



**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 Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4302 del 2019, proposto da Claudia Tedeschi, Alessandra Tedeschi, Federica Tedeschi, rappresentati e difesi dall'avvocato Francesco Rosi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Gian Giacomo Porro, 18;

***contro***

Comune di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Morelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'ottemperanza***

al giudicato formatosi sulla sentenza TAR Lazio, II bis, n.10946 del 2018, con richiesta di nomina, in caso di persistente inadempimento, di un commissario ad acta.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Guidonia Montecelio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2022 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Con sentenza TAR Lazio, II bis, n.10946 del 2018, veniva accolto il ricorso presentato dalle Sigg.re Claudia, Alessandra e Federica Tedeschi, volto all'accertamento del silenzio-inadempimento di Roma Capitale sulla richiesta di adozione di un provvedimento di acquisizione sanante, ex art.42 bis del D.P.R. n.327 del 2001, avente ad oggetto aree di loro proprietà, con pagamento dei relativi indennizzi.

Con sentenza nr. 3433 del 19 marzo 2020 veniva accolta l'azione di l'ottemperanza e nominato il Commissario ad acta, che, nell'inerzia dell'Amministrazione, si insediava.

Con ordinanza nr. 4643 del 20 aprile 2021 e con ordinanza nr. 12881 del 13 dicembre 2021, venivano disposte, rispettivamente, la proroga del termine per l'adempimento dell'incarico da parte del Commissario ad acta ed ulteriori adempimenti a suo carico volti a comprovare l'avvenuta esecuzione del giudicato.

Nelle more di tali adempimenti, il Comune di Guidonia Montecelio, non costituito in giudizio, faceva pervenire al fascicolo del processo una nota con la quale preavvisava le parti (e lo stesso Commissario) che l'istanza di adozione di un provvedimento di acquisizione sanante ex art. 42 bis DPR , 327/2001, sarebbe stata respinta: i terreni d'interesse risulterebbero già in proprietà dell'Ente per effetto di pronunce giudiziali dell'AGO in forza delle quali si era già accertata l'acquisizione per irreversibile trasformazione del fondo, secondo la disciplina ritenuta all'epoca applicabile (sentenza della Corte di Appello di Roma 5121/05 ed altre ivi richiamate).

Successivamente, perveniva, sempre tramite PAT, la nota conclusiva del procedimento emessa dal Comune di Guidonia Montecelio, nella quale - premesso che le ricorrenti avevano presentato le loro osservazioni con le quali negavano che l'istituto dell'accessione invertita (di cui alle Sentenze della Corte di Appello di Roma 5121/2005 della Corte Suprema di Cassazione n. 15083/2012 e della Corte di Appello di Roma, con la Sentenza 195/2016) trovi applicazione in quanto suddette sentenze non si sarebbe formato il giudicato - si disponeva il rigetto dell'istanza.

La parte ricorrente ha depositato documenti e, con atto del 4 aprile 2021, ha chiesto accertarsi la nullità dei provvedimenti e degli atti del Comune, per essere questi ultimi violativi sia del giudicato che dei provvedimenti conclusivi già assunti dal Commissario ad acta il 10 agosto 2021, che il Comune non poteva porre nel nulla, stando a quanto indicato dall'Adunanza Plenaria nr. 8/2021.

Più precisamente, deducono che il Commissario ad acta, con il provvedimento del 10 agosto 2021 aveva definito la propria attività, dando poi, con la successiva nota dell'11 agosto 2021, indicazione alla medesima Amministrazione comunale di Guidonia Montecelio, di disporre i successivi adempimenti di sua competenza ai fini del pagamento degli importi determinati sulla base delle previsioni contenute nell'art. 42 bis T.U espropri.

Si è costituito il Comune di Guidonia Montecelio che riassume per come segue la vicenda in fatto.

I. Tra il Novembre del 1977 ed il Febbraio dell'anno 1978 il Comune di Guidonia Montecelio localizzava, in alcune terreni di proprietà delle signore Tedeschi, un intervento dell'ex IACP (attuale ATER della Provincia di Roma) per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e disponeva, così, atto di occupazione di urgenza di dette aree, attualmente identificate al Foglio 7, sez. Montecelio, part.lle nn.48, 487, 489, 796 (ex 501), 797 (ex 501), 480 parte (ex 488), 502, (che ha inglobato poi la 503), 1144 (ex 487), 490, 625 (ex 491), 850 (ex 793, ex 486), 851 (ex 793, ex 486), 623 (ex 487) e 624 (ex 487).

