



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche riunito in camera di consiglio nelle persone dei Sigg.ri:

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in sede di legittimità iscritta al n. 30 del Registro Generale dell'anno 2025, proposta
da

contro

per la condanna

del Comune di Colli a Volturno al risarcimento del danno da occupazione illegittima, da mancato utilizzo e da perdita di valore, relativamente ad una porzione della p.lla n. 326 del fg. n. 11 del catasto terreni del Comune di Colli a Volturno (oggi contrassegnata con le particelle nn. 1081 e 1082), a suo tempo occupata per la realizzazione, giusta delibera della Giunta Comunale di Colli a Volturno n. 260 del 7.10.1995, di un progetto di captazione e realizzazione di alcuni serbatoi d'acqua in località Valloni - Cese S. Maria;

nonché

a mente dell'art. 42-*bis* del D.P.R. 327/2001, onde poter procedere all'acquisizione sanante per la determinazione dell'indennizzo dovuto al privato, liquidare in favore degli attori proprietari il valore venale dei beni al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione aumentato del 10% a



titolo di ristoro del pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale arrecato, oltre al 5% del valore del bene per tutto il periodo di acquisizione *sine titulo*, e condannare il Comune di Colli a Volturno al risarcimento in favore dei ricorrenti, del danno da occupazione illegittima, dei danni non patrimoniali, del danno da mancato utilizzo, e del danno da perdita del valore dell'area contigua a quella sopraindicata, ammontanti ad euro 69.010,30, oltre interessi e rivalutazione monetaria dall'anno 2000 al soddisfo, come da C.T.P. data 21.08.2022;

Visto il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Colli a Volturno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2025, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - I ricorrenti sono proprietari, *iure hereditario*, di un terreno situato nel Comune di Colli a Volturno, in località Valloni - Cese S. Maria, in origine identificato catastalmente al fl. 11 p.lla 326. Detto fondo era stato interessato dal procedimento espropriativo avviato dal Comune di Colli al Volturno con la delibera di Giunta Comunale n. 284/1993, con la quale era stato approvato il progetto di captazione e realizzazione dei serbatoi in località Valloni - Cese S. Maria. Con la successiva delibera di Giunta n. 260 del 07.10.1995 l'Amministrazione aveva poi stabilito di occupare, per la durata di cinque anni, le aree necessarie al procedimento di esproprio ed alla realizzazione dell'opera, tra le quali rientrava il fondo proprietà dei ricorrenti.

L'immissione in possesso esecutiva della delibera comunale avveniva regolarmente (risulterebbe dal verbale del 7 novembre 1995).

Negli anni successivi il Comune, pur senza completare il procedimento espropriativo mediante l'emissione del necessario decreto di esproprio, eseguiva regolarmente l'opera progettata, come risulta dalla relazione depositata dal Comune nella quale è stato sul punto precisato: *“la predetta opera risulta compiutamente realizzata ed è attualmente in uso al servizio delle utenze prossime al sito di cui trattasi, individuato interamente nella particella 1082 Foglio 11 NCT per complessivi mq. 158”*. L'Ente frazionava inoltre l'originaria particella n. 326 relativa al fondo, suddividendola nella particella n. 1082, oggetto del procedimento espropriativo, e nella particella n. 1081 (estranea al procedimento in questione).

Per quanto esposto dai ricorrenti, per la predetta area non è mai stata liquidata a loro favore alcuna somma a titolo di indennità di occupazione ed esproprio; né è stato completato il procedimento espropriativo con l'emissione del decreto di esproprio. Gli interessati avrebbero più volte richiesto al



Comune di definire il procedimento, oltre che di determinare e corrispondere le indennità di occupazione e di esproprio dovute (agli atti risultano anche alcuni atti di diffida e messa in mora trasmessi al Comune per interrompere la prescrizione).

2. - Col ricorso in trattazione, proposto in riassunzione a seguito della sentenza del T.a.r. per il Molise n. 117/2024 che ha declinato la propria giurisdizione e ha individuato il giudice munito di giurisdizione nel Tribunale superiore delle acque pubbliche, i ricorrenti chiedono di accertare e dichiarare l'illegittima occupazione (a far data dall'ottobre 2000) delle aree e conseguentemente, anche ai sensi dell'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, condannare il Comune di Colli a Volturno al risarcimento del danno da occupazione illegittima, dei danni non patrimoniali, del danno da mancato utilizzo e del danno da perdita di valore dell' area contigua a quella sopraindicata.

3. – Resiste in giudizio il Comune di Colli a Volturno, il quale eccepisce preliminarmente il difetto di giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, che rientrerebbe nella giurisdizione amministrativa ordinaria esclusiva ai sensi dell'art. 133, primo comma, lett. g), del Codice del processo amministrativo approvato col d.lgs. n. 104 del 2010 (secondo cui «*1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: [...] g) le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti, riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa; [...]»*).

