinti in Nuovo Catasto Terreni al foglio 38 particelle 82, 93, 96, 108, 113, 114, 115, 116, 117, 122, 229, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 302, 303, 344 e 345, hanno natura demaniale civica universale; b) la nullità assoluta di ogni atto di disposizione dei medesimi fondi, compresi i decreti di esproprio emanati dall'Amministrazione dei Lavori Pubblici; c) la condanna dell'Agenzia del Demanio Abruzzo e Molise al rilascio dei detti fondi in favore dei *cives* della frazione di Preturo, mandando per l'esecuzione alla Regione Abruzzo.

Nel ricorso per ottemperanza per cui è causa, l'Amministrazione Separata di Preturo, per quanto attiene alla sentenza n. 67/2014, ha chiesto al Giudice: “1) ordini all'Agenzia del Demanio – filiale Abruzzo e Molise – di dare piena e completa esecuzione al giudicato formatosi in relazione alla sentenza commissariale evidenziata in premessa e, per questo, di rilasciare in favore dei cittadini di Preturo, i terreni demaniali civici di loro appartenenza; 2) in via graduata, per il caso di accertata impossibilità di adempiere in forma specifica all'obbligazione restitutoria, la condanni al risarcimento del danno per equivalente da quantificarsi, facendo riferimento al valore che i beni avevano al momento in cui è sorta l'obbligazione restitutoria, che può essere determinato in € 1.783.500 o in quella maggiore o minore che sarà accertata in giudizio; 3) la condanni, inoltre, al risarcimento dei danni cagionati dall'occupazione dei terreni e/o dalla mancata tempestiva esecuzione del giudicato, da liquidarsi in un importo non inferiore al 10% della somma indicata al precedente punto 2; 4) la condanni, infine, al pagamento degli interessi legali maturati ed alla rivalutazione monetaria; 5) nomini un Commissario ad Acta in caso di inottemperanza a quanto disposto ai precedenti punti; 6) fissi una somma di denaro dovuta dall'ente resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato ai sensi dell'art.114 c.p.a., punto 4, lettera e)”.

Il T.A.R. ha accolto la richiesta di ottemperanza della sentenza n. 67/2014 del

Commissario per il Riordino degli Usi Civici e ha ordinato all'Agenzia del Demanio di rilasciare i terreni di uso civico indicati nella predetta sentenza a favore dell'Amministrazione Separata di Preturo, facendo salva la facoltà per la predetta Agenzia di attivare il procedimento di cui all'art. 42-bis del DPR n. 327/2001 previa definizione del procedimento di sdemanializzazione dei terreni presso la Regione Abruzzo e le altre parti interessate.

L'istituto di origine giurisprudenziale della cd. espropriazione indiretta contemplava due fattispecie: l'occupazione usurpativa e l'occupazione acquisitiva.

La prima era caratterizzata dalla assenza della dichiarazione di pubblica utilità e costituiva un illecito permanente.

La seconda godeva di un regime di favore nella misura in cui, essendo presente quantomeno un decreto di occupazione, l'acquisto alla mano pubblica si concretizzava nel momento della trasformazione irreversibile del bene, sanando così a titolo originario la proprietà del bene (Corte Cass., 26 febbraio 1983, n. 1464).

Fattispecie entrambe di cui si dubitava della compatibilità con quanto previsto dall'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione EDU, il quale ammette la privazione del diritto di proprietà esclusivamente "per causa di pubblica utilità" e soprattutto "nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale".

Con sentenza n. 735 del 19 gennaio 2015 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione sono intervenute stabilendo la natura di illecito permanente dell'occupazione acquisitiva, come tale non determinante il trasferimento della proprietà del bene all'Amministrazione.

Per parte sua il legislatore aveva introdotto, con l'articolo 43 del T.U. n. 327 del 2001, l'istituto della cd. acquisizione sanante, a norma del quale, *"valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità"*, poteva disporre che esso andasse acquisito al

suo patrimonio indisponibile e al proprietario risarciti i danni (comma 1).

Con sentenza 4-8 ottobre 2010, n. 293, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma.

Il vuoto normativo è stato colmato dall'art. 34 del D.L. n. 98/ 2011 tramite l'introduzione, nel TU. Espropri, dell'articolo 42-bis, intitolato "*Utilizzazione senza titolo di bene per scopi di interesse pubblico*".

