



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 4551 del 2020, proposto dalla Provincia di Caserta, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il signor Mario Golia, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Adinolfi e Vincenzo Adinolfi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sede di Napoli, Sezione Quinta, n.1031 del 5 marzo 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor Mario Golia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2021, svoltasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, il Cons. Roberto

Caponigro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Provincia di Caserta ha emesso i seguenti atti oggetto di contestazione:

- il decreto presidenziale n. 89 del 18 aprile 2019, con cui ha dichiarato la pubblica utilità dei terreni relativi ai siti ex Fibe in località Lo Spesso del Comune di Villa Literno, località Frascale del Comune di Capua e località Pozzo Bianco del Comune di Santa Maria La Fossa, attualmente occupati dalle cc.dd. ecoballe, così come identificati nel prospetto allegato;
- il decreto presidenziale n. 121 del 21 maggio 2019, con cui ha aggiornato, in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. n. 267 del 2000, le previsioni di entrata e spese di bilancio 2014-2016, esercizio 2016, risultanti dalla deliberazione di Consiglio Provinciale n. 3 del 18 gennaio 2019, adeguando coerentemente il piano delle OO.PP.;
- il decreto dirigenziale del 2 luglio 2019, con cui ha acquisito al patrimonio provinciale, ai sensi dell'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, i suoli iscritti in catasto terreni del Comune di Villa Literno (CE) al foglio 50, particella 5025 e particella 5/B, destinati a deposito temporaneo di CDR, di proprietà del signor Mario Golia.

2. Il Tar per la Campania, Sede di Napoli, Sezione Quinta, con la sentenza n. 1031 del 5 marzo 2020, disattesa in via preliminare l'eccezione di incompetenza funzionale proposta dalla Provincia di Caserta, ha accolto, nei sensi di cui in motivazione, l'azione di annullamento proposta dal signor Mario Golia avverso tali atti e, per l'effetto, ha annullato gli stessi.

3. Di talché, la Provincia di Caserta ha proposto il presente appello, articolando i seguenti motivi di impugnativa:

- la procedura di acquisizione oggetto della controversia non rappresenterebbe il frutto di valutazioni del tutto indipendenti rispetto alle prescrizioni contenute

nell'ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emesse in sede emergenziale, ma ne costituirebbe derivazione diretta ed atterrebbe comunque alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti connessa alla situazione di emergenza precedentemente dichiarata, per cui sussisterebbe la competenza funzionale del Tar per il Lazio, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 14, comma 1, e 135, comma 1, lett. e), del c.p.a.;

- il decreto del Presidente della Provincia di Caserta n. 89 del 18 aprile 2019 sarebbe stato adottato a norma dell'art. 16 dello Statuto provinciale, secondo cui, in presenza di ragioni eccezionali di necessità ed urgenza, il Presidente può esercitare i poteri del Consiglio. Analoghe considerazioni varrebbero per il decreto presidenziale n. 121 del 21 maggio 2019, anch'esso adottato in virtù della richiamata previsione statutaria. Il decreto dirigenziale di acquisizione del 2 luglio 2019 è stato adottato in esecuzione di quanto specificamente statuito nel decreto presidenziale n. 89 del 2019, assunto con i poteri del Consiglio Provinciale;

- il decreto presidenziale n. 89 del 2019 avrebbe affrontato tutta la problematica relativa alla permanenza sui siti di stoccaggio provvisorio delle cc.dd. ecoballe, sulla durata abnorme dello stato di fatto venuto a determinarsi, sul prevedibile protrarsi dello stesso per molti anni ancora, sull'eccessiva onerosità dei canoni di fitto, sull'esigenza di individuare modalità alternative, sull'opportunità di adottare provvedimenti di acquisizione dei suoli quale soluzione definitiva.

4. Il signor Golia, avendo il Tar accolto il motivo relativo all'incompetenza assorbendo gli altri, ha riproposto i seguenti motivi assorbiti:

Eccesso di potere per sviamento.

L'obbligazione sarebbe ormai a carico degli amministratori locali interessati, i quali, nonostante l'assenza del contratto e l'impegno di spesa, hanno continuato a richiedere la prestazione. Ciò determinerebbe la frattura *ope legis* del rapporto organico tra il funzionario e l'amministrazione di appartenenza che usufruisce della prestazione, con imputazione diretta dell'obbligazione in capo alla persona fisica del funzionario e amministratore responsabile.

