

Publicato il 01/04/2025

N. 06542/2025 REG.PROV.COLL.
N. 08372/2020 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 per il Lazio

(Sezione Quarta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8372 del 2020, proposto da
Comune di **Cerro Maggiore**, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Cristina Colombo e Giovanni
Crisostomo Sciacca, con domicilio digitale in atti e domicilio fisico eletto
presso il loro studio in Roma, via di Porta Pinciana, n. 6;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Generale
dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro
tempore*, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2019,
notificato in data 15 aprile 2019.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 21 febbraio 2025 la dott.ssa Eleonora Monica 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 presente gravame, il Comune di **Cerro Maggiore** riassume, giusta sentenza del Tribunale Civile di Roma n. 10742/2020, il giudizio da costui inizialmente instaurato innanzi il giudice ordinario, volto a contestare il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2019, con cui le è stato ordinato di procedere, in favore dello Stato, al versamento della somma di euro 2.487.800,00, entro e non oltre i successivi 30 giorni.

In particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avanzato tale richiesta nell'intento di rivalersi nei confronti del Comune dell'onere finanziario sostenuto dallo Stato Italiano in conseguenza delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ("Corte Europea" o "CEDU") in data 23 febbraio 2006 e in data 5 giugno 2012 di condanna dello Stato Italiano a pagare in favore dell'Immobiliare **Cerro** di Pietro Introzzi e C. s.a.s (nel prosieguo "Immobiliare **Cerro**") tale somma a titolo di risarcimento per la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("Convenzione"), in relazione ad una "*espropriazione indiretta*" posta in essere dall'amministrazione comunale.

Quest'ultima, infatti, dopo aver con decreto notificato il 29 gennaio 1974, disposto l'occupazione in via d'urgenza del terreno di proprietà della

predetta società privata, al fine di realizzarvi un'opera di pubblico interesse (una scuola) e aver effettivamente completato i relativi lavori, non provvedeva ad adottare il relativo decreto di esproprio entro il termine di cinque anni a tal fine stabilito.

Immobiliare **Cerro**, con atto di citazione notificato al Comune in data 3 marzo 1990, promuoveva azione dinanzi al giudice civile, nell'intento di ottenere il risarcimento per equivalente del danno procurato dall'illegittima privazione del proprio diritto di proprietà, sul presupposto che la trasformazione irreversibile del terreno in discorso avesse ormai determinato la perdita di tale diritto.

Senonché, l'azione risarcitoria così avviata veniva dichiarata prescritta per intervenuta prescrizione quinquennale, ai sensi dell'art. 2947, comma 1, cod. civ., decorrente dalla data entro la quale il provvedimento espresso di esproprio avrebbe dovuto essere adottato dall'amministrazione precedente (il 4 febbraio 1979). La decisione di primo grado resa dal Tribunale di Milano il 19 dicembre 1994 veniva confermata sia dalla Corte di Appello con sentenza del 16 giugno 1998 che dalla Suprema Corte di cassazione con ordinanza del 6 maggio 2003.

Successivamente la Corte Europea - adita da Immobiliare **Cerro** per sentir dichiarare che l'espropriazione indiretta non è conforme al principio di legalità – ha ritenuto che:

a) *“il meccanismo dell'espropriazione indiretta non sia idoneo a garantire un grado sufficiente di certezza del diritto”;*

b) *“la ricorrente non ha avuto «certezza giuridica» riguardo alla privazione del terreno”* a partire dal momento in cui l'occupazione aveva cessato di essere autorizzata (il 4 febbraio 1979) attesa l'*“assenza di un atto formale di espropriazione”* e fino al *“6 maggio 2003, data del deposito presso la cancelleria dell'ordinanza di Cassazione”;*

c) *“la situazione in questione ha permesso all'amministrazione di trarre vantaggio da un'occupazione illegale di terreni. In altri termini,*

l'amministrazione ha potuto appropriarsi del terreno in violazione delle regole che disciplinano l'espropriazione in buona e debita forma, e, tra l'altro, senza che un'indennità parallela fosse messa a disposizione dell'interessata”;

d) *“che l'applicazione al caso di specie del termine di prescrizione del risarcimento ha avuto l'effetto di privare la ricorrente di qualsiasi risarcimento del danno subito”*

e) *“l'ingerenza contestata non sia compatibile con il principio di legalità e che abbia pertanto violato il diritto al rispetto dei beni della ricorrente”* (in tal senso, le citate pronunce del 23 febbraio 2006 e del 5 giugno 2012).

