

Publicato il 03/10/2024

N. 07955/2024REG.PROV.COLL.  
N. 09393/2020 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9393 del 2020, proposto da Ferrovie Appulo Lucane - F.A.L. – s.r.l, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Ignazio Lagrotta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune Matera, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrica Onorati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giancarlo Viglione in Roma, Lungotevere dei Mellini 17;

Agenzia del Demanio Puglia e Basilicata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Dilena Rosalia, Soc. Casello 75 di Dilena Rosalia, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata (Sezione Prima) n. 431/2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune Matera e dell'Agenzia del Demanio Puglia e Basilicata;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, c.p.a.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 18 settembre 2024 il Cons. Roberto Michele Palmieri e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato, successivamente integrato da motivi aggiunti, le Ferrovie Appulo Lucane s.r.l. (FAL s.r.l.) hanno impugnato i provvedimenti prot. n. 6570 e 6572 del 31.3.2015, contestando sia le pretese vantate dal Comune di Matera nei confronti di una Casa cantoniera denominata "Casello 75", e sia il trasferimento al civico ente – disposto dall'Agenzia del Demanio ai sensi dell'art. 56 bis D.L. n. 69/2013 conv. nella L. n. 98/2013, e dell'art. 5, comma 1, lett. e), d. lgs. n. 85/2010 – dell'area sovrastante una Galleria ferroviaria.

Con sentenza n. 431/2020 il TAR Basilicata ha accolto i motivi aggiunti, annullando conseguenzialmente i decreti di trasferimento della superficie sovrastante la suddetta galleria ferroviaria, rigettando invece il ricorso introduttivo, con il quale FAL s.r.l. aveva contestato la procedura espropriativa relativa alla Casa cantoniera, e la relativa attribuzione in proprietà al Comune di Matera.

A fondamento dell'appello, FAL s.r.l. ha articolato i seguenti motivi di gravame: *Errores in procedendo* e *in iudicando*. Difetto di motivazione e travisamento. Manifesta irragionevolezza.

Ha chiesto pertanto la riforma dell'impugnata sentenza, relativamente alla statuizione di rigetto del capo di domanda riguardante la contestazione delle pretese quiritarie vantate dal Comune di Matera nei confronti della predetta Casa cantoniera. Il tutto con vittoria delle spese di lite.

Costitutosi in giudizio, il Comune di Matera ha chiesto il rigetto dell'appello, con vittoria delle spese di lite.

L'Agenzia del Demanio si è costituita con atto depositato in data 14.12.2020.

All'udienza di smaltimento del 18.9.2024 – tenutasi con modalità di collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 87 co. 4-bis c.p.a. – l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. L'appello, in relazione ai dedotti motivi di gravame, è fondato.

3. L'impugnata sentenza ha ritenuto legittimo un procedimento di esproprio conclusosi con un'occupazione permanente (delibera G.M. n. 1562 del 30.12.1992).

Sul punto, il giudice di primo grado ha così statuito: *“poiché il predetto provvedimento di occupazione permanente del 30.12.1992, trascritto nella Conservatoria dei Registri Immobiliari di Matera il 27.1.1993, assume la configurazione di un provvedimento di espropriazione definitiva, deve ritenersi che la ricorrente FAL S.r.l., essendo subentrata alla Gestione Commissariale Governativa delle Ferrovie Calabro Lucane soltanto in data 1.1.2001, non può vantare alcun diritto di proprietà sui terreni foglio di mappa n. 71, particelle nn. 61 e 235, e foglio di mappa n. 159, particelle nn. 3480, 3766 e 5053, e sulla citata ex Casa Cantoniera ivi ubicata, anche perché al momento del trasferimento della loro proprietà in favore del Comune di Matera in data 27.1.1993, erano di proprietà del Demanio dello Stato”* (sent. cit, p. 9).

L'impugnata sentenza ha dunque attribuito rilievo decisivo – ai fini del trasferimento della proprietà della predetta Casa cantoniera – al *“predetto provvedimento di occupazione permanente del 30.12.1992”*.

4. Tale assunto è nondimeno errato sia in punto di diritto, sia in punto di fatto.

4.1. In punto di diritto, in quanto l'ordinamento giuridico consente il passaggio di proprietà del bene alla mano pubblica soltanto a seguito di un procedimento espropriativo conclusosi con decreto di esproprio, ovvero con atto ad esso equiparato (accordo tra le parti, provvedimento ex art. 42-bis d.P.R. n. 327/01, ecc.).

