



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 in appello n. 7870 del 2008, proposto dalla Design Centre s.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni Passagnoli e Vittorio Chierroni, ed elettivamente domiciliata presso il dottor Gian Marco Grez in Roma, via Lungotevere Flaminio, n. 46, palazzo IV, scala B, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

contro

ANAS s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso la stessa domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi n.12; Autostrade per l'Italia s.p.a. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Ferrari, ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo, in Roma, viale Parioli, n. 124, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del ministro legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello

Stato, e presso la stessa domiciliato ex lege in Roma, via dei Portoghesi n.12;
Prefettura di Firenze, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso la stessa
domiciliata ex lege in Roma, via dei Portoghesi n.12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione
prima, n. 1724 del 18 giugno 2008;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anas Spa e del Ministero delle
infrastrutture e dei trasporti e della Prefettura di Firenze;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 maggio 2012 il Cons. Diego Sabatino
e uditi per le parti gli avvocati Nicola Tamburro in sostituzione di Vittorio
Chierroni, Luigi Ferrari e l'avvocato dello Stato Federica Varrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 7870 del 2008, la Design Centre s.r.l. propone appello
avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione
prima, n. 1724 del 18 giugno 2008 con la quale sono stati respinti, previa riunione,
due distinti ricorsi proposti da Design Centre s.r.l. contro A.N.A.S. s.p.a.,
Autostrade per l'Italia s.p.a., il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il
Prefetto della Prefettura di Firenze per l'annullamento previa sospensione
dell'efficacia, quanto al ricorso n. 4392 del 1996 del decreto del Prefetto della
Provincia di Firenze prot.n.7394/89 AREA 1° rep.6365 del 06.09.1996 con il quale
è stata disposta l'espropriazione a favore della società Autostrade s.p.a. dei terreni

della Società ricorrente utilizzati per la realizzazione della interconnessione diretta tra le Autostrade Milano-Roma (A1) e Firenze-Pisa (A11); e quanto al ricorso n. 3422 del 1995, del decreto del Direttore Generale dell'A.N.A.S. prot.n.2099 del 3 novembre 1993 con il quale è stato prorogato al 16 ottobre 1996 il termine per il compimento delle procedure espropriative per i lavori di interconnessione diretta tra le Autostrade Milano-Roma (A1) e Firenze-Pisa (A11) realizzati sui terreni della società ricorrente.

A sostegno delle doglianze proposte dinanzi al giudice di prime cure, la ricorrente, in qualità di proprietaria di un immobile costituito da un edificio ad un piano con superficie coperta di mq 11.633, con un volume di circa 75.000 mc ed un piazzale asfaltato di 8.672 mq nonché un ampio residence di 10.451 mq, aveva premesso che con decreto del Ministero LL.PP.- Presidente dell'A.N.A.S.- n. 1149 del 16 ottobre del 1989, veniva approvato il progetto per la costruzione dell'Interconnessione diretta tra autostrada Milano-Roma (A/1) e dichiarate le opere relative di pubblica utilità, nonché indifferibili ed urgenti.

Con lo stesso decreto veniva fissato in mesi otto dalla data del medesimo, il termine per l'inizio dei lavori e delle relative procedure espropriative, ed anni cinque il termine (16/10/1994) per la loro ultimazione. Con successivo decreto n. 7394 del 15 dicembre del 1989, il Prefetto di Firenze autorizzava la società Autostrade per l'Italia s.p.a. (quale concessionaria dell'A.N.A.S. per la costruzione e l'esercizio delle autostrade di cui all'art. 11 della L. 761/1961 e all'art. 1 Decreto Interministeriale del 21 giugno del 1968 n. 4646/28 emanato in esecuzione della L. 23 marzo del 1968 n. 385, fra le quali l'Autostrada Milano-Roma e Firenze-Pisa) ad occupare in via temporanea e d'urgenza gli immobili descritti ed indicati nell'elenco e nel piano parcellare allegati al decreto stesso, tra i quali una porzione dei terreni (mq 11.633 su mq 17.960) di proprietà della società Design Centre, siti nel Comune di Campi Bisenzio.