I controinteressati, una volta attinti dall'atto di citazione, in concorso tra loro, avrebbero escogitato la procedura impugnata, che avrebbe quale unico scopo sviato quello di tentare di trasferire un proprio debito personale alla collettività e di depotenziare l'azione civilistica in corso.

Violazione di tutti i principi in tema di astensione.

L'interesse diretto e attuale dei detti amministratori locali sarebbe *in re ipsa*, essendo stati attinti da un atto di citazione per responsabilità personale, sicché gli stessi avrebbero dovuto astenersi dal compiere atti in danno delle casse provinciali, atti a salvaguardare i propri patrimoni personali, con conseguente violazione dell'art. 78 del d.lgs. n. 267 del 2000.

L'atto, in definitiva, sarebbe viziato in quanto i responsabili personali dell'obbligazione, già convenuti in giudizio dal creditore, avrebbero avuto un interesse personale, attuale e diretto nella fattispecie.

Violazione di tutti i principi in tema di acquisizione sanante.

La procedura sarebbe *sui generis*, in quanto, da un lato, si dichiara la pubblica utilità ai fini dell'esproprio, dall'altro, si dispone l'acquisizione ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001.

Si tratterebbe di due istituti incompatibili, atteso che la pubblica utilità prelude ad una espropriazione, mentre l'acquisizione non necessita di pubblica utilità, trovando anzi il suo presupposto nell'assenza di tale dichiarazione.

Contraddittorietà.

La contraddittorietà con precedenti atti dell'Amministrazione sarebbe palese ed il cambio di rotta non potrebbe essere giustificato dall'atto di citazione nei confronti dei funzionari che hanno adottato prima il decreto n. 26 dell'8 febbraio 2019, con cui la Provincia aveva deciso di ribaltare i costi sulla Gisec, e poi il decreto n. 89 del 2019.

Violazione di tutti i principi in tema dichiarazione di pubblica utilità.

La dichiarazione di pubblica utilità sarebbe avvenuta in violazione della specifica

procedura dettagliata dagli artt. 10 e ss. del T.U. n. 327 del 2001.

Il signor Golia ha riproposto anche i motivi aggiunti presentati in primo grado a seguito della notifica del provvedimento di acquisizione.

Oltre, i motivi già descritti, la parte appellata ha riproposto le seguenti doglianze:

Difetto di motivazione.

La motivazione sarebbe ancorata ai costi e si ammetterebbe esplicitamente che la riduzione in pristino sarebbe possibile, ma costa troppo, per cui sarebbe insussistente la motivazione rafforzata richiesta dall'art. 42-bis, per come interpretato dalla Corte Costituzionale.

Violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990.

Il decreto di acquisizione non sarebbe stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento.

Violazione di tutti i principi in tema di acquisizione.

Trattandosi di siti provvisori per stoccaggio provvisorio, con il decreto di acquisizione si acquisirebbero al patrimonio pubblico in via definitiva suoli per una finalità provvisoria.

I siti sarebbero stati dichiarati non funzionali al ciclo integrato dei rifiuti.

Il decreto avrebbe dovuto valutare comparativamente gli interessi dei privati con quelli pubblici e nel decreto si sarebbe dovuta indicare l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione.

I contratti di fitto in essere non avrebbero una durata indefinita ed indefinibile, né abnorme, mentre sarebbe bastato prorogare il contratto rispettando le norme vigenti.

L'opera di trasformazione non sarebbe stata realizzata *sine titulo*, contro la volontà del proprietario del suolo, ma a seguito di regolare contratto di fitto che autorizzava l'Amministrazione a realizzare le opere.

In tal modo, si permetterebbe all'Amministrazione di "riesumare" i poteri espropriativi solo perché, successivamente alla scadenza del contratto, avrebbe violato le norme in tema di rinnovo dei contratti.

Eccesso di potere per falsità del presupposto.

I siti non sarebbero utilizzati per il deposito temporaneo di CDR, atteso che le balle depositate sono di “tal quale”, di più problematico smaltimento.

5. Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive difese.

6. Alla udienza pubblica del 4 febbraio 2021, svolta in collegamento da remoto ai sensi dell’art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. Le statuizioni contenute nella sentenza di primo grado che ha disatteso la prospettazione dell’Amministrazione provinciale di Caserta, secondo la quale l’odierna controversia rientrerebbe nella sfera di competenza funzionale del T.A.R. Lazio, sede di Roma, meritano di essere confermate.