II. In particolare con deliberazioni di C.C. del 31.7.1978 e del 1.8.1978 il Comune

di Guidonia Montecelio avviava l'intervento diretto alla realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare da parte dello IACP. Intervenuta l'occupazione di urgenza delle aree di proprietà delle odierne ricorrenti con immissione in possesso, non seguiva l'adozione del necessario decreto di esproprio tanto che l'occupazione medio tempore intervenuta, con trasformazione irreversibile dall'anno 1984, diveniva illegittima.

III. In data 31 Maggio 1985, il Sig. Francesco Tedeschi (dante causa delle attuali ricorrenti) avanzava domanda al Tribunale Civile di Roma per richiedere il risarcimento del danno all'ATER della Provincia di Roma ed al Comune di Guidonia Montecelio per aver trasformato illegittimamente le aree di sua proprietà deducendo la realizzazione di lavori senza che risultasse emanato il provvedimento di espropriazione.

IV. Il giudizio civile di primo grado si chiudeva con la sentenza del Tribunale di Roma n. 28509/2002 con la quale veniva rigettata la domanda attorea e compensate le spese di lite; seguiva, con citazione notificata il 17 e 18 gennaio 2003, l'appello da parte delle Sig.re Lucia Vidau, Federica Tedeschi, Alessandra Tedeschi, Claudia Tedeschi (quali eredi di Francesco Tedeschi) ed Alessandro Canepa in proprio e nella qualità di genitore esercente la potestà sulla minore Costanza Canepa (quali eredi di Valeria Tedeschi) davanti la Corte di Appello di Roma.

Con sentenza n.5121/05 la Corte di Appello di Roma condannava il Comune di Guidonia Montecelio e lo IACP, in solido, a risarcire agli appellanti i danni da occupazione appropriativa, nonché al pagamento in loro favore dell'indennità di occupazione legittima.

V. La sentenza n. 5121/2005 della Corte di Appello di Roma disponeva la condanna del Comune di Guidonia Montecelio e dello IACP di Roma al pagamento in solido, a titolo di risarcimento del danno da occupazione appropriativa, della somma di €672.254,00 con gli interessi dalla data del 1.9.1984 sulla somma di € 292.284,34 e sulle somme corrispondenti a tale ultimo importo rivalutato anno per

anno in base agli indici ISTAT oltre interessi sull'intero dovuto dalla data della pronuncia fino al pagamento; determinava, altresì, in € 79.714,00 l'indennità di occupazione legittima disponendo il versamento della somma da parte dell'amministrazione comunale presso la Cassa Depositi e Prestiti, detratto quanto già eventualmente versato a tale titolo, con gli interessi legali calcolati sulle singole annualità; condannava il Comune e lo IACP alle spese di lite. VI. La sentenza n. 5121/2005, pur non avendolo espressamente statuito nella parte dispositiva, in motivazione, in maniera del tutto chiara, accertava che (cfr. pag. 7) *“L'avvenuta realizzazione dell'opera e la conseguente irreversibile trasformazione dell'area determinano, da un lato, per effetto del meccanismo dell'accessione invertita, l'acquisto, in coincidenza con la scadenza del termine finale dell'occupazione legittima, della proprietà del terreno da parte della pubblica amministrazione, e, dall'altro, il correlativo diritto del privato al risarcimento del danno derivante dalla perdita della proprietà”*. Secondo la difesa del Comune, tale statuizione -circa l'operatività dello strumento acquisitivo dell'accessione invertita- costituirebbe la base per l'ottemperanza del Comune di Guidonia Montecelio alla sentenze TAR n. 10946/2018 e 3433/2020.