La norma è finalizzata a consentire all'autorità 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- di acquisirlo, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile, corrispondendo al proprietario "*un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene*", oltre un interesse del 5 % annuo sul valore venale del bene per il periodo di occupazione senza titolo.

L'istituto copre tanto l'occupazione usurpativa quanto l'occupazione acquisitiva, operando sia quando la procedura espropriativa sia assente, sia quando il vincolo preordinato all'esproprio sia annullato.

Nel 2015 la norma ha retto il vaglio della Corte costituzionale che, con la sentenza 11 marzo 2015 n. 71, ha respinto la questione di legittimità costituzionale *ex artt. 2, 3, 24, 42, 97, 113 e 117 c.1 Cost.* sollevata con distinte ordinanze dalla Corte di Cassazione e dal TAR Lazio, ritenendo l'istituto introdotto diverso da quello regolato dal precedente articolo 43.

Tanto premesso, la sentenza impugnata ha accertato che la sentenza del Commissario Regionale per il Riordino degli Usi Civici d'Abruzzo n. 67/2014 è passata in giudicato (come riformata sul solo punto delle spese da parte della sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 11/2016) e che la stessa non è stata eseguita da parte dell'Agenzia del Demanio, atteso che le particelle individuate nella sentenza come aventi natura di demanio civico universale risultano ancora

occupate dal carcere, e dunque l'Agenzia del Demanio non ha ottemperato a quanto disposto dal punto 4 della predetta sentenza non avendo rilasciato i fondi a favore dei *cives* di Preturo.

Al riguardo, il Collegio di primo grado ha rilevato che la Regione Abruzzo ha eseguito la sentenza n. 67/2014 provvedendo, con determina dirigenziale n. DH41/162 Usi Civici del 13 febbraio 2015, poi corretta con la successiva determina n. DH41/341 del 25 marzo 2015, alla reintegra dei terreni di natura demaniale civica ivi puntualmente indicati a favore dei *cives* di Preturo, ma che tale adempimento “*non ha comportato alcun risultato, tanto da non aver modificato la situazione di fatto preesistente*”.

Ne deriva dunque che l'Agenzia del Demanio non ha provveduto né al rilascio dei fondi indicati nella sentenza n. 67/2014, né ha operato la sdemanializzazione degli stessi e, pertanto, la stessa non ha ottemperato.

Il T.A.R. ha inoltre ritenuto che oltre al possibile accordo con la parte ricorrente per la cessione dei terreni, risultava comunque possibile per l'Agenzia del Demanio ricorrere all'istituto dell'acquisizione sanante di cui all'art. 42-bis del DPR n. 327/2001, anche in base ad un'interpretazione estensiva delle conclusioni cui è pervenuta Adunanza Plenaria n. 5/2020 con riferimento alle pronunce del giudice civile ed il loro effetto sul procedimento di acquisizione sanante ed al fatto che la sentenza di cui viene chiesta l'ottemperanza è stata emanata dal Commissario per il Riordino degli Usi Civici.

L'art. 42 -bis del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 si applica infatti a tutte le ipotesi in cui un bene immobile altrui sia utilizzato e modificato dall'amministrazione per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, e dunque quale che sia la ragione che abbia determinato l'assenza di titolo che legittima alla disponibilità del bene (cfr. Cons. Stato Ad. Pl. 2/2016 e 5/2020).

La norma, in quanto emanata in sostituzione dell'art. 43 del D.P.R. n. 327 del 2001, dichiarato costituzionalmente illegittimo per eccesso di delega (cfr. Corte cost.,

sent. n. 293 del 2010) risponde alla medesima finalità di quella sostituita, consistente nell'agevolare il superamento dell'istituto dell'occupazione acquisitiva, e ciò a maggior ragione nel caso che occupa, in considerazione della mancata sdemanializzazione dei beni.

A tal proposito si osservi che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. n. 12570/2023), in una vertenza relativa all'esproprio per p.u. di un terreno di demanio civico *ex* feudale, hanno affermato che i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla o ritenuti estinti per effetto di un decreto espropriativo per p.u. poiché la loro natura giuridica assimilabile a quella demaniale lo impedisce.

È perciò necessario un formale provvedimento di sdemanializzazione la cui mancanza rende invalido il decreto espropriativo e il correlativo trasferimento dei relativi diritti sull'indennità espropriativa.