L’art. 135, comma 1, lett. e), c.p.a. attribuisce alla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio, Sede di Roma, le controversie aventi ad oggetto le ordinanze e i provvedimenti amministrativi commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge 225 del 1992 nonché gli atti, i provvedimenti e le ordinanze emanati ai sensi dell’art. 5, commi 2 e 4, della medesima legge n.225 del 1992.

Le disposizioni attributive della competenza funzionale inderogabile, in quanto derogatorie rispetto ai normali criteri di riparto di competenza territoriale, devono essere qualificate norme eccezionali e di stretta interpretazione.

Nel caso di specie, i provvedimenti non sono stati emessi dalla struttura commissariale, ma dall’Amministrazione nella gestione ordinaria dei siti di stoccaggio, sicché la situazione emergenziale costituisce solo fonte indiretta degli atti in contestazione.

Pertanto, difettano entrambi i presupposti per l’applicazione della norma, vale a dire l’adozione dell’atto, da parte di un organo commissariale, in un contesto emergenziale (cfr. in argomento, Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 2020, n. 1672,

richiamata anche dalla parte appellata nella propria memoria).

Infatti, come rilevato dal giudice di primo grado, con gli atti impugnati viene in rilievo l'esercizio in via autonoma dell'ordinario potere di acquisizione, ex art. 42 bis T.U. n. 327/2001, attraverso il quale l'Amministrazione provinciale, quale autorità che utilizza i beni, ha inteso trasferire autoritativamente al proprio patrimonio gli immobili in questione, attraverso una valutazione del tutto indipendente rispetto alle prescrizioni contenute nelle OPCM emesse in sede emergenziale.

8. Nel merito, l'appello proposto dalla Provincia di Caserta è fondato e va accolto nei sensi di quanto di seguito specificato.

8.1. Il giudice di primo grado ha accolto la censura di incompetenza proposta dall'interessato sulla base della seguente motivazione:

“Passando al merito, si palesa fondata la censura di incompetenza, che assume priorità logica (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 5/2015), formulata con l'atto introduttivo nei confronti dei decreti presidenziali n. 89 del 18.4.2019, con cui è stata dichiarata la pubblica utilità delle opere in vista dell'acquisizione sanante, e n. 121 del 21.5.2019, con cui si è proceduto alla variazione di bilancio ed all'impegno delle relative somme, e ribadita in sede di motivi aggiunti in occasione dell'impugnazione del decreto dirigenziale del 2.7.2019, emesso ai sensi dell'art. 42 bis del d.P.R. 327/2001.

Invero, l'art. 23 dello Statuto della Provincia di Caserta, avente ad oggetto “Competenze del Consiglio”, prevede, tra l'altro, alla lettera f), che spetta a tale organo collegiale “deliberare sugli acquisti e alienazioni immobiliari, relative permute, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente negli atti di programmazione già approvati o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nell'ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza del Presidente, del Segretario o dei Dirigenti”.

La previsione statutaria ricalca la corrispondente previsione normativa contenuta nell'art. 42, comma 2, lettera l), d. lgs. 18.8.2000, n. 267, recante il Testo unico

delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che include nelle attribuzioni dei consigli, tra gli altri, “acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari”.

Sul punto il Collegio non ravvisa valide ragioni per discostarsi dalla consolidata giurisprudenza, anche della Sezione, secondo la quale la competenza all'adozione del provvedimento di acquisizione sanante, disciplinata dall'art. 42 bis del d.P.R. 327/2001, è riservata al Consiglio perché riconducibile al novero dei provvedimenti di acquisto immobiliare di cui alla lett. l) dell'art. 42, comma 2, d. lgs. 18.8.2000, n. 267 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 13 ottobre 2010, n. 7472; Sez. III, 31 agosto 2010, n. 775; Sez. IV, 10 maggio 2018, n. 2810; T.A.R. Puglia, Sez. III, 18 giugno 2014 n. 750; T.A.R. Campania, Sez. V, 15 gennaio 2016, n. 219 e 27 luglio 2018, n. 5031).