VII. In virtù della sentenza della CDA di Roma n. 5121/2005 il Comune di Guidonia Montecelio provvedeva, nel tempo, al pagamento della somma complessiva di € 1.097.184,91 alla controparte. VIII. Avverso la sentenza della Corte di Appello di Roma n. 5121/2005 proponeva ricorso per Cassazione l'ATER (subentrata allo IACP); resistevano sia il Comune di Guidonia Montecelio sia i Sig.ri Vidau, Tedeschi e Canepa con propri controricorsi e ricorsi incidentali. Il giudizio in Cassazione si chiudeva con la sentenza n. 15083/2012, con la quale la Suprema Corte rigettava il ricorso principale ed il ricorso incidentale del Comune, dichiarava inammissibili i primi tre motivi del ricorso incidentale proposto dalla Vidau, dalle Tedeschi e dal Canepa in proprio e nella spiegata qualità. Respingeva il quarto motivo ed accoglieva il quinto del medesimo ricorso incidentale, cassando la sentenza impugnata con rinvio alla Corte di Appello in diversa composizione.

Il giudizio di legittimità non era interessato dalla parte della sentenza n. 5121/2005 della Corte di merito relativo alla intervenuta operatività dell'accessione invertita delle aree dei privati: sul punto, pertanto, già si formava il giudicato.

IX. Riassunto il giudizio dinanzi alla Corte di Appello di Roma (r.g. 6885/2012), la stessa si pronunciava con sentenza n. 195/2016 condannando il Comune di Guidonia Montecelio e l'ATER alla rifusione delle spese di lite senza indicare, in parte dispositiva, ciò che chiaramente era disposto in motivazione, ossia la responsabilità solidale dei due enti con conseguente determinazione del valore dei beni interessati dalla accessione invertita in €522.301,00 alla data dell'agosto del 1984 su cui sommare i soli interessi legali dalla data di irreversibile trasformazione (agosto 1984) alla sentenza stessa.

X. Seguiva, ancora una volta, ricorso per Cassazione (r.g. 9930/2016) proposto dall'ATER al quale succedeva quello delle Sig.re Tedeschi Claudia, Tedeschi Alessandra, Tedeschi Federica, quali eredi dei genitori, Tedeschi Francesco, Vidau Lucia e Canepa Costanza, quale erede dei genitori Canepa Alessandro e Tedeschi Valeria, nella persona del tutore Tedeschi Federica. Con decisione n. 12672/2021, la Suprema Corte annullava la sentenza n.195/2016 della Corte di Appello di Roma con rinvio alla stessa in diversa composizione.

Tenuto conto del descritto quadro fattuale, nell'odierna vicenda processuale il Commissario adottava la "Deliberazione" n.1, non notificandola all'Ente; in essa stabiliva *"di autorizzare, ai sensi dell'art.42 comma 2 lett.I) del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267 (TUEL) e ss.mm.ii. l'acquisizione con provvedimento ex art.42 bis del D.P.R. 327/2001 delle aree occupate per la realizzazione del Piano di Zona "A – Colle Fiorito" destinato a edilizia economica e popolare, site in Guidonia e censite al Catasto al Foglio 7 NTC, particelle (ex n.5 ed ex n.48) n. 480, 487, 489, 502, 796, 850, 851, 490 parte; di provvedere al riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ex art.78, comma 4 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, così come modificato dall'art.1, comma 6, del D.L. 13 agosto 2011, n.138,*

*convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n.148; di provvedere al riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ex art.194, comma 1, del decreto legge 267 del 06/07/2000 a favore degli eredi Tedeschi per la parte di indennizzo ex art. 42 bis D.P.R. 327 del 2001 pari a euro 17.994.239,65 inclusa iva, tenuto conto che la proprietà Tedeschi aveva ricevuto dal Comune di Guidonia Montecelio (e ATER) in esecuzione della Sentenza della Corte di Appello n.5121/2005, il complessivo importo di euro 1.049.681,51 (835.319,00 euro liquidate il 6 settembre 2007 e 214.362,51 euro liquidate il 13.02.2010”.*

Nella parte dispositiva il Commissario ad acta espressamente stabiliva “*di adottare con separato provvedimento il decreto di acquisizione sanante ai sensi dell’articolo 42-bis TU espropri oltre a tutti gli atti connessi ai consequenziali ai fini della completa esecuzione della sentenza sopra emarginata”.*

Afferma il Comune che, così facendo, il Commissario avrebbe adottato al più (se non una relazione) un mero atto di indirizzo ovvero, a tutto concedere, un atto comunque non definitivo, ovvero un mero impulso alla propria attività successiva.