Viceversa, nessun rilievo giuridico assume l'occupazione protratta del bene da parte della pubblica amministrazione, non accompagnata da un provvedimento formale di esproprio, trattandosi di condotta contrastante con la previsione di cui all'art. 1 Prot. 1 CEDU, nel senso più volte chiarito dalla Corte EDU (sentenze 30 maggio 2000 Carbonara e Ventura c/ Italia e Belvedere Alberghiera c/ Italia).

4.1.2. Pertanto, in assenza di provvedimento formale di esproprio, ovvero di provvedimento a quest'ultimo equiparato, la proprietà del bene resta in capo al privato, il quale può dunque chiederne la restituzione, nonostante la materiale occupazione del bene da parte della p.a., che assume dunque i caratteri di un illecito permanente.

4.1.3. A tale illecito la p.a. può porre fine o con la restituzione del bene ancora di proprietà del privato, previa rimozione delle opere, salvo il risarcimento dei danni, ove a una rinnovata valutazione ritenga non attuale e prevalente l'interesse pubblico all'eventuale acquisizione dei fondi; ovvero con l'adozione di un formale provvedimento di acquisizione, avente effetti non retroattivi, ex art. 42 bis d.P.R. n. 327/2001, previa corresponsione del valore venale del bene, maggiorato di un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito.

4.1.4. La questione è stata ripresa ed approfondita dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 2 del 2016, ha affermato che: *“non esiste la possibilità, tranne si versi in una situazione processuale patologica, che il giudice condanni direttamente in sede di cognizione l'Amministrazione a emanare tout court il provvedimento in questione: vi si oppongono, da un lato, il principio fondamentale di separazione dei poteri (e della riserva di amministrazione) su cui è costruito il sistema*

*costituzionale della Giustizia Amministrativa, dall'altro, uno dei suoi più importanti corollari processuali consistente nella tassatività ed eccezionalità dei casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c.p.a. fra i quali non si rinviene tale tipologia di contenzioso'* (cfr, negli esatti termini, Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015, n. 5).

4.1.5. Orbene, **nella fattispecie in esame, l'Amministrazione non ha concluso il procedimento di espropriazione con un formale decreto di esproprio, ovvero con atti ad esso equiparati** (provvedimento ex art. 42-*bis* d.P.R. n. 327/01; accordo tra le parti; accertamento dell'avvenuta usucapione del bene, ecc.).

Per tali ragioni, la proprietà della predetta Casa cantoniera è indiscutibilmente rimasta in capo a FAL s.r.l.

4.2. **Ciò chiarito in punto di diritto, rileva altresì il Collegio – ad abundantiam – che l'impugnata sentenza è errata anche in punto di fatto, non evincendosi alcun atto dal quale emerga una concreta ed effettiva “occupazione permanente” del bene da parte del Comune** di Matera, diversa da quella meramente cartolare (come tale irrilevante, per le ragioni sopra esposte), fondata sul provvedimento 30.12.1992.

5. **Alla luce di tali considerazioni, l'appello è fondato.**

Ne consegue la riforma dell'impugnata sentenza, nella parte in cui quest'ultima ha rigettato il capo di domanda proposto dall'odierna appellante, avente ad oggetto la contestazione dell'avvenuto trasferimento, in capo al Comune di Matera, della proprietà della Casa cantoniera denominata “Casello 75”; casa cantoniera, si ribadisce, la cui proprietà deve tuttora ritenersi in capo a FAL s.r.l.

6. Sussistono giusti motivi, legati alla natura delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, **lo accoglie**, e **riforma per** l'effetto l'impugnata sentenza, nella parte in cui quest'ultima ha rigettato il capo di domanda proposto dall'odierna appellante, avente ad oggetto la

contestazione dell'avvenuto trasferimento, in capo al Comune di Matera, della proprietà della Casa cantoniera denominata "Casello 75".

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 18 settembre 2024 – tenutasi in modalità di collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 87 co. 4-bis c.p.a. – con l'intervento dei magistrati:

Oreste Mario Caputo, Presidente FF

Ugo De Carlo, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Roberto Michele Palmieri**

**IL PRESIDENTE**  
**Oreste Mario Caputo**

**IL SEGRETARIO**