Nel caso di specie, il procedimento volto all'acquisizione sanante dei suoli, articolato nei due provvedimenti in discussione, il primo emesso dal Presidente della Provincia ed il secondo dal dirigente del Settore Pianificazione territoriale, Ambiente ed Ecologia dello stesso ente, si è svolto senza il necessario coinvolgimento del Consiglio provinciale, organo istituzionalmente qualificato a valutare l'interesse pubblico all'ampliamento del patrimonio comunale, il quale con propria delibera avrebbe dovuto manifestare la volontà dell'Amministrazione, sulla base di una ponderazione comparativa degli opposti interessi, di amplissimo contenuto discrezionale (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 71 del 30 aprile 2015; Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenze n. 2 e n. 4 del 20 gennaio 2020).

Né può condividersi l'assunto della parte resistente, secondo cui il Consiglio provinciale avrebbe ratificato il provvedimento di acquisizione sanante con la

deliberazione n. 28 del 19 luglio 2019, versata in atti. Infatti, con quest'ultima delibera l'organo consiliare ha ratificato il solo decreto presidenziale n. 121 del 21 maggio 2019, avente ad oggetto "Aggiornamento in via d'urgenza, a norma dell'art. 250 TUEL 267/2000, dell'allineamento delle previsioni di bilancio 2014-2016, esercizio 2016, di cui alla deliberazione di Consiglio Provinciale n. 3/2019".

Il motivo di appello proposto dalla Provincia di Caserta si rivela fondato.

L'art. 16, comma 10, dello Statuto della Provincia di Caserta dispone che *"in presenza di ragioni eccezionali di necessità ed urgenza, il Presidente della Provincia può esercitare, con provvedimento d'urgenza, i poteri del Consiglio"*.

Il Presidente della Provincia di Caserta, con il decreto n. 89 del 18 aprile 2019, avente ad oggetto la dichiarazione di pubblica utilità finalizzata all'esproprio ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001 per i siti ex FIBE di stoccaggio delle ecoballe, ha approvato la proposta con annessa relazione istruttoria allegata all'atto di cui costituisce parte integrante e sostanziale.

Il decreto è stato adottato visto, in particolare, quanto contemplato dallo Statuto provinciale all'art. 16, che disciplina le competenze e le funzioni del Presidente.

L'approvata proposta - che reca uno specifico riferimento all'art. 16, comma 10, dello Statuto provinciale - ha dichiarato la pubblica utilità dei terreni relativi ai siti ex Fibe in località Lo Spesso del Comune di Villa Literno, località Frascale del Comune di Capua e località Pozzo Bianco del Comune di Santa Maria La Fossa, attualmente occupati dalle cc.dd. ecoballe ed ha demandato gli adempimenti connessi e consequenziali al decreto, fra i quali l'adozione del decreto ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, al Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale, Ambiente ed Ecologia.

Il Collegio, quindi, rileva che, pur rientrando la procedura nella competenza del Consiglio Comunale, trattandosi di acquisizioni di immobili al patrimonio comunale, il Presidente della Provincia ha agito con provvedimento d'urgenza, per le ragioni di necessità ed urgenza compiutamente esposte nell'atto ed a cui si farà riferimento *infra* (cfr., in particolare, capo 8.2.3.), ai sensi dell'art. 16, comma 10,

dello Statuto, che gli riconosce espressamente tale potere.

E' pur vero che lo stesso art. 16, comma 10, specifica che *“i provvedimenti di urgenza del Presidente devono essere sottoposti alla ratifica del Consiglio nella prima seduta utile e, comunque, non oltre sessanta giorni”* e che *“in caso di mancata ratifica, perdono efficacia sin dal momento della loro adozione”*, ma tale previsione, che attiene al profilo dell'efficacia dell'atto, rileva in un momento successivo, il quale non incide sulla legittimità di un atto che, al momento dell'adozione, era assistito dai parametri di necessità ed urgenza previsti dalla norma.

Inoltre, sia nel ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, con cui la parte ha impugnato il decreto presidenziale n. 89 del 2019, sia nei motivi aggiunti, con cui la parte ha impugnato il decreto dirigenziale di acquisizione del 2 luglio 2019, non è stato dedotto lo specifico vizio, che invece è posto in risalto nella memoria depositata in appello il 19 gennaio 2021, della mancata ratifica da parte del Consiglio provinciale.