Il Comune ricorrente chiede l'annullamento di tale determinazione, assumendone l'illegittimità sostanzialmente per difetto di istruttoria e motivazione:

i) non precisandosi nell'atto avverso quali sarebbero le ragioni a sostegno della pretesa responsabilità del Comune nella condanna dello Stato da parte della Corte Europea *“in evidente contrasto con l'interpretazione costituzionalmente orientata che la nota sentenza costituzionale n. 219 del 12 ottobre 2016 ha fornito all'art. 16-bis, comma 5, della Legge n. 11/2005 (oggi contenuto nell'art. 43, comma 10, della Legge n. 234/2012)”*, avendo nel caso di specie la Presidenza (in tesi) omesso di *“svolgere un'accurata valutazione di tutte le circostanze del caso concreto al fine di poter motivatamente affermare la sussistenza di una diretta responsabilità dell'ente locale nella condanna dello Stato italiano da parte della Corte Europea”*;

ii) nella considerazione che *“la Corte Europea ha condannato lo Stato Italiano ... in quanto la disciplina italiana sull'istituto della prescrizione e, in particolare, sul suo funzionamento rispetto alla tutela dei diritti non risulterebbe conforme all'art. 1 della CEDU”*.

In via subordinata il Comune contesta, poi, il *quantum* della pretesa azionata dall'amministrazione statale, sostanzialmente sostenendo che,

avendo Immobiliare **Cerro** avanzato nei riguardi del Comune una richiesta risarcitoria di lire 506.553.000 (pari ad euro 261.612,79), la richiesta avanzata dallo Stato Italiano non potrebbe essere superiore a tale importo.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri si costituiva in giudizio, instando per la reiezione del gravame proposto.

Il Comune con successiva memoria insisteva per l'accoglimento delle censure avanzate in ricorso.

All'udienza pubblica del 21 febbraio 2025, la causa veniva trattata e, dunque, trattenuta in decisione.

Come già accennato, il Comune lamenta in sintesi l'assenza, nell'impugnato decreto, di una congrua motivazione a sostegno della contestata determinazione di rivalersi nei confronti dell'amministrazione comunale nonché un difetto di istruttoria, ritenendo che non gli possa essere imputata alcuna responsabilità.

L'amministrazione statale resistente sostiene, invece, che sussistano i presupposti per l'esercizio della rivalsa essendo la condanna dell'Italia a suo dire riconducibile unicamente alla condotta del Comune, il quale sarebbe rimasto a lungo inerte riguardo all'adozione di un regolare provvedimento di esproprio, con conseguente verificarsi di un'*“espropriazione indiretta”*, verificatasi alla scadenza del termine di occupazione legale del terreno, in assenza del necessario decreto di esproprio, i cui effetti sono poi stati mantenuti fermi dalla prescrizione *medio tempore* maturata, per l'inutile decorso del termine "breve" di cui all'art. 2947 cod. civ..

Ciò posto, deve essere, innanzi tutto, tratteggiato il quadro normativo applicabile alla fattispecie in esame.

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, unitamente ai suoi Protocolli Addizionali, riconosce ad ogni persona soggetta alla giurisdizione delle

Parti contraenti taluni diritti e libertà fondamentali e pone determinati obblighi a carico degli Stati aderenti.

Tra i suddetti obblighi rientrano quello di equa soddisfazione previsto dall'art. 41 (*“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa”*) e quello di esecuzione delle sentenze, di cui al successivo art. 46, comma 1 (*“Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti”*).

