



N.4765/2008

Reg. Dec.

N. 2952 Reg. Ric.

Anno 2004

**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 seguente

**D E C I S I O N E**

sul ricorso N. 2952 del 2004, proposto da Comune di Pieve a Nievole, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Righi, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via G. Carducci n. 4;

***contro***

Cattaneo Lorenzo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Bruna D'Amario Pallottino e Lorenzo Magrini, elettivamente domiciliato presso la prima in Roma, Piazza Martiri di Belfiore n.2;

***per l'annullamento***

in parte qua della sentenza n. 5887/2003 del TAR della Toscana, Sez. I;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'appellato;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla Camera di consiglio del 6 maggio 2008 il

cons. Anna Leoni;

Uditi, altresì, gli avv.ti R. Righi e B. D'Amario Pallottino;

**FATTO**

1. La vicenda espropriativa che ha dato luogo alla sentenza impugnata ha per oggetto i lavori di realizzazione del Centro sportivo "La Palagina" nel Comune di S.Piero a Nievole.

La realizzazione di detti lavori aveva, infatti, reso necessaria l'espropriazione da parte del Comune di un'area di proprietà del sig Lorenzo Cattaneo, che aveva conseguentemente proposto davanti al TAR della Toscana quattro autonome impugnative avverso gli atti relativi alla procedura espropriativa in questione.

Con la sentenza n. 5887/03, qui impugnata, il TAR adito ha dichiarato improcedibile il primo dei ricorsi proposti, in quanto le delibere impugnite sono state sostituite da quelle successive relative all'approvazione del medesimo progetto con diversi termini e in applicazione dell'art. 1 L.n. 1/78 e ha accolto gli altri tre, per sostanziali vizi di motivazione e di illegittimità derivata.

2. Il Comune impugna la sentenza del TAR deducendo i vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 2 L. 19/11/1968 n. 1187 e di erronea motivazione su un punto decisivo della controversia.

Secondo il Comune non vi sarebbe stato l'onere di una specifica motivazione circa la scelta compiuta, dal momento che la reiterazione del vincolo è avvenuta con la nuova

approvazione ex art. 1 L. n. 1/78 del progetto di opera pubblica, che costituisce variante allo strumento urbanistico. In ogni caso, l'onere sarebbe stato comunque assolto dal Comune *ob relationem* con riferimento ai criteri di ordine tecnico-urbanistico seguiti per la redazione del piano stesso, quali evidenziati nella relazione tecnica del 5/9/89.

3. Si è costituito il controinteressato sig. Lorenzo Cattaneo che, con controricorso ha negato che gli atti impugnati siano sorretti da adeguata motivazione, dovendo l'Amministrazione, nel reiterare il vincolo, spiegare anche le ragioni che hanno impedito la realizzazione del progetto nel quinquennio, così come indicato nella sentenza del TAR.

4. Il ricorso è stato inserito nei ruoli di udienza del 6 maggio 2008 e trattenuto per la decisione.

### **DIRITTO**

1. La controversia all'esame del Collegio riguarda, sostanzialmente, il tema dell'obbligo di motivazione degli atti espropriativi reiterati, dopo la decadenza di efficacia per decorso del termine quinquennale.

Nella fattispecie, va anzitutto condivisa la eccezione di inammissibilità delle censure coinvolgenti la relazione tecnica allegata alla delibera n. 446 del 3/11/1990 della Giunta comunale, in quanto *thema decidendum* nuovo, non dedotto in primo grado, ancorché l'Amministrazione avesse a disposizione la relativa documentazione e potesse proporre motivi aggiunti.

Nel merito, l'appello va respinto.

Invero, l'attuale quadro normativo si caratterizza per una espressa ed unitaria disciplina del procedimento volto alla espropriazione per pubblica utilità, al cui interno si inserisce la fase della apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (ovvero quella della sua reiterazione, a seguito della sua scadenza).

Con il testo unico approvato col d.P.R. n. 327 del 2001 (come successivamente modificato), sul piano procedimentale e sostanziale, è stato abrogato (con l'art. 58, comma 1, n. 96) l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968, da cui la giurisprudenza traeva la regola della decadenza del vincolo preordinato all'esproprio per il decorso del termine di cinque anni dalla sua imposizione, e (con l'art. 9, commi 3 e 4) è stato esplicitato con una diversa terminologia la regola della durata quinquennale, disciplinando espressamente gli istituti della decadenza e della reiterazione.

Per quanto riguarda l'indennità, con l'art. 39 sono state fissate alcune regole riguardanti l'*an* e il *quantum*, nonché il procedimento avente ad un tempo natura di presupposto processuale per la proponibilità della domanda e la funzione di determinare gli elementi rilevanti per la fattispecie.

Di tale normativa non può tenersi formalmente conto, con riferimento alla fattispecie in esame, giacché essa è entrata in vigore dopo la data di emanazione del provvedimento impugnato in primo grado.

Tuttavia, come ha affermato l'AP n. 7 del 2007, ai principi desumibili dal medesimo testo unico n. 327 del 2001 va riconosciuto un valore ricognitivo di quelli fondanti il quadro normativo vigente alla data di deliberazioni precedentemente adottate.

Infatti, come ha affermato l'AP cit. e come aveva già diffusamente esposto l'Adunanza Generale di questo Consiglio (che ha recepito la relazione illustrativa, sottoposta al suo esame, delle disposizioni poi approvate col d.P.R. n. 327 del 2001), il testo unico si è ispirato ad un tempo al criterio della *tabula rasa* (disciplinando un unico modello procedimentale, per la *reductio ad unum* del sistema) e a quello – indispensabile per ravvisare il rispetto della delega legislativa – della esplicitazione dei principi desumibili dal precedente complesso quadro normativo (caratterizzato dalla coesistenza di *regulae iuris* derivanti da leggi, regolamenti e da sentenze interpretative o di incostituzionalità della Corte Costituzionale).

Ciò comporta che, per l'esame della fattispecie sottoposta al Collegio, ben può essere valutata la coerenza delle relative soluzioni con i principi ora esplicitamente accolti nell'ordinamento, peraltro già enucleabili dal precedente tessuto normativo.

La sentenza gravata ha annullato *in parte qua* gli atti impugnati per distinti profili di eccesso di potere, poiché sarebbero mancate una adeguata istruttoria ed una sufficiente

motivazione, in quanto, trattandosi di variante specifica, la reiterazione del vincolo non sarebbe stata preceduta da una specifica individuazione dell'attuale sussistenza dell'interesse pubblico, nè sarebbero state esplicitate le ragioni che hanno impedito la realizzazione delle opere nel quinquennio.

Avverso tali statuizioni, l'appellante Comune ha richiamato i principi affermati da precedenti decisioni circa la non necessità di puntuale motivazione sugli atti recanti reiterazione di vincoli espropriativi, con la sola necessità di prevedere il riconoscimento di un adeguato indennizzo (C.Cost. n. 179/99).

Ritiene il Collegio che tali censure siano infondate e vadano respinte, perché la gravata sentenza – nell'affermare la necessità di una adeguata motivazione degli atti di reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio – ha ravvisato profili di eccesso di potere che sembrano essere sussistenti.

Con la decisione della Sez. IV n. 159 del 1994 tale principio della necessità della motivazione (poi espressamente disposto dall'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 327 del 2001) è stato affermato dalla giurisprudenza quale temperamento dell'altro principio per il quale un atto di pianificazione generale – tranne i casi di incidenza su posizioni consolidate da giudicati o da convenzioni di lottizzazione - non ha bisogno di una motivazione ulteriore rispetto a quella che si esprime con i criteri posti a sua base.

In base a tale temperamento, poiché l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 aveva previsto la decadenza del vincolo preordinato all'esproprio per il decorso del quinquennio in assenza della dichiarazione della pubblica utilità, si è ammesso che l'esercizio del potere di reiterazione del vincolo possa essere esercitato solo sulla base di una idonea istruttoria e di una adeguata motivazione che faccia escludere un contenuto vessatorio o comunque ingiusto dei relativi atti, occorrendo l'effettiva cura di un pubblico interesse.

Infatti, "l'Amministrazione deve indicare la ragione che la induce a scegliere nuovamente proprio l'area sulla quale la precedente scelta si era appuntata: la reiterazione del vincolo espropriativo, *sic et simpliciter*, non è dunque consentita, dovendo l'Amministrazione evidenziare l'attualità dell'interesse pubblico da soddisfare, in quanto si va ad incidere sulla sfera giuridica di un proprietario che già per un quinquennio è stato titolare di un bene suscettibile di dichiarazione di pubblica utilità e successivamente di esproprio" (Sez. IV, dec. n. 159 del 1994, cit., § 11).

Quanto alla adeguatezza della motivazione, l'Adunanza Plenaria n.7/07 ha ritenuto che essa vada valutata tenendo conto di diverse circostanze, fra cui la eventuale reiterazione del vincolo.

Se, in linea di principio, può ritenersi giustificato il richiamo alle originarie valutazioni, quando vi è una prima reiterazione, quando il rinnovato vincolo sia a sua volta

decaduto l'Autorità urbanistica deve procedere con una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, esponendo le ragioni – riguardanti il rispetto degli standard, le esigenze della spesa, specifici accadimenti riguardanti le precedenti fasi procedurali - che inducano ad escludere profili di eccesso di potere e ad ammettere l'attuale sussistenza dell'interesse pubblico (cfr. AP cit.)

Peraltro, il T.U. n. 327 del 2001, ispirato anche al principio della valorizzazione della partecipazione degli interessati – all'art. 11 ha previsto che la reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio, finalizzato ad uno specifico intervento, debba essere preceduto dall'avviso di avvio del procedimento, con connesso onere di una motivazione specifica, perché si va ad incidere su una posizione determinata.

Con ciò riconoscendo valore giuridico alla finalità temperatrice dell'interesse pubblico con gli interessi privati incisi dalla reiterazione del vincolo.

Da quanto precede si può consentire col primo giudice sulla circostanza che gli atti impugnati in primo grado non hanno tenuto adeguatamente conto del quadro normativo e dei principi riguardanti l'adeguatezza dell'istruttoria e la congruità della motivazione.

Invero, la funzione della motivazione è da ritenersi soddisfatta anche quando, sebbene nel provvedimento



amministrativo non risultino chiaramente e compiutamente esplicitate le ragioni sottese alla scelta, queste possono tuttavia essere colte dalla lettura degli atti del procedimento richiamati nel provvedimento stesso (Cons. Stato, IV Sez., n. 6417/01) Condizioni, tuttavia, non riscontrabili nella fattispecie, sia attesa, per quanto già detto, la irrilevanza e la inutilizzabilità, nella fattispecie, delle argomentazioni risultanti dalla relazione tecnica di accompagnamento alla variante e dagli atti da essa richiamati, sia per una mancata esternazione, da parte dell'Amministrazione comunale delle ragioni che avevano impedito la realizzazione delle opere nel quinquennio.

**2.** Per le suesposte considerazioni, l'appello va rigettato, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese e gli onorari del presente grado di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione IV- definitivamente pronunciando in ordine al ricorso in appello indicato in epigrafe, lo rigetta nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Spese del grado compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 6 maggio  
2008, con l'intervento dei Signori:

Gaetano	TROTTA	- Presidente
Costantino	SALVATORE	- Consigliere
Antonino	ANASTASI	- Consigliere
Anna	LEONI	-Consigliere, est.
Carlo	DEODATO	- Consigliere

L'ESTENSORE  
Anna Leoni

IL PRESIDENTE  
Gaetano Trotta

IL SEGRETARIO  
Rosario Giorgio Carnabuci

***Depositata in Segreteria***

**II 02/10/2008**

(Art. 55, L. 27.4.1982, n. 186)

Per il / Il Dirigente

Dott. Giuseppe Testa