In particolare, avverso il decreto dirigenziale di acquisizione (così come avverso il decreto n. 89 del 2019), il ricorrente ha dedotto che *“ai sensi dell'art. 23 dello Statuto, lett. d), f), j) e m) ... la competenza in merito all'acquisizione è del Consiglio Provinciale e non certamente del Dirigente Responsabile del Settore. Quest'ultimo forzando la mano, in quanto ben conscio che un atto del genere non sarebbe stato mai ratificato dal Consiglio che ben conosce la norma in tema di responsabilità diretta dei funzionari in assenza del contratto ed impegno di spesa, con il Decreto testè impugnato ha emesso l'atto finale di acquisizione! L'atto è viziato di incompetenza in quanto solo il Consiglio poteva decidere in merito ... ”*, senza però indicare, quale specifico vizio dell'atto, che il decreto di acquisizione era stato adottato in esecuzione di un decreto presidenziale che, in ipotesi, era divenuto inefficace perché non ratificato dal Consiglio.

Ne consegue che gli atti contestati, sia il decreto presidenziale n. 89 del 2019 (così

come il decreto presidenziale n. 121 del 21 maggio 2019), in quanto adottato ai sensi dell'art. 16, comma 10, dello Statuto provinciale, sia il decreto dirigenziale del 2 luglio 2019, in quanto adottato in esecuzione del detto decreto presidenziale, non possono ritenersi viziati da incompetenza.

Pertanto, la previsione di inefficacia di cui alla norma statutaria, per quanto esposto, non incide sulla legittimità degli atti oggetto del presente contenzioso.

8.2. Le doglianze riproposte in appello dal signor Golia, in quanto non esaminate perché assorbite in primo grado, vanno disattese, perché infondate.

8.2.1. Con un gruppo di censure, la parte appellata ha sostenuto la presenza di un vizio di sviamento di potere nell'azione amministrativa, atteso che gli amministratori locali avrebbero adottato gli atti impugnati per "scaricare" sulla collettività gli oneri economici di un proprio debito personale.

Tale prospettazione non può essere accolta, non essendovi alcun elemento certo da cui poter inferire tale sviamento, e non è comunque idonea a connotare di illegittimità l'azione amministrativa, in quanto la stessa, come si vedrà *infra*, è ancorata su solide ragioni che hanno ampiamente giustificato l'adozione degli atti in contestazione.

La parte, per sostenere la sua tesi parte dal presupposto che l'obbligazione sarebbe a carico degli amministratori controinteressati, ma nessun accertamento risulta in proposito avvenuto, né, ovviamente, potrebbe bastare la notifica di un atto di citazione a produrre questo effetto.

Diversamente, il potere amministrativo, come meglio sarà chiarito in prosieguo, è stato esercitato nell'interesse della collettività stanziata sul territorio.

8.2.2. Per le stesse ragioni, non sussistendo elementi certi per ritenere presente un interesse personale degli amministratori nella vicenda in questione, che afferisce invece ad interessi dell'intera collettività, non può ritenersi che gli stessi avessero un obbligo di astensione ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. n. 267 del 2000.

8.2.3. La pluralità di censure, secondo cui sarebbero stati violati i principi in tema di acquisizione sanante sono parimenti infondate.

A tal proposito, occorre ripercorre i tratti salienti dell'azione amministrativa censurata.

Nella relazione istruttoria e proposta approvata e fatta propria dal decreto presidenziale n. 89 del 2019, l'Amministrazione, tra l'altro, ha premesso che:

- nel corso della c.d. "emergenza rifiuti" furono creati, ad opera della struttura commissariale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, numerosi siti di stoccaggio provvisorio dei rifiuti per far fronte alle insopprimibili necessità di allocazione dei rifiuti, in mancanza di adeguati siti di discarica sul territorio regionale;
- fra i siti di stoccaggio provvisorio risultano ancora attivi quelli di Villa Literno, località "Lo spesso", di Capua, località "Brezza" e di Santa Maria La Fossa, località "Pozzo Bianco";
- per la creazione dei suddetti siti furono stipulati, ad opera delle società affidatarie FIBE S.p.a. e FIBE Campania S.p.a., appositi contratti di fitto con i proprietari dei terreni, a far data dall'anno 2003, per un importo annuo complessivo di euro 1.043.819,59;
- il d.l. n. 195 del 2009, convertito con modificazioni in legge n. 26 del 2010, ha confermato il trasferimento della titolarità degli impianti e dei siti di stoccaggio, provvisorio e definitivo, alle Amministrazioni Provinciali della Regione Campania con decorrenza 1° gennaio 2010.