Eccepisce, altresì, la inammissibilità della domanda risarcitoria proposta in via autonoma, in quanto non preceduta dalla richiesta di emissione del provvedimento di acquisizione sanante di cui all'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001. Secondo l'amministrazione resistente la presentazione di un'istanza da parte del privato appare necessaria in considerazione del fatto che il citato art. 42-bis tratteggia una facoltà alternativa (restituzione del bene ovvero sua acquisizione con pagamento del relativo indennizzo), per cui il privato proprietario del cespite è tenuto a formulare all'amministrazione una richiesta in ordine al provvedimento da emanare (fermo restando il potere discrezionale della p.a. di adottare uno dei due possibili provvedimenti indicati dal legislatore).

Nel merito conclude per il rigetto delle domande risarcitorie per la intervenuta prescrizione (quantomeno parziale) del diritto al risarcimento per tutto il periodo antecedente alla data di proposizione del ricorso innanzi al TAR Molise che ha originato il presente giudizio; in subordine, per tutto il periodo antecedente alla nota via p.e.c. inviata dai ricorrenti al Comune il 13 gennaio 2017.

4. – All'udienza del 10 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. – Occorre esaminare anzitutto la questione di giurisdizione riproposta dal Comune resistente.



5.1. - L'eccezione è manifestamente infondata, dovendosi ribadire, sulla scia di quanto già rilevato dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise (nella citata sentenza del 22 aprile 2024, n. 117, che ha declinato la giurisdizione del giudice amministrativo ordinario in favore del giudice amministrativo specializzato in materia di acque pubbliche), che le opere realizzate nel contesto del procedimento espropriativo di cui trattasi costituiscono delle infrastrutture di acquedotto e, in particolare, opere di captazione di acque e realizzazione di serbatoi, costruite per soddisfare esigenze di pubblica utilità. Tale specifica finalità del procedimento espropriativo emerge dalla delibera della Giunta comunale n. 260/1995 versata in atti, nella quale è precisato che il procedimento ablatorio è finalizzato alla realizzazione di serbatoi necessari per l'utilizzo pubblico dell'acqua nel Comune.

5.2. – Orientamento che risulta fondato sulle indicazioni ricavabili dalla giurisdizione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, la quale ha ritenuto che rientri nella giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in unico grado, *«la controversia concernente la sussistenza dell'obbligo delle amministrazioni competenti di pronunciarsi sulla richiesta del proprietario di alcuni terreni, nel cui sottosuolo erano state posizionate condotte di fognatura impiegate dal gestore del servizio idrico integrato locale per il convogliamento delle acque reflue di svariati comuni a un depuratore, a veder cessati l'illecita occupazione e l'utilizzo di tali fondi per scopi di pubblica utilità e ad adottare un provvedimento che disponga la costituzione di servitù di acquedotto e di passaggio ex art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 ovvero la restituzione dei terreni, previa riduzione in pristino»*, precisando che *«[a]i sensi dell'art. 143, comma 1, lett. a), r.d. n. 1775 del 1933, spettano alla cognizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche le impugnazioni di tutti i provvedimenti che, per effetto della loro incidenza sulla realizzazione, sospensione o eliminazione di opere idrauliche riguardanti acque pubbliche, concorrono in concreto a disciplinare le modalità d'uso di tali acque, compresi quelli che, pur se emanati da organi dell'Amministrazione non preposti alla cura delle acque pubbliche, comunque interferiscono con le determinazioni che regolano il menzionato uso, ad esempio autorizzando, impedendo o modificando i lavori o determinando i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio e alla realizzazione delle opere»* (Cass., SS.UU. civili, n. 13975/2023).

6. – Va respinta anche l'eccezione di inammissibilità della domanda del ricorrente perché non preceduta dalla richiesta di adottare il provvedimento di cui all'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, considerato che come affermato dalla costante giurisprudenza la norma in parola attribuisce all'amministrazione un potere amministrativo esercitabile d'ufficio, non essendo quindi necessaria (se non a fini meramente sollecitatori) alcuna istanza o domanda da parte del soggetto interessato (per tutte si veda Consiglio di Stato, Ad. plen., n. 2 del 2020, che al punto 7 della parte in diritto, così sintetizza il contenuto normativo dell'art. 42-bis: *«L'art. 42-bis [...] prevede che l'Autorità che*