La Corte ha inoltre chiarito che, poiché i beni gravati da uso civico di dominio collettivo sono assimilabili a quelli demaniali, l'approdo ermeneutico in relazione al loro regime giuridico non può essere che lo stesso, nel senso cioè che l'esperimento della procedura espropriativa per pubblica utilità, affinché possa essere ritenuta legittima, deve essere proceduta dalla preventiva "sdemanializzazione" di siffatti tipi di beni.

Pertanto, la "sdemanializzazione degli usi civici collettivi" non può verificarsi direttamente con l'esecuzione di una procedura di espropriazione per pubblica utilità, e ciò anche in virtù della ragione di fondo che, a fronte della garanzia della quale godono gli interessi primari della persona (anche nella forma della soggettività collettiva, propriamente tutelata dalla disciplina degli usi civici "*in re propria*"), nessuno spazio può considerarsi aperto a valutazioni discrezionali di autorità amministrative o, comunque, esercenti attività di corrispondente natura, potendo e dovendo esse operare nella più stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dalla legge; il che induce a configurare i relativi provvedimenti come atti

vincolati, ovvero adottabili con mera efficacia esecutiva, in virtù della funzione peculiarmente assoluta.

Osserva il Collegio che la sentenza da ottemperare ha condannato l'Agenzia del Demanio alla restituzione dei suoli in favore degli abitanti della frazione di Preturo. Tale statuizione non è stata oggetto di appello, sicché sulla stessa si è formato il giudicato.

L'Agenzia del Demanio, peraltro, non ha mai, nemmeno nel presente giudizio, eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva sulle domande verso la stessa formulate.

Inoltre, la sentenza impugnata è stata pronunciata anche nei confronti del Ministero della Giustizia quale autorità che all'attualità utilizza il bene per scopi di interesse pubblico, e lo stesso Ministero della Giustizia ha proposto appello, unitamente all'Agenzia del Demanio, attraverso gli Uffici dell'Avvocatura generale, e non ha negato il potere di adottare il provvedimento di cui all'art. 42-bis, D.P.R. n. 327/2001 in qualità di soggetto utilizzatore dell'opera pubblica.

Infine, occorre rilevare che la stessa parte ricorrente è ben consapevole delle difficoltà esecutive che la sentenza comporta, essendo i fondi occupati dal carcere di L'Aquila, tanto che nel ricorso introduttivo ha formulato in via graduata domanda di risarcimento del danno per equivalente monetario per il caso in cui si accerti la impossibilità di adempiere in forma specifica all'obbligazione restitutoria.

Inoltre, la ricorrente si è lamentata che la determina della Regione Abruzzo n. DH41/162 Usi Civici del 13 febbraio 2015, poi corretta con la successiva determina n. DH41/341 del 25 marzo 2015, con la quale era stato espresso parere favorevole alla reintegra dei terreni *“non ha comportato alcun risultato, tanto da non aver modificato la situazione di fatto preesistente”*, il che da un lato conferma le difficoltà sottese alla esecuzione, e dall'altro rende palesi le doglianze circa la violazione dei principi di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale, principi che devono sempre condurre all'obiettivo, attraverso la mediazione del processo e della successiva riedizione del potere, di far conseguire alla parte che ricorre un

risultato pratico utile e pienamente soddisfattivo, anche, eventualmente, attraverso il ristoro per equivalente monetario, qualora non sia proprio possibile, per ragioni giuridiche o fattuali, il ripristino in forma specifica (come la ricorrente ha in effetti chiesto in via graduata).

Ciò su cui infatti la ricorrente ha pienamente ragione è che non può continuare oltre questa situazione di stallo in cui si versa da anni a cagione del comportamento delle varie amministrazioni coinvolte che, non dialogando tra di loro in maniera efficace, di fatto costringono la ricorrente a stare in un limbo da cui la stessa vuole uscire, se possibile attraverso il rilascio dei fondi e, ove ciò non sia possibile, in via graduata, attraverso il giusto ed equo ristoro.

Pertanto, corrisponde al pieno interesse di tutte le parti in causa che si pervenga ad una soluzione seria e sollecita della vicenda tra l'Agenzia del Demanio, la Regione Abruzzo, il Ministero della Giustizia e l'ASUC di Preturo.

In particolare, l'Agenzia del Demanio, entro sessanta giorni dalla notifica della presente sentenza, dovrà determinarsi tra la restituzione del bene ai cives di Preturo o la sua sdemanializzazione ai fini di consentire la vendita o l'acquisizione dell'area ai sensi dell'art. 42-bis cit. da parte del Ministero della Giustizia quale autorità che all'attualità utilizza il bene per scopi di pubblica utilità.