Il decreto presidenziale ha dato atto che i richiamati contratti di fitto sono scaduti nel corso dell'anno 2012 e non sono rinnovati neppure tacitamente, in quanto tale eventualità è assolutamente impedita dalle vigenti norme in materia e che, pertanto si è determinata una occupazione *sine titulo*, ovvero uno stato di fatto privo di qualificazione giuridica derivante da atti formali della P.A., cui "è assolutamente necessario porre rimedio".

Il decreto, ha poi considerato, e tali profili risultano dirimenti nel caso di specie, che "la durata abnorme dello stato di fatto sopra esposto e l'ampiamente prevedibile

protrarsi dello stesso determina il venir meno delle finalità giuridiche dei contratti di fitto a suo tempo stipulati con i proprietari dei suoli, che rischierebbero di avere una durata indefinita ed indefinibile” e che “l’obiettivo eccessiva onerosità dei canoni di fitto a suo tempo stabiliti, in uno alla abnorme durata dei contratti stessi, rischia di integrare obiettivamente gli estremi del danno erariale, per cui si rende indispensabile adottare differenti soluzioni alla problematica evidenziata”.

L’atto ha richiamato il decreto presidenziale n. 26 dell’8 febbraio 2019, con cui venivano forniti opportuni indirizzi ... individuando in maniera univoca “la soluzione dell’esproprio quale unica possibilità e meno onerosa per la Provincia di Caserta e, quindi, per la collettività tutta che subirebbe in caso contrario un notevole incremento della tariffa collegata alla gestione dei rifiuti”.

Di talché, il decreto presidenziale ha ritenuto opportuno che la situazione di diritto fosse adeguata a quella di fatto, “facendo venir meno l’occupazione *sine titulo*, avviando pertanto le procedure finalizzate all’esproprio dei terreni di che trattasi, a partire dalla necessaria dichiarazione di pubblica utilità, fino alla conclusione dei relativi procedimenti ex art. 42 bis D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 che prevede l’adozione di un provvedimento di acquisizione al proprio patrimonio indisponibile dei beni occupati, con effetto non retroattivo, riconoscendo ai proprietari un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale subito, nei termini e nei modi ivi prescritti”.

Il decreto dirigenziale del 2 luglio 2019, considerato che, con decreto presidenziale n. 89 del 18 aprile 2019, è stata dichiarata la pubblica utilità dell’intervento finalizzata all’esproprio ex art. 42-bis d.P.R. n. 327 del 2001, ha proceduto all’acquisizione al patrimonio provinciale, ai sensi dell’art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, dei suoli iscritti in catasto terreni del Comune di Villa Literno (CE) al foglio 50 particella 5025 e particella 5/B, destinati a deposito temporaneo di CDR, di proprietà della ditta Mario Golia.

Il provvedimento, oltre alle argomentazioni già contenute nell’atto presupposto, ha indicato che

“alla predetta eccessiva onerosità dei contratti di fitto si devono aggiungere, in caso di restituzione dei terreni ai proprietari, le altrettanto onerose spese dovute allo svuotamento delle piazzole contenenti diverse migliaia di tonnellate di ecoballe, ripristino dei suoli, con lo smantellamento e lo smaltimento a rifiuto delle opere ivi realizzate (come ad esempio migliaia di mc di cemento armato delle piazzole, impianti di raccolta percolato, impianti antincendio e videosorveglianza etc.) ed alla successiva obbligatoria bonifica dei terreni che la Provincia dovrebbe sostenere sia nel caso di conferma dei contratti di fitto (nel qual caso verrebbe soltanto differita la rimessa in pristino) sia nel caso di restituzione dei terreni ai proprietari”.

La complessiva azione amministrativa è rispondente alle finalità di cui all’art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, come di recente delineate anche dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 4 del 2020.

L’Adunanza Plenaria, innanzitutto, è pervenuta alla conclusione che l’istituto ex art. 42-bis deve ritenersi conforme ai principi di legalità vigenti sia nell’ordinamento interno che in quello sovranazionale.

La disposizione attribuisce all’Amministrazione occupante *sine titulo* il potere vincolato di avviare il procedimento volto a conformare la situazione di diritto alla situazione di fatto ed il potere discrezionale, secondo i parametri valutativi indicati nello stesso art. 42-bis, di scegliere tra l’acquisizione del bene e la sua restituzione al proprietario.