VI. Con Ordinanza n. 12881/21 codesto TAR, preso atto del deposito di documentazione (priva di protocollo e data certa nonché senza la prova della notifica avvenuta al Comune) da parte del Commissario ad acta, riconosceva espressamente che l’incarico a lui attribuito “*non risulta ancora completato, sia per quanto attiene alla procedura contabile di pagamento, che con riferimento al procedimento di acquisizione sanante ex art. 42 bis D.P.R. n.327/2001”* e, pertanto, rinviava alla camera di consiglio del 27 aprile 2022 ritenuto necessario acquisire dall’ausiliario del Giudice “*a comprova della completa esecuzione dell’incarico e al fine dunque di liquidare al medesimo il relativo compenso, copia della quietanza di pagamento nonché del provvedimento di acquisizione sanante, nel termine di 120 giorni dalla comunicazione o notificazione della ordinanza (pubblicata il 14.12.2021).*”

Nel frattempo il Comune di Guidonia Montecelio compiva, in relazione alla complessa ed annosa vicenda, ulteriori accertamenti che sfociavano nelle note di

cui sopra, adottate nell'esplicito presupposto della considerazione della persistenza del potere di provvedere nonostante l'avvenuto insediamento del Commissario, come indicato dall'Adunanza Plenaria nr.8/2021.

Inoltre, con deliberazione n. 15 del 6 aprile 2022 (di approvazione della proposta di deliberazione n. 11/2022), il Consiglio Comunale di Guidonia adottava un atto ex art. 42-bis d.P.R. n. 327/01 a soli fini della trascrizione nei registri immobiliari, sulla base dell'accessione invertita, in parte qua accertata con sentenza passata in giudicato giusto il disposto della decisione n. 5121/2005 della Corte di Appello di Roma: con ciò l'ente avrebbe ottemperato pienamente alla sentenza TAR Lazio n. 10946/2018 ed alla successiva n. 4333/2020 senza che possa ritenersi eluso o violato il giudicato (che, al contrario, è stato pienamente adempiuto) giacchè l'ordine del Giudice era chiaramente rivolto al riscontro alla istanza delle ricorrenti del dicembre 2017 sulla pretesa richiesta di acquisizione sanante.

Conclude, pertanto, per il rigetto dell'incidente di esecuzione della parte ricorrente.

Il Commissario ad acta ha depositato documenti di causa, costituite dalle copie di verbali di riunione svoltasi con l'Amministrazione, ad oggetto l'individuazione delle necessarie risorse da appostare in bilancio per il pagamento delle somme dovute ai fini dell'acquisto della proprietà dell'area per effetto del decreto sanante.

Nella camera di consiglio del 27 aprile 2022, sentiti i procuratori delle parti ed il Commissario ad acta, la causa è stata trattenuta in decisione.

L'odierna fattispecie è connotata da una peculiare vicenda nella quale sono in contrasto due provvedimenti esecutivi del medesimo giudicato, che dispongono però in maniera diversa circa l'obbligo di provvedere sull'acquisizione sanante dell'immobile d'interesse dei ricorrenti, soggetto a risalenti vicende espropriative.

La risoluzione dell'incidente di esecuzione, promosso dalla parte ricorrente, dipende dall'esatta correlazione che si pone tra l'atto che il Commissario ad acta ha adottato il 10 agosto 2021 e la delibera dell'Ente intervenuta successivamente ad esso, ma nel presupposto che l'attività commissariale non si fosse ancora esaurita.



Entrambe le parti si appellano al principio della prevenzione di cui alla sentenza dell'Adunanza Plenaria nr. 8/2021, per sancire la nullità o l'inefficacia dell'atto di controparte.

Nei limiti dell'odierno giudizio, deve propendersi per la conclusione che è stata la deliberazione del Consiglio Comunale a decretare per la prima volta ed in maniera esaustiva l'esatta ottemperanza al giudicato, così esaurendone l'ambito di efficacia e prevenendo il completamento dell'attività iniziata dal Commissario.

Invero, depone in tal senso il contenuto dell'ordinanza 12881/21, nella quale la Sezione ha esposto di ritenere non ancora concluso il procedimento avviato da parte del Commissario; ed il contenuto dello stesso atto adottato dal Commissario che, come puntualmente rileva la difesa del Comune di Guidonia Montecelio, riservava a successivo provvedimento esecutivo sia l'emanazione del decreto di acquisizione sanante, sia il pagamento delle somme determinate ai fini dell'art. 42 bis del DPR n. 327/2001.