Tale scelta rientra nel potere discrezionale dell'amministrazione che non attiene all'*an*, incompatibile con l'esistenza di un obbligo di provvedere, ma al *quomodo*, trattandosi di ipotesi decisionali in via alternativa, non esercitabili dal Giudice.

In caso di persistente inottemperanza, in accoglimento in *parte qua* del motivo di appello, si nomina sin da ora un Commissario *ad acta* che si individua nel Presidente della Regione Abruzzo, con facoltà di sub delega.

La sentenza da ottemperare ha infatti mandato per l'esecuzione alla Regione Abruzzo, come previsto dalla legge: l'art. 66 (Agricoltura e foreste), comma 5, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 stabilisce infatti che *Sono trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo*

scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.

Il Commissario *ad acta* si insedierà con immediatezza alla scadenza del primo termine a provvedere (sessanta giorni dalla comunicazione della presente sentenza), laddove non pervenga presso il suo Ufficio comunicazione di avvenuta adozione della determinazione assunta in esecuzione del giudicato.

In particolare, il Commissario *ad acta* nel termine di 120 giorni dalla notifica della presente sentenza:

- 1) curerà di indire un tavolo tecnico con le Amministrazioni interessate (il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, già Ministero dei Lavori pubblici, in quanto amministrazione sotto la cui responsabilità sono stati adottati i decreti di esproprio successivamente annullati e sono stati effettuati i lavori di costruzione del carcere; il Ministero della Giustizia, in quanto amministrazione che, ai sensi dell'art. 42-bis, d.P.R. n. 327/2001, attualmente utilizza il bene per scopi di interesse pubblico; e l'Amministrazione Separata di Preturo, in quanto amministrazione che rappresenta gli interessi esponenziali dei *cives* di Preturo);
- 2) evidenzierà alle predette parti i vantaggi e gli svantaggi derivanti tra la scelta di restituire ai *cives* di Preturo i fondi sui quali è stato edificato, in parte, il carcere di L'Aquila, e quella di portare a termine il procedimento di sdemanializzazione al fine di potere procedere alla acquisizione dell'area, o attraverso compravendita o attraverso il procedimento ex art. 42-bis, d.P.R. n. 327/2001;
- 3) in caso di stallo delle attività, assumerà egli stesso la decisione, curando ogni attività materiale e giuridica necessaria, motivando in particolare le ragioni di interesse pubblico generale per le quali, in ipotesi, si decida di restituire anziché sdemanializzare e riconoscere ai *cives* di Preturo il giusto prezzo delle aree ovvero, in alternativa, gli indennizzi previsti dall'art. 42- bis, cit.;
- 4) presterà attività al fine di quantificare le suddette somme a titolo di corrispettivo

in caso di alienazione ovvero di indennizzo in caso di acquisizione sanante.

4. Deve, invece, respingersi, fatta salva l'eventuale riproponibilità della richiesta ove perdurasse l'inerzia nell'esecuzione del giudicato, la domanda formulata ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. e) c.p.a., tenuto conto che, in questo caso, la funzione sollecitatoria attribuita alla penalità di mora (cd. *astreinte*) ben può essere soddisfatta dalla nomina del Commissario *ad acta* per l'ipotesi di ulteriore inadempimento dell'amministrazione.

5. Deve ora esaminarsi l'appello incidentale proposto dall'Agenzia del Demanio e dal Ministero della Giustizia.

Dette Autorità lamentano, in particolare, che il giudice di primo grado avrebbe erroneamente accertato e riconosciuto il danno da illecita occupazione dei suddetti terreni condannando l'Agenzia al risarcimento del relativo danno, senza averne la giurisdizione.

Con il secondo motivo di appello incidentale eccepiscono invece che nelle more del giudizio di ottemperanza l'A.S. di Preturo ha chiesto al Tribunale Civile di L'Aquila di condannare l'Agenzia del Demanio al risarcimento del danno per illegittima occupazione, formulando cioè la stessa domanda proposta in sede di ottemperanza, e che con la sentenza n. 369/2024 il giudice ordinario ha accolto la domanda in questione, liquidando il risarcimento.

Le censure, suscettibili di trattazione congiunta, sono fondate.