L'istituto della rivalsa consente di sollevare lo Stato-persona dagli oneri finanziari sostenuti in conseguenza dell'esecuzione delle condanne emesse dalla CEDU, con la rivalsa sul soggetto (regioni, province autonome di Trento e di Bolzano, altri enti territoriali, enti pubblici in generale e soggetti equiparati) che si sia reso effettivamente responsabile della violazione della Convenzione.

La disciplina di tale azione è ad oggi è contenuta all'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, all'interno del più ampio quadro concernente le *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, che regola in generale il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea.

La normativa prevede che:

“1. Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni,

loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

4. Lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5. Lo Stato esercita il diritto di rivalsa di cui ai commi 3, 4 e 10:

a) nei modi indicati al comma 7, qualora l'obbligato sia un ente territoriale; ...

6. La misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa, comunque non superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai commi 3 e 4, è stabilita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro tre mesi dalla notifica, nei confronti degli obbligati, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato, nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. ...

7. I decreti ministeriali di cui al comma 6, qualora l'obbligato sia un ente territoriale, sono emanati previa intesa sulle modalità di recupero con gli enti obbligati. Il termine per il perfezionamento dell'intesa è di quattro mesi decorrenti dalla data della notifica, nei confronti dell'ente territoriale obbligato, della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana. L'intesa ha ad oggetto la determinazione dell'entità del credito dello Stato e l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, anche rateizzato. Il contenuto dell'intesa è recepito, entro un mese dal

perfezionamento, con provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati. ...

8. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'adozione del provvedimento esecutivo indicato nel comma 7 provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. ...

10. Lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni”.

Ai fini della decisione della presente controversia rilevano, poi, i principi al riguardo declinati dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 2306/2020, circa il titolo e l'oggetto dell'obbligazione.

La fattispecie di danno ingiusto, che rappresenta il titolo dell'obbligazione dello Stato italiano nei confronti delle parti private risultate vittoriose nel giudizio intentato dinanzi al giudice europeo, rappresenta, infatti, anche il titolo dell'obbligazione risarcitoria del soggetto - diverso dallo Stato chiamato in responsabilità sul piano sovranazionale - che ha tenuto il comportamento illecito, in violazione del diritto o della libertà fondamentale riconosciuta dalla Convenzione.

Sul piano del diritto internazionale, i firmatari della Convenzione sono gli Stati e soltanto essi, come persone giuridiche, sono quindi chiamati a dare

esecuzione alle sentenze della Corte Europea e a pagare le indennità dalla medesima liquidate in favore dei singoli.

Tuttavia il fatto illecito, da cui origina la condanna europea e l'obbligo di esecuzione della sentenza che lo accerta, può non dipendere dal comportamento dello Stato persona, bensì essere la conseguenza della condotta di un altro ente pubblico o di un soggetto al medesimo equiparato. Tale ultimo aspetto - che è indifferente nei rapporti internazionali – riveste, invece, un assoluto rilievo nei rapporti interni, potendosi lo Stato rivalere sugli altri enti pubblici sulla base di due fondamentali coordinate normative:

- la prima è il principio di responsabilità per il fatto illecito accertato dalla CEDU in virtù del quale, ai sensi del comma 10 dell'art. 43 cit., lo Stato ha diritto di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

- la seconda è il principio di corrispondenza tra quanto richiesto in rivalsa e quanto effettivamente pagato in esecuzione della sentenza europea, in ossequio al quale, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 43, la misura degli importi dovuti allo Stato a titolo di rivalsa non può essere superiore complessivamente agli oneri finanziari di cui ai precedenti commi 3 e 4.

Ne discende, una piena corrispondenza, dunque, oltre che del titolo dell'obbligazione, anche dell'oggetto dell'obbligazione.

Occorre, poi, considerare la natura giuridica dell'obbligazione risarcitoria.

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 204/2004, il risarcimento del danno non rappresenta una materia a sé stante, bensì una tecnica di tutela della situazione soggettiva lesa, sia essa di interesse legittimo ovvero di diritto soggettivo.