Del resto, il contenuto dei verbali depositati in giudizio da ultimo da parte del Commissario attestano l'intendimento delle parti (Commissario ed amministrazione dell'Ente) di adoperarsi per l'individuazione delle somme da porre in bilancio per il riconoscimento del relativo debito, nell'assunto – ovviamente – di voler completare l'esecuzione del provvedimento (a questo punto da considerarsi effettivamente d'indirizzo e non ancora precettivo) del 10.08.2021.

Naturalmente, tale diverso esito dipende dal non coincidente modo in cui il Commissario prima e l'Amministrazione poi hanno inteso il presupposto del contenzioso a suo tempo svoltosi (ed in parte ancora pendente) tra le parti ed è su tale diversità che si deve soffermare il giudizio del Collegio.

Condividendo la tesi dell'Ente, secondo cui sull'acquisto della proprietà si era formato il giudicato, deve osservarsi che il trasferimento dell'immobile è sicuramente avvenuto nel contesto normativo che si considerava vigente al momento delle pronunce del giudice ordinario che accertavano l'irreversibile trasformazione del fondo, rimanendo impregiudicata tra le parti (in quanto oggetto

della quota di contenzioso non ancora definita) la individuazione dell'esatto ammontare del risarcimento e degli oneri consequenziali.

Tale condizione, non dedotta nel giudizio di cognizione circa l'obbligo a provvedere celebratosi di fronte a questo TAR, è nondimeno rilevabile nella fase esecutiva di ottemperanza, proprio in quanto quest'ultimo aveva accolto il ricorso ai fini dell'obbligo a provvedere: obbligo che il Comune ha assolto, dando compimento alla procedura di acquisto del titolo di proprietà sull'immobile dell'odierna parte ricorrente, mediante la delibera che, con effetto ricognitivo di una già avvenuta fattispecie acquisitiva, ne ha completato l'efficacia disponendo il provvedimento formale ex art. 42 bis del DPR 327/2001 ai fini della trascrizione.

Di conseguenza, il conflitto tra i due provvedimenti adottati dal Commissario e dall'Ente si pone non tanto ai fini e nei limiti dell'avvenuto trasferimento della proprietà (posto che anche la delibera dell'Ente è finalizzata al completamento della fattispecie acquisitiva, fermi restando gli effetti di essa come già prodottisi tra le parti, ai soli fini della trascrizione immobiliare e quindi con valenza di pubblicità e per farne valere il titolo verso terzi), quanto nei termini dell'esatto ammontare ancora dovuto (secondo il Commissario) del risarcimento (che l'Ente nega dover corrispondere, ritenendo esaustiva la somma già versata, salvi gli esiti del contenzioso civile in corso).

Nei limiti del presente giudizio, quindi, deve ritenersi che la deliberazione dell'Ente è intervenuta ancora tempestivamente, prevenendo il completamento da parte del Commissario del mandato ricevuto, con conseguente rigetto dell'incidente di esecuzione proposto dai ricorrenti, le doglianze dei quali sono infondate.

Resta impregiudicata la contestazione dell'importo dovuto, che appartiene alla cognizione del giudice ordinario (presso il quale del resto già pende il giudizio), così come di recente ribadito in giurisprudenza (cfr. Cassazione civile , sez. un. , 20/07/2021 , n. 20691); come pure rimane impregiudicato il pagamento delle spese e degli onorari del Commissario ad acta che deve ritenersi abbia cessato il suo

incarico e che sono in ogni caso dovute per l'attività che ha espletato.

Quest'ultimo pagamento sarà liquidato nell'ammontare con separato decreto collegiale motivato a presentazione di parcella, a carico del Comune di Guidonia Montecelio, come già statuito nella sentenza di nomina.

Sussistono invece evidenti ragioni per disporre la piena compensazione delle spese di lite della presente fase di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sull'incidente di esecuzione nel ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese della presente fase di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Giuseppe Licheri, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Salvatore Gatto Costantino**

**IL PRESIDENTE**  
**Pietro Morabito**

**IL SEGRETARIO**