Il T.A.R. Abruzzo ha condannato l'Agenzia al risarcimento del danno subito dall'ASUC per l'illecita occupazione dei terreni statuendo che il risarcimento dovesse iniziare a decorrere dal "*momento in cui l'occupazione dei terreni individuati nella sentenza n. 67/2014 è divenuta illegittima e, quindi, dal momento in cui è avvenuta la prima apprensione del bene, sino alla sua restituzione ai cives di Preturo o alla sua legittima acquisizione da parte dell'Agenzia del Demanio*".

Il Giudice ha ritenuto erroneamente di poter applicare alla fattispecie che occupa l'art. 42-bis del DPR n. 327/2001 senza considerare che al giudice ordinario - e

dunque alla Corte d'appello - appartengono non solo le controversie relative alla determinazione e corresponsione dell'indennizzo previsto nella fattispecie di acquisizione sanante, ma anche quelle aventi ad oggetto l'interesse del cinque per cento del valore venale del bene "a titolo di risarcimento del danno", ai sensi del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 42 bis, comma 3, ultima parte, giacché esso costituisce solo una voce del complessivo "indennizzo per il pregiudizio patrimoniale" di cui al comma 1 della stessa disposizione, secondo un'interpretazione imposta dalla necessità di salvaguardare il principio costituzionale di concentrazione della tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti ablatori (Cass. S.U. n. 691/2021).

Inoltre il T.A.R., pur avendo rilevato correttamente che la domanda risarcitoria di cui al punto 3) esula dall'ottemperanza della sentenza n. 67/2014, che non dispone alcun risarcimento del danno per mancato godimento, ha invece ritenuto - erroneamente - che la domanda risultava comunque ammissibile in base al disposto di cui all'art. 112, comma 3, c.p.a., secondo cui nel giudizio di ottemperanza *“Può essere proposta, anche in unico grado dinanzi al giudice dell'ottemperanza, ... azione di risarcimento dei danni connessi all'impossibilità o comunque alla mancata esecuzione in forma specifica, totale o parziale, del giudicato o alla sua violazione o elusione.”*.

Il solo risarcimento del danno suscettibile di essere riconosciuto in sede di ottemperanza è infatti solo quello connesso all'impossibilità o comunque alla mancata esecuzione in forma specifica, totale o parziale, del giudicato o alla sua violazione o elusione (art. 112, comma 3, c.p.a.), in quanto l'azione di ottemperanza non consente la proposizione di una qualsiasi domanda risarcitoria, ma la sola richiesta di ristoro dei danni "connessi" all'impossibilità di esecuzione del giudicato, ovvero "conseguenti" alla sua violazione o elusione.

Il giudice di primo grado si è pronunciato non tanto sul danno provocato dall'inottemperanza alla sentenza, ma, piuttosto, sul danno prodotto dal fatto illecito originario, ovverosia dall'occupazione.

Il giudice ha quindi interpretato erroneamente l'art. 112, comma 3, c.p.a., ritenendo

che esso legittimi il giudice dell'ottemperanza a pronunciarsi su qualsiasi domanda di risarcimento del danno, purché attinente all'oggetto del ricorso principale.

La cognizione del giudice dell'ottemperanza è riferita esclusivamente al danno da mancata ottemperanza della sentenza e non a qualsiasi danno subito dal privato da attività dell'Amministrazione nel corso dell'intero rapporto giuridico.

Un'interpretazione divergente da quella proposta profilerebbe un'illegittima estensione del giudizio d'ottemperanza, anche a discapito del giudizio ordinario di cognizione, senza un'espressa previsione normativa.

Nella specie il T.A.R. non poteva dunque pronunciarsi sul risarcimento del danno per occupazione illegittima sia perché non aveva la giurisdizione, sia perché era una domanda risarcitoria non proponibile nel presente giudizio di ottemperanza.

5. In considerazione dell'accoglimento dell'appello incidentale devono dunque essere respinti il secondo, il terzo e il quarto motivo d'appello principale relativi alla quantificazione del risarcimento del danno da occupazione illegittima.

6. Con il quinto motivo di appello principale parte appellante deduce che il primo giudice ha dichiarato inammissibile l'ottemperanza della sentenza della Corte d'Appello di Roma n.11/2016 per quanto attiene il pagamento delle spese legali, per mancata prova della "avvenuta notifica in forma esecutiva alle Amministrazioni destinatarie", come richiesto dall'art.14 del D.L. 669/1996.