utilizza sine titulo un bene immobile per scopi di interesse pubblico, dopo aver valutato, con un procedimento d'ufficio (che può essere sollecitato dalla parte in caso di inerzia), gli interessi in conflitto, adotti un provvedimento conclusivo del procedimento con cui sceglie se acquisire il bene o restituirlo, al fine di adeguare la situazione di diritto a quella di fatto; [...] in altri termini, vincola l'Amministrazione occupante all'esercizio del potere ed attribuisce alla stessa un potere discrezionale in ordine alla scelta finale, all'esito della comparazione degli interessi; [...] comporta che, nel caso di occupazione sine titulo, l'Autorità commette un illecito di carattere permanente [...]; [...] esclude che il giudice decida la 'sorte' del bene nel giudizio di cognizione instaurato dal proprietario; [...] a maggior ragione, non può che escludere che la 'sorte' del bene sia decisa dal proprietario e che l'Autorità acquisti coattivamente il bene, sol perché il proprietario dichiara di averlo perso o di volerlo perdere, o di volere il controvalore del bene. Come se il proprietario del bene fosse titolare di una sorta di diritto potestativo a imporre il trasferimento della proprietà, mediante rinuncia al bene (implicita o esplicita che sia), previa corresponsione del suo controvalore (non rileva, sotto questo profilo, se a titolo risarcitorio o indennitario). L'art. 42-bis ha, quindi, definito in maniera esaustiva la disciplina della fattispecie, con una normativa autosufficiente, rispetto alla quale non trovano spazio elaborazioni giurisprudenziali che, se forse giustificate in assenza di una base legale, non si giustificano più una volta che intervenga un'esplicita disciplina normativa, ritenuta conforme al diritto europeo e alla Costituzione, che viene a costituire la base legale espressa della fattispecie in questione. La fattispecie di cui al predetto art. 42-bis è evidentemente delineata in termini di potere-dovere: non implica certo che l'Amministrazione debba necessariamente procedere all'acquisizione del bene, ma impone che essa eserciti doverosamente il potere di valutare se apprendere il bene definitivamente o restituirlo al soggetto privato, secondo una concezione di potere-dovere, o doverosità di certe funzioni, che è nota da tempo nel tessuto del diritto amministrativo e che discende dai noti principi di imparzialità e buon andamento della P.A. (art. 97 Cost.)»).

7. - Tali considerazioni costituiscono anche la idonea base giuridica per procedere all'esame del merito.

7.1. - In particolare la domanda dei ricorrenti va riqualificata come rivolta a ottenere dal Comune una decisione conclusiva circa l'acquisizione, o no, dei beni occupati, mediante adozione del provvedimento di cui al citato art. 42-bis (come peraltro si desume dalle conclusioni formulate dai medesimi ricorrenti, con le quali chiedono di condannare il Comune a «liquidare in favore degli attori proprietari il valore venale dei beni al momento dell'adozione del provvedimento di acquisizione» di cui all'art. 42-bis del D.P.R. 327 del 2001). Il che presuppone, per le ragioni indicate nella sentenza dell'Adunanza plenaria n. 2 del 2020 riportate in precedenza, che l'amministrazione comunale adotti



il provvedimento e decida se acquisire o no i beni di cui trattasi, con le diverse conseguenze sul piano risarcitorio derivanti da una decisione di acquisizione (in tal caso dovendosi applicare le ulteriori norme dell'art. 42-*bis*) o da una decisione negativa.

7.2. - Quanto alle questioni sollevate dall'amministrazione comunale resistente in punto di prescrizione del risarcimento dei danni da occupazione illegittima, va rilevato che – come risulta dalla documentazione in atti – il termine di prescrizione quinquennale (applicabile per la natura di danno da responsabilità extracontrattuale) non si è perfezionato per essere stato dapprima interrotto dall'atto con cui il Comune aveva proposto il pagamento della indennità di esproprio (nota 9 ottobre 2005, n. 4254) e poi nuovamente interrotto dai ricorrenti in diversi tempi (cfr.: nota del 13 giugno 2008, nota del 4 novembre 2013; nota del 13 gennaio 2017 e infine ricorso al Tar Molise del 2019).

8. - In conclusione, il ricorso va accolto e, per l'effetto, il Comune di Colli a Volturno va condannato, ai sensi dell'art. 34, primo comma, lettera *c*) e lettera *e*), del codice del processo amministrativo, all'emanazione del provvedimento di cui al citato art. 42-*bis* entro il termine di 30 (trenta) giorni, decorrenti dalla comunicazione o (se antecedente) dalla notifica della presente sentenza.

9. – Considerato, come si è veduto, che l'esercizio del potere ex art. 42-*bis* comporta ampi margini di discrezionalità amministrativa riservata all'amministrazione, non ricorrono allo stato le condizioni per procedere alla nomina di un commissario *ad acta* per il caso di ulteriore inerzia del Comune.

Resta salva, peraltro, in caso di inesecuzione del giudicato, la possibilità di applicare l'art. 114, comma 4, lettera *e*), del codice del processo amministrativo (in base al quale il giudice dell'ottemperanza, su richiesta di parte, «*fissa [...] la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato*»).

10. - La disciplina delle spese segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale superiore delle acque pubbliche, decidendo sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, condanna il Comune di Colli a Volturno ad adottare il provvedimento di cui all'art. 42-*bis* del D.P.R. n. 327 del 2001, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione o (se antecedente) dalla notifica della presente sentenza.

Condanna il Comune di Colli a Volturno al pagamento delle spese giudiziali in favore dei ricorrenti, che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in data 10 dicembre 2025.

Il Relatore

Giorgio Manca

Il Presidente

Antonio Pietro M. Lamorgese