L'art. 30 c.p.a. disciplina il regime della proposizione dell'azione di condanna al risarcimento del danno nell'ambito della giurisdizione di

legittimità e di quella esclusiva.

Ebbene, nel caso di specie, la Corte Europea ha condannato l'Italia perché ha ritenuto che durante il periodo interessato Immobiliare **Cerro** sia rimasta in una situazione di totale incertezza per quanto riguardava la sorte della sua proprietà, non avendo l'amministrazione competente provveduto ad espropriare formalmente il suo diritto.

La misura indennitaria stabilita dalla CEDU ha la funzione, dunque, di ristorare i privati dell'ingiusto pregiudizio subito in conseguenza dell'illegittimo comportamento serbato dall'amministrazione pubblica.

Si tratta, dal punto di vista dell'ordinamento interno, di una tipica tecnica di tutela risarcitoria, secondo la formula dell'equivalente monetario.

Deve, infine, essere valutata la natura del potere esercitato nell'ambito del procedimento disciplinato dal citato art. 43, le cui caratteristiche fondamentali sono due: l'assenza di automaticità e la discrezionalità.

Quanto all'assenza di automaticità, la rivalsa è prevista *ex lege* nel solo senso che lo Stato non è obbligato a sopportare, in via definitiva, un esborso economico dovuto al fatto del terzo, ferma restando la doverosità dell'accertamento della responsabilità del soggetto ritenuto - in tesi - responsabile per il danno patito dal privato sia sotto il profilo oggettivo, ovvero la materialità della condotta ed il suo nesso di causalità rispetto al danno ingiusto, che soggettivo, vale dire l'imputabilità del comportamento a titolo, quantomeno, di colpa, anche come criterio di graduazione della somma richiesta in rivalsa.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto in proposito di grande ausilio esegetico la sentenza della Corte Costituzionale n. 219 del 2016, che ha dichiarato in parte inammissibile (in riferimento agli artt. 97,114,117, comma 1, 118 e 119, comma 4, della Costituzione) ed in parte infondata (in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 *bis*, comma 5, della legge 4 febbraio 2005, n. 11.

Per quanto questo pronunciamento abbia riguardato il previgente articolato normativo, oggi sostituito dall'art. 43, i principi ivi enunciati dalla Corte Costituzionale trascendono il caso concreto e sono applicabili anche all'odierna fattispecie.

In particolare, la Corte Costituzionale ha:

- i) escluso l'irragionevolezza della previsione della rivalsa *ex lege*, perché la stessa non costituisce una misura di carattere sanzionatorio, bensì il frutto dell'accertamento della responsabilità degli enti sub statali per il proprio fatto personale e colpevole, rispetto alla situazione soggettiva sostanziale riconosciuta al privato dall'ordinamento sovranazionale e da quello interno;
- ii) evidenziato come compete al giudice la valutazione dell'incidenza causale del comportamento tenuto dall'ente *sub* statale rispetto alla produzione del danno, e la comparazione della responsabilità del medesimo rispetto a quelle, eventuali, dello Stato o di altre amministrazioni pubbliche;
- iii) precisato che *"È proprio nell'ambito di tale valutazione che assumono rilievo pregnante, tra l'altro, le circostanze evidenziate dallo stesso rimettente ai fini dell'attribuzione di responsabilità: le ragioni della violazione della CEDU ricavabili dall'accertamento compiuto nella sentenza di condanna del giudice europeo; se sia possibile disapplicare la normativa interna ritenuta in contrasto con il diritto europeo; se sia illegittimo l'operato dell'ente territoriale con riferimento alla disciplina dell'ordinamento interno; se l'ente stesso sia titolare di potestà normativa primaria"*;
- iv) aggiunto che *"Il requisito dell'imputabilità risulta, infatti, immanente al concetto stesso di responsabilità ed è coerente con la ratio dell'intera normativa sull'esercizio della rivalsa per violazioni del diritto europeo, con riferimento sia alle condanne della Corte di giustizia, sia a quelle della Corte EDU, in quanto volta alla prevenzione di tali violazioni attraverso la*

responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del diritto europeo”.