Lamenta che nessuna delle parti in causa aveva sollevato eccezioni di sorta circa la mancata notificazione della pretesa economica ritenuta causa di inammissibilità della pretesa azionata dalla ricorrente. Al contrario l'Avvocatura dello Stato, nella memoria del 16 marzo 2021, aveva dichiarato, espressamente, che "in ordine alla corresponsione delle spese legali indicate nella sentenza n.11/2016 l'Agenzia appena ricevuto la correzione dell'errore materiale provvederà, senza tema di dover passare per un Commissario *ad Acta*".

La censura non è fondata anche se deve essere corretta la motivazione.

Sul punto, si deve richiamare l'orientamento da ultimo condiviso da C.d.S. sez. IV

28 luglio 2023 n.7401 secondo il quale, perché il giudizio di ottemperanza sia procedibile, sono necessari tre requisiti, che si desumono dal sistema. È infatti richiesto: a) in primo luogo che il titolo esecutivo esista e sia perfetto; b) in secondo luogo, che vi sia la prova che questo titolo è stato portato a conoscenza dell'Amministrazione, ed è stato da essa acquisito in forma autentica; c) in terzo luogo che sia rigorosamente provato che l'Amministrazione ha ricevuto la domanda volta ad ottenere l'esecuzione del provvedimento giudiziale ed è rimasta inerte.

Ove sussistano questi requisiti, il giudizio di ottemperanza può essere promosso, nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici non economici decorso il termine dilatorio di 120 giorni dalla conoscenza del titolo previsto dall'art. 14 d.l. 669/1996.

Sempre secondo le sentenze citate, non è invece richiesta – perché non espressamente prevista né dal citato art. 14 d. l. 669/1996 né da altre norme- la formale notifica del titolo in forma esecutiva.

La pronuncia impugnata deve essere, pertanto, corretta nella parte in cui ha ritenuto che ai fini dell'ottemperanza sarebbe stata necessaria la notifica del titolo in forma esecutiva e ha ritenuto che ad un ente pubblico economico si applicasse l'art. 14 d.l. 669/1996.

Tuttavia, l'Agenzia del Demanio aveva dedotto che *non appena ricevuto la correzione dell'errore materiale* avrebbe provveduto al pagamento, di fatto evidenziando sia la necessità della notifica del titolo, sia di non averla ricevuta.

Il Giudice, quindi, non ha rilevato la questione della notifica del titolo, che era stata eccepita dalla parte.

Non può ritenersi, dunque, che l'Agenzia delle Dogane avesse promesso il pagamento o avesse effettuato una ricognizione di debito; l'Amministrazione aveva dichiarato la sua disponibilità ad eseguire il pagamento, senza necessità di ricorrere all'ottemperanza, a condizione di ricevere il titolo esecutivo che a tanto la impegnava, cosa che nella specie non è avvenuta.

L'appellante, infatti, non ha provato che il provvedimento di correzione dell'errore materiale era stato notificato all'Agenzia delle Dogane; anzi ha ammesso di non averlo fatto, sicché legittimamente il Giudice ha dichiarato l'inammissibilità della domanda, seppure con una motivazione non corretta, che va integrata nei sensi poc'anzi illustrati.

7. In conclusione, il primo motivo di appello principale deve essere accolto nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, mentre devono essere respinti i restanti motivi.

L'appello incidentale deve essere invece integralmente accolto.

8. In considerazione della reciproca soccombenza le spese processuali del presente grado di giudizio devono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso di appello di cui in epigrafe:

- a) accoglie il primo motivo di appello principale nei sensi e nei limiti di cui in motivazione;
- b) per il caso di persistente inottemperanza, nomina Commissario *ad acta* il Presidente della Regione Abruzzo, con facoltà di sub delega, al quale assegna termine di 120 giorni per provvedere nei sensi e nei termini indicati in parte motiva;
- c) accoglie l'appello incidentale e, in riforma della sentenza appellata, dichiara inammissibile la domanda di risarcimento del danno da occupazione illegittima e di conseguenza respinge il secondo, il terzo e il quarto motivo di appello principale;
- d) respinge il quinto motivo di appello principale;
- e) compensa le spese processuali del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 marzo 2025 con l'intervento dei magistrati:

Daniela Di Carlo, Presidente FF

Raffaello Sestini, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Rosaria Maria Castorina, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Rosaria Maria Castorina

IL PRESIDENTE

Daniela Di Carlo

IL SEGRETARIO