L’istituto, quindi, assolve alla funzione di ricondurre a legalità le situazioni connotate dall’utilizzazione, da parte della pubblica amministrazione, del bene immobile di un privato per scopi di interesse generale, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità.

Il legislatore, a tal fine, ha configurato un procedimento ablatorio *sui generis*, caratterizzato da una precisa base legale e da peculiari e autonomi presupposti, semplificato nella struttura (*uno actu perficitur*), complesso negli effetti (che si producono sempre e comunque *ex nunc*), il cui scopo non è (e non può essere)

quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall'amministrazione (perché altrimenti integrerebbe una espropriazione indiretta per ciò solo vietata), bensì quello autonomo, rispetto alle ragioni che hanno ispirato la pregressa occupazione *contra ius*, consistente nella soddisfazione delle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che giustificano l'acquisizione del bene utilizzato al patrimonio indisponibile in funzione del mantenimento dell'opera pubblica realizzata (o, comunque, delle modificazioni apportate al bene) *sine titulo*. L'interesse pubblico prevalente, sorretto da attuali ed eccezionali ragioni, deve emergere necessariamente da un percorso motivazionale – rafforzato, stringente e assistito dalle garanzie partecipative rigorose delineate dalla legge n. 241/1990 con particolare riferimento ai procedimenti amministrativi che sfociano in provvedimenti discrezionali – basato sull'emersione di ragioni attuali ed eccezionali che dimostrino in modo chiaro che l'apprensione coattiva si pone come *extrema ratio*, dovendo in particolare essere dimostrato, in modo specifico e concreto, che non sono ragionevolmente praticabili soluzioni alternative.

Con ciò, la norma attribuisce alla pubblica amministrazione il potere, valutati gli interessi in conflitto, di disporre l'acquisizione (al patrimonio indisponibile) dell'immobile appartenente al privato e utilizzato senza titolo, in presenza dei presupposti e alle condizioni da essa stabiliti, e disciplina la misura dell'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale conseguente alla perdita definitiva del bene, valutato al valore venale al momento del trasferimento e maggiorato della componente non patrimoniale, e con salvezza della possibilità, per il proprietario, di provare ulteriori autonome voci di danno.

La motivazione con cui la Provincia di Caserta ha proceduto all'adozione del provvedimento di acquisizione è in linea con le dette coordinate ermeneutiche.

In primo luogo, occorre chiarire che l'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001 fa riferimento ad un bene immobile che, per ragioni di pubblico interesse, sia stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, per cui la fattispecie in esame rientra nel

parametro normativo, senza che alcuna contraddittorietà possa rilevarsi.

Infatti, è indubbio che, una volta scaduto il contratto di fitto che abilitava l'Amministrazione a disporre delle aree, l'occupazione delle aree sia divenuta *sine titulo* e la modifica dello stato dei luoghi sia persistita in assenza di un titolo espropriativo o dichiarativo della pubblica utilità, sicché nessun rilievo può assumere la considerazione che, con il decreto presidenziale n. 89 del 2019, sia stata dichiarata la pubblica utilità dei terreni.

Tale locuzione è stata verosimilmente utilizzata per evidenziare maggiormente l'interesse pubblico sotteso all'acquisizione dell'area al patrimonio indisponibile provinciale: per emettere il provvedimento di acquisizione previsto dall'art. 42 bis, non occorre una formale dichiarazione di pubblica utilità (poiché – come sopra si è sottolineato – l'atto ablatorio è emesso al termine di un procedimento semplificato, in assenza delle precedenti fasi che caratterizzano il procedimento espropriativo), ma se questa vi è non si configura alcuna illegittimità, mirando una tale dichiarazione a rimarcare la sussistenza delle attuali ragioni di interesse pubblico che inducono a disporre l'acquisizione dell'area.

Va inoltre richiamato il principio enunciato dall'Adunanza Plenaria con la sentenza n. 5 del 2020 (§ 9), per il quale l'art. 42 bis del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, trova applicazione 'in tutti i casi in cui un bene immobile altrui sia nella disponibilità e sia stato utilizzato dall'amministrazione pubblica per finalità di pubblico interesse, pur in assenza di titolo': l'art. 42 bis costituisce una 'disposizione di chiusura del sistema', per la quale 'i presupposti fondanti il potere di acquisizione siano unicamente due, cioè l'avvenuta modifica del bene immobile e la sua utilizzazione per scopi di interesse pubblico'.