In relazione, invece, all'aspetto concernente la discrezionalità, il Consiglio di Stato ha osservato che, a fronte del potere tecnico-discrezionale dello Stato, si staglia una posizione di interesse legittimo del soggetto che contesta la determinazione emanata, in relazione alla quale:

- i) è discrezionale la scelta dello Stato di rivalersi, o meno, sull'ente pubblico;
- ii) la legge prevede un procedimento amministrativo - caratterizzato dall'esercizio di poteri - per determinare il contenuto del provvedimento;
- iii) il procedimento privilegia la soluzione concordata tramite il raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e l'ente sub statale;
- iv) l'intesa è discrezionale nell'*an* (se, cioè, stipulare o meno l'accordo) e nel *quomodo* (in quale modo, cioè, determinare l'entità del credito dello Stato, ossia se riversare in tutto o in parte il debito sull'Ente sub statale e, in quest'ultimo caso, con quale graduazione; inoltre, indicare le modalità e i termini del pagamento, anche rateizzato);
- v) l'intesa va recepita dal provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati;
- vi) l'intesa è riconducibile agli accordi tra pubbliche amministrazioni;
- vii) in difetto dell'intesa, la decisione è discrezionalmente presa dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che deve prima sentire la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 28 e s.m.i.;
- viii) il parere della Conferenza non è vincolante, ma il Presidente del Consiglio dei Ministri deve motivare le ragioni del suo discostamento;
- ix) l'oggetto dell'accertamento è tecnico-discrezionale, atteso che:
 - la sentenza della CEDU non è opponibile all'ente nei confronti del quale è azionata la rivalsa, se lo stesso non è stato parte del giudizio europeo (nel caso in esame, il Comune non vi ha partecipato);

- lo Stato deve motivare le ragioni per le quali ritiene di ravvisare la colpa responsabilità dell'Ente nei confronti del quale esercita la rivalsa, che non è mai automatica, anche perché può risultare in concreto che la violazione della Convenzione, constatata dalla Corte di Strasburgo: a) sia dipesa in tutto o in parte da aspetti concernenti l'ordinamento giuridico - nonché dalla qualità, dalla chiarezza e dal contenuto del quadro normativo nazionale; b) oppure non sia effettivamente ravvisabile nell'ottica dell'ordinamento nazionale o comunque non sia in alcun modo imputabile al soggetto nei confronti del quale è stato attivato il procedimento di rivalsa;
- il giudizio sulla colpa-discrezionalità concerne anche la graduazione, sicché potrebbe anche darsi il caso che l'ente risponda del fatto in modo concorrente con lo Stato ovvero con un altro soggetto (per esempio, un'altra amministrazione dello Stato, una Regione, un altro ente territoriale, un altro ente pubblico o soggetto equiparato);
- l'accertamento contenuto nella sentenza della Corte Europea riguarda il sistema dell'ordinamento nazionale nel suo complesso, ma la qualificazione delle fattispecie e delle materie - all'interno delle quali le medesime sono trattate - resta un fatto puramente interno: nella materia all'esame, che concerne l'esercizio del potere di pianificazione e dei connessi poteri espropriativi (lett. f dell'art. 133 del cod. proc. amm.), i livelli territoriali di governo sono plurimi ed intersecano l'attività amministrativa discrezionale di Amministrazioni statali, regionali e comunali;
- la rivalsa *ex lege* non è il frutto di un automatico riversamento, né è un'ipotesi pura di responsabilità civile, nel senso di un'ipotesi tipizzata di responsabilità oggettiva o autonoma rispetto al rapporto sottostante: l'accertamento della responsabilità del soggetto nei cui confronti è azionata la rivalsa trova la propria causa giustificativa e fondante nel rapporto sostanziale a monte che ha generato la lesione nella sfera giuridica del privato.

Ciò posto, il ricorso è fondato e, dunque, meritevole di accoglimento.

Dalla sintetica ricostruzione della complessa vicenda sopra effettuata emerge, infatti, che - come evidenziato da parte ricorrente - la lesione dell'interesse di Immobiliare **Cerro** non possa ritenersi ascrivibile *tout court*, sotto il profilo causale, al Comune, nella considerazione che - sebbene quest'ultimo non abbia adottato un formale decreto di esproprio - il pregiudizio alla proprietà non risulta essere stato arrecato dalla mera condotta di tale ente bensì dal complessivo sistema di regolazione della materia come anche enucleato per via pretoria - e, in particolare, dall'affermazione nella giurisprudenza nazionale del principio dell'espropriazione indiretta (“*occupazione acquisitiva*” o “*accessione invertita*”) e del correlato diritto dell'interessato ad un risarcimento integrale del danno conseguentemente subito a seguito della perdita della proprietà, soggetto, però, ad un termine di prescrizione di soli cinque anni - che, secondo la Corte Europea non risulterebbe conforme all'art. 1 della Convenzione, avendo sottratto ad Immobiliare **Cerro** la possibilità di ottenere in concreto il dovuto ristoro del pregiudizio subito.

In tal senso rileva, in particolare, quanto si legge al punto 87 della citata sentenza CEDU del 23 febbraio 2006 ove espressamente si “*constata che l'applicazione al caso di specie del termine di prescrizione del risarcimento ha avuto l'effetto di privare la ricorrente di qualsiasi risarcimento del danno subito*”, circostanza questa sicuramente non imputabile alla condotta del Comune.

Ciò posto, osserva il Collegio come – potendosi, in tale contesto, tutt'al più ravvisarsi in capo al Comune ricorrente un'ipotesi di concorso nella causazione dell'illecito e del danno – tuttavia il decreto non abbia, con riferimento a tale aspetto, svolto alcuna considerazione, limitandosi ad un'applicazione automatica della disposizione che prevede la rivalsa dello Stato, in contrasto con i principi affermati dalla Corte Costituzionale nella

sopra citata pronuncia n. 219 del 2016, con conseguente fondatezza delle censure di difetto di istruttoria di motivazione formulate in ricorso.

Per quanto fin qui detto il ricorso proposto dal Comune di **Cerro Maggiore** deve, dunque, essere accolto sotto il contestato profilo del difetto di motivazione e di istruttoria, con assorbimento di ogni altro motivo che non sia stato oggetto di specifica disamina e conseguente annullamento del decreto avverso, fermo restando ogni ulteriore determinazione che l'amministrazione resistente riterrà di adottare nell'esercizio dei suoi poteri, pur sempre tenendo conto dell'effetto conformativo che consegue alla presente pronuncia nonché della circostanza che l'annullamento fondato, come nel caso di specie, su meri profili formali, non contiene alcun accertamento in ordine alla spettanza del bene della vita, invero non spettante al giudice, anche solo in via di prognosi, ove vi sia – come nel caso di specie - ancora uno spazio di intervento dell'amministrazione (in tal senso, Consiglio di Stato sez. IV, 20 agosto 2021, n. 5965).

L'annullamento per difetto di istruttoria e di motivazione non elimina né riduce, dunque, il potere di provvedere in ordine allo stesso oggetto dell'atto annullato e lascia ampio potere all'amministrazione, con il solo limite negativo di un suo riesercizio nelle stesse caratterizzazioni di cui si è accertata l'illegittimità, con la conseguenza che la decisione finale non può ritenersi condizionata o determinata in positivo (Consiglio di Stato, sez. V, 21 aprile 2020, n. 2534; id., 22 novembre 2019, n. 7977; id., sez. III, 17 giugno 2019, n. 4097; V, 14 dicembre 2018, n. 7054).

Sussistono, comunque, giusti motivi, attesa la peculiarità della fattispecie nonché la natura pubblica delle parti, per compensare integralmente le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo

accoglie nei sensi di cui in motivazione, per l'effetto annullando il decreto avverso.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Achille Sinatra, Presidente FF

Eleonora Monica, Consigliere, Estensore

Antonietta Giudice, Referendario

L'ESTENSORE
Eleonora Monica

IL PRESIDENTE
Achille Sinatra

IL SEGRETARIO