In data 1 giugno del 1990 la Società Autostrade occupava detti terreni, redigendo i relativi verbali di consistenza ed immissione in possesso. Successivamente, con decreto del direttore generale dell'A.N.A.S., n. 2099 del 3 novembre del 1993, veniva prorogato, con scadenza al 16 giugno del 1996, il termine per il compimento delle procedure espropriative degli immobili in oggetto, in quanto non era stato possibile concludere le procedure dei lavori e delle espropriazioni a causa dei lunghi tempi con i quali gli uffici tecnici erariali hanno approvato i tipi di frazionamento, sia per la nuova normativa intervenuta.

In data 15 luglio del 1996, la società Autostrade depositava presso la Cassa DD.PP. di Firenze la somma liquidata a titolo di indennità di espropriazione nonché di occupazione temporanea e d'urgenza (somma poi fissata definitivamente in data 23 maggio 2001 dalla Commissione provinciale espropri) e, con decreto prot. n. 7394/89 Area 1 del 6 settembre 1996, il Prefetto di Firenze disponeva l'espropriazione definitiva dei terreni di proprietà della Design Centre s.r.l. a favore della società Autostrade.

Contro gli atti della procedura espropriativa, l'originaria ricorrente si doleva, nel primo ricorso, per la carenza di una adeguata motivazione circa la sussistenza delle obiettive difficoltà che sole possono giustificare la proroga del termini di completamento delle procedure espropriative; per la circostanza che si era provveduto a prorogare il termine per il compimento delle procedure espropriative ma non quello di compimento dei lavori e per aver omesso la necessaria comunicazione di avvio del procedimento.

Nell'ambito del secondo ricorso, lamentava l'illegittimità derivata dei provvedimenti susseguenti, nonché la violazione e falsa applicazione della disciplina vigente, non avendo l'Amministrazione posto il soggetto espropriando nella condizione di conoscere l'entità dell'indennizzo prima del compimento della procedura espropriativa.

Costituitesi le amministrazioni intimata, il ricorso veniva deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, ritenendo la legittimità della procedura espropriativa relativa come concretamente delineatasi.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia l'errata ricostruzione in fatto ed in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo nella sentenza le censure sollevate con il ricorso introduttivo di primo grado.

Nel giudizio di appello, si è costituita ANAS s.p.a., Autostrade per l'Italia s.p.a., il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Prefetto della Prefettura di Firenze, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso. Alla pubblica udienza del 15 maggio 2012, il ricorso è stato discusso ed assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.
2. - In via preliminare, deve darsi conto dell'eccezione proposta da Autostrade per l'Italia s.p.a. sulla tardività del ricorso di primo grado, formulata in relazione alla circostanza dell'avvenuta pregressa conoscenza del decreto impugnato in un non meglio specificato momento, comunque successivo alla sua emissione, avutasi il 3 novembre 1993.

2.1. - La doglianza non può essere accolta.

Come rilevato anche in prime cure, l'eccezione proposta non è in grado di individuare in quale momento ed in relazione a quale particolare evento si sia perfezionato il momento conoscitivo. Infatti, la censura è formulata in maniera del tutto generica ed ipotetica, tanto da non potersi fondare su un riscontro fattuale ma su una mera congettura di intervenuta conoscenza.

La stessa va pertanto respinta.

3. - Con il primo motivo di diritto, la parte ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 13 legge 25 giugno 1865 n. 2359, dell'art. 3 della legge 7 agosto n. 241 del 1990; eccesso di potere per illogicità manifesta, carenza di motivazione, violazione del giusto procedimento; violazione degli artt. 23 e 23 bis della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, art. 2697 c.c. ed artt. 115 e 116 c.p.c. In concreto, viene evidenziata l'erroneità della sentenza per aver ritenuto sufficiente la motivazione del provvedimento impugnato, anche in violazione delle norme processuali regolanti la ripartizione dell'onere della prova, sulla base della ritenuta sufficienza della documentazione richiamata dalla resistente e, per quanto riguarda il merito della pronuncia, in relazione alla ritenuta sufficienza della non imputabilità al concessionario del ritardo nello svolgimento delle attività per la realizzazione dell'opera pubblica.

3.1. - La doglianza non può essere condivisa, sotto tutti i profili.

La normativa di riferimento, costituita dall'evocato art. 13 della legge sull'espropriazione del 1865, oggi abrogata dal testo unico sulle procedure espropriative, ma rilevante *ratione temporis* per il presente appello, prevedeva, al comma 1, che nell'atto che dichiara la pubblica utilità di un'opera fossero indicati i termini "entro i quali dovranno cominciarsi e compiersi le espropriazioni e i lavori", mentre al successivo comma 2 prevedeva che "l'autorità che stabilì i suddetti termini li può prorogare per casi di forza maggiore o per altre cagioni indipendenti dalla volontà dei concessionari, ma sempre con determinata prefissione di tempo".

Dalla lettura giurisprudenziale data al complesso normativo, emerge come la proroga dei termini previsti dall'art. 13 l. n. 2359 del 1865 sia considerata istituto di carattere eccezionale finalizzato ad evitare di mantenere i beni espropriabili in stato di soggezione a tempo indeterminato e a tutelare l'interesse pubblico a che l'opera venga eseguita in un congruo arco di tempo, tale da giustificare le ragioni di serietà

dell'azione amministrativa (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002 n. 5443). Da tale pacifica affermazione discende primariamente la conseguenza della necessaria individuazione di cause di forza maggiore indipendenti dalla volontà dei concessionari che giustificano la proroga ed in assenza delle quali deve ritenersi vulnerato il principio di legalità che informa l'attività dell'amministrazione nella materia dell'espropriazione per pubblica utilità.

La società ricorrente, contestando che il provvedimento di proroga sia stato adottato a seguito di adeguata motivazione, evidenzia come la sentenza gravata si sia fondata su un'allegazione probatoria non riscontrabile agli atti del giudizio.

Rileva la Sezione come, sulla scorta di un preliminare esame esterno dell'elemento giustificativo, questo debba essere ritenuto necessariamente presente, visto che il provvedimento gravato recita testualmente che “non è stato possibile concludere le procedure dei lavori e delle espropriazioni nel termine previsto, sia a causa dei lunghi tempi con i quali gli Uffici Tecnici Erariali hanno approvato i tipi di frazionamento, sia per le nuove normative intervenute”.

La motivazione, quindi, appare esplicitata in ragione di due differenti profili, ossia quello normativo, del sopraggiungere di nuove discipline positive, e quello fattuale, delle difficoltà concrete di conclusione della procedura espropriativa, in relazione alla tardiva approvazione degli atti catastali ad essa collegati.

In disparte il primo di questi profili, ritenuto generico anche dal giudice di primo grado, appare invece rilevante il secondo elemento motivazionale, da cui si evince che le lentezze delle procedure di frazionamento, che hanno trovato un riscontro nella consulenza tecnica d'ufficio predisposta in un parallelo giudizio civile, svoltosi tra le parti davanti al Tribunale di Firenze, hanno sicuramente influito sullo svolgimento cronologico degli eventi, in modo da integrare quella fattispecie indipendente dalla volontà dei concessionari che integra il presupposto per la proroga dei termini.

Il riscontro dato dalla citata CTU, depositata agli atti del presente giudizio dalla parte appellante, giustifica il richiamo operato dal T.A.R. ai contenuti di tale atto che, in assenza di contestazioni, ben sono stati vagliati dal giudice di prime cure, peraltro con considerazioni che vengono condivise dalla Sezione a seguito della lettura di tale rilievo tecnico. Infatti, il consulente del Tribunale di Firenze, nella sua relazione, rende espressamente conto delle difficoltà riscontrate, tanto da dover ripercorrere la storia catastale della particella di proprietà della parte appellante, così scrivendo:

"L'esproprio del terreno, di cui al Decreto di esproprio, (Allegato 12 — Stato di consistenza) copre una superficie di mq. 17960 catastalmente rappresentato al NCT del Comune di Campi Bisenzio nel foglio di mappa 14 dalle particelle 585 per mq 6560; 587 per mq. 1390; 82 per mq. 360; 596 per mq. 5010; 125 per mq. 2370; 615 per mq. 2270. In particolare si ritiene giusto precisare la storia della particella 615 che nella mappa odierna non figura.

1- Con tipo mappale del 16/12/1993 approvato dall'Ufficio del territorio di Firenze con il n. 7536/94 veniva inserito in mappa l'edificio identificandolo con la particella 72 fondendo con questa alcune particelle tra cui la 226.

2- Con un tipo di frazionamento approvato l'11/06/94 con il n. 2572/94 veniva frazionata erroneamente anche la particella 226, precedentemente fusa con la 72, dando origine alle particelle 614 di mq. 9570 e 615 di mq. 2270.

3 - Attualmente tali particelle 614 e 615 al catasto terreni, risultavano soppresse in quanto il loro frazionamento doveva avvenire mediante la presentazione di due planimetrie, con due subalterni definitivi, identificanti le aree urbane risultanti.

Pertanto la particella 615 mq. 2270 è quella soppressa, ma che in mappa, al momento del frazionamento n. 2572/94 rappresentava la porzione velata in verde nell'estratto catastale allegato (Allegato n. 10).

Oltre alle particelle espropriate per mq. 17960 altri terreni per mq. 1200 furono assoggettati a servitù, scarico acque e queste sono le particelle 74 — 584- 595 — 614 sempre di detto foglio 14”.

Quindi, anche nel procedimento civile, è emersa l’oggettiva complessità della vicenda catastale della particella, elemento questo a fondare la ragione giustificativa della proroga, atteso che l’obbligo di motivazione del provvedimento di proroga del termine per la conclusione della procedura espropriativa risulta adeguatamente assolto con il richiamo al ritardo degli organi pubblici preposti nella definizione delle procedure di esproprio, che costituisce fatto estraneo alla sfera di disponibilità dell’ente concessionario dei lavori e, quindi, riconducibile nei presupposti per l’adozione dell’atto di proroga del termine quali identificati dall’art. 13 l. n. 2359 del 1865 (da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 22 giugno 2005 n. 3298).

Per altro verso, l’asserita imputabilità del ritardo alla tardiva presentazione della documentazione agli uffici erariale non è elemento evincibile dagli atti né trova riscontro nella consulenza tecnica, dove invece, in merito all’evento del 16 dicembre 1993, parla solo dell’approvazione del tipo mappale, ossia di un atto dell’amministrazione e non della parte appellata, ossia alla stessa mancata approvazioni di atti che fonda il provvedimento di proroga principalmente gravato.

La censura va quindi respinta.

4. - Con il secondo motivo di diritto, la società appellante denuncia la violazione dell’art. 13 legge 25 giugno 1865 n. 2359; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, contraddittorietà, illogicità manifesta. Nell’appello si afferma l’erroneità della sentenza nella parte in cui non ha rilevato l’eccesso di potere per violazione del giusto procedimento in quanto la dichiarazione di pubblica utilità doveva contenere, nel regime in vigore al momento della fattispecie di cui trattasi,

l'indicazione a pena di nullità, di tutti e quattro i termini di validità della stessa e, conseguentemente, anche il decreto di proroga avrebbe dovuto indicare tutti e quattro i detti termini, nonché anche le motivazioni del palese ritardo nell'esecuzione della stessa rispetto ai 900 giorni assegnati al concessionario dalla consegna dei lavori.

4.1. - La doglianza non ha fondamento.

Come sopra evidenziato, il comma 2 dell'art. 13 della Legge sull'espropriazione n. 2359 del 1865 prevedeva che la proroga dovesse aver luogo con "determinata prefissione di tempo", facendo quindi espresso riferimento alle ragioni garantiste che giustificano il provvedimento nel rispetto della sottoposizione della proprietà privata all'azione amministrativa.

La ratio della norma ha quindi riguardo, da un lato, all'ulteriore prosecuzione dell'attività amministrativa, e dall'altro, alle ragioni che la fondano, come sopra già richiamate.

La doglianza proposta dalla parte appare quindi del tutto incongrua rispetto al dettato normativo ed alla sua razionalità ordinamentale. Non è dato, infatti, capire, dal primo punto di vista, quale motivo ci sarebbe di dare avviso alla parte dell'apposizione di termini di cui la stessa è già a conoscenza e che non vengono modificati, mentre invece è del tutto lineare portarla a conoscenza delle sole modifiche intervenute nel procedimento che possono interessarle, come è effettivamente avvenuto (ed in particolare, non avrebbe avuto senso indicare la proroga dei termini per l'esecuzione dei lavori, atteso che non è contestato che essi erano stati comunque conclusi entro il periodo originario di vigenza della dichiarazione di pubblica utilità); e dal secondo punto di vista, non è dato cogliere il riferimento normativo che impone un onere motivazionale aggiuntivo, rispetto a quello previsto dalla norma, che fa risaltare l'elemento centrale delle motivazioni del provvedimento.

La censura va quindi rigettata.

5. - Con il terzo motivo di ricorso, l'appellante lamenta violazione dell'art. 7 legge 7 agosto 1990 n. 241; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento; violazione degli artt. 23 e 23 bis della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, dell'art. 2697 c.c. e degli artt. 115 e 116 c.p.c.; violazione dell'art. 21 octies della legge 7 agosto 1990 n. 241. In concreto, si asserisce l'erroneità della sentenza nella parte in cui non ha rilevato l'eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, stante la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di proroga.

5.1. - La censura è infondata.

Stante il principio secondo il quale il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora sia fornita la prova o, comunque, risulti che il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso (come prevede esplicitamente l'art. 21 octies L. n. 241 del 1990), non può che evidenziarsi come, in presenza delle condizioni imposte dalla previgente normativa, una volta che la società concessionaria abbia dato prova dell'esistenza dei presupposti necessari, l'atto di proroga dei termini di validità della dichiarazione di pubblica utilità si configuri come atto sostanzialmente dovuto da parte dell'autorità espropriante.

In un tale contesto, le ragioni che potrebbero giustificare la partecipazione procedimentale, e quindi l'apporto collaborativo o oppositivo dell'interessato (che peraltro la stessa appellante indica in profili irrilevanti ai fini della concessione della proroga, come quella dell'indicazione del valore dei terreni o per addivenire ad una cessione bonaria – pag. 24 dell'appello), perdono rilevanza, stante la loro concreta inidoneità a portare nuovi elementi di giudizio alla scelta dell'amministrazione.

6. - Con il quarto motivo di ricorso la parte ricorrente lamenta l'erroneità della sentenza nel non aver riconosciuto l'illegittimità derivata del decreto di esproprio

attesa l'illegittimità della dichiarazione di proroga dei termini della dichiarazione di pubblica utilità.

6.1. - La doglianza non ha pregio.

Trattandosi di un vizio derivante da un atto che, al contrario di quanto affermato dalla parte appellante, risulta legittimo, le doglianze non hanno pregio, non fondandosi su ragioni autonome.

7. - Con il quinto motivo di ricorso, si lamenta violazione e falsa applicazione dell'art. 5 bis L. 08/08/1992 n. 359, dell'art. 12 L. 22/09/1971 n. 865 e dell'art. 3 L. 07/08/1990 n. 241; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, carenza di presupposto, carenza assoluta di motivazione; sviamento. La società appellante sostiene l'illegittimità del decreto di esproprio per non aver posto l'espropriando nella condizione di conoscere l'entità dell'indennizzo prima del compimento della procedura espropriativa, ciò al fine di eventualmente optare per la cessione volontaria dell'area evitando la decurtazione del 40% del valore dell'indennità.

7.1. - La censura appare infondata.

È del tutto pacifico in giurisprudenza come la previa determinazione dell'indennità di espropriazione non rappresenti un requisito di validità e legittimità del decreto di esproprio. Per altro verso, non sussiste neppure un obbligo da parte della società espropriante di convenire alla stipula della cessione volontaria, trattandosi di una possibilità che la legge riconosce ai soggetti interessati all'esproprio per snellire la normale procedura espropriativa nonché per ridurre il contenzioso giudiziario.

Pertanto, sotto tutti i profili, la doglianza non ha alcun riscontro nella disciplina del procedimento espropriativo, e va quindi rigettata.

8. - L'appello va quindi respinto. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalle oggettive difficoltà di accertamenti in fatto, idonee a incidere sull'esatta conoscibilità a priori delle

rispettive ragioni delle parti (così da ultimo, Cassazione civile, sez. un., 30 luglio 2008 n. 20598).

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge l'appello n. 7870 del 2008;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2012, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/07/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)