Quanto alle deduzioni di eccesso di potere, dedotte avverso il contenuto dell'atto ablatorio, la sua motivazione c.d. rafforzata emerge chiaramente dagli atti, in cui è evidenziato che l'eccessiva onerosità dei contratti di fitto a suo tempo stabiliti, in uno con la loro durata abnorme ed il rischio della loro durata indefinita ed

indefinibile, rischierebbero di integrare gli estremi di un danno erariale, così come è specificato che la scelta di restituire i terreni ai proprietari con il ripristino dello *status quo ante* si rivelerebbe eccessivamente onerosa, atteso che occorrerebbe svuotare le piazzole contenenti diverse migliaia di tonnellate di ecoballe, ripristinare il suolo con lo smantellamento e lo smaltimento a rifiuto delle opere ivi realizzate, con la successiva bonifica obbligatoria dei terreni.

In conclusione, la soluzione dell'acquisizione, in luogo della restituzione dei suoli o del rinnovo del contratto di fitto, è stata individuata quale l'unica possibile, perché evidentemente meno onerosa per la Provincia di Caserta e, quindi, per la collettività stanziata sul territorio che, diversamente, per l'incremento dei costi dovrebbe sopportare un notevole incremento della tariffa.

Sotto tale profilo, la Sezione ritiene che costituisca una idonea ragione di interesse pubblico, che giustifica l'acquisizione, la notevole difficoltà di rimuovere i rifiuti dall'area e di bonificarla: ben può l'Amministrazione disporre la sua acquisizione al proprio patrimonio (evitando di perpetuare l'occupazione del fondo altrui).

Il Collegio ritiene che la valutazione effettuata sia ragionevole e conforme alla *ratio* della previsione legislativa.

D'altra parte, la soluzione definitiva a cui la Provincia è giunta non è tale da sacrificare oltre misura l'interesse del proprietario, il quale – in ragione della natura non retroattiva dell'atto di acquisizione - ha avuto titolo per nove anni al corrispettivo del contratto di fitto ed al quale dovranno essere liquidate le indennità specificamente previste dall'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001.

Diversamente, imporre in qualche modo all'Amministrazione il rinnovo di un contratto di fitto che la stessa Amministrazione ha valutato come non conveniente, andrebbe esso in contrasto con le finalità dell'istituto in discorso.

8.2.4. Le considerazioni esposte consentono di disattendere, oltretutto i prospettati vizi di contraddittorietà e di violazione dei principi in tema di dichiarazione di pubblica utilità, la censura di difetto di motivazione, avendo gli atti puntualmente esposto le ragioni a base della loro adozione.

8.2.5. Per quanto concerne la mancata comunicazione di avvio del procedimento, va rilevato che, come ampiamente esposto, il decreto dirigenziale di acquisizione del 2 luglio 2019 è stato adottato in esecuzione del decreto presidenziale n. 89 del 18 aprile 2019, per cui gli interessati avrebbero ben potuto partecipare al procedimento in tale arco temporale.

In proposito, si rivela dirimente la constatazione che il decreto n. 89 del 2019 incarica il Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale, Ambiente ed Ecologia per l'esecuzione del decreto stesso e delle relative procedure attuative, fra cui l'adozione del decreto ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001.

8.2.6. Quanto, infine, alla circostanza che i siti non sarebbero utilizzati per il deposito temporaneo di CDR, atteso che le balle depositate sono di "tal quale", non è dato comprendere come la stessa potrebbe riflettersi sulla legittimità degli atti contestati.

9. In definitiva, il ricorso in appello proposto dalla Provincia di Caserta è fondato e va accolto (tranne la censura sulla incompetenza del TAR), mentre le censure riproposte dalla parte appellata, in quanto assorbite in primo grado, vanno respinte, sicché, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso proposto in primo grado dal signor Mario Golia, integrato da motivi aggiunti, deve essere respinto.

10. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, sono poste a carico del signor Mario Golia ed a favore della Provincia di Caserta.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello in epigrafe (R.G. n. 4551 del 2020), tranne la censura di incompetenza del TAR, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto in primo grado dal signor Mario Golia.

Condanna il signor Mario Golia al pagamento delle spese del doppio grado di

giudizio, liquidate complessivamente in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, in favore della Provincia di Caserta.

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

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio dei giorni 4 febbraio 2021 e 9 febbraio 2021, svoltesi in collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO