



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 della Campania**

**(Sezione Ottava)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7025 del 2009, proposto da:  
Marrandino Salvatore, rappresentato e difeso dall'avv. Cesare Oliva, presso cui ha  
eletto domicilio in Napoli, via S. Brigida, 39;

***contro***

Comune di Cesa, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv.  
Annarita Borzacchiello, con domicilio eletto presso la Segreteria T.A.R. Campania;

***per l'annullamento***

del diniego del permesso di costruire prot. n. 5613 del 18 settembre 2009 e degli  
atti preordinati e successivi, con particolare riferimento alla delibera del Consiglio  
Comunale n. 2 del 26 febbraio 2009 mai notificata al ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cesa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 luglio 2012 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

Il Sig. Marrandino Salvatore è proprietario di un suolo sito nel Comune di Cesa (CE) ricadente in parte in zona edificabile ed in parte sottoposto a vincolo espropriativo per la realizzazione di spazi a parcheggio: tale vincolo, già previsto nel Piano Regolatore Generale approvato dal Presidente della Provincia di Caserta con decreto del 21 gennaio 2003, è stato successivamente reiterato con delibera del Consiglio Comunale n. 2 del 26 febbraio 2009.

In data 9 luglio 2009 l'esponente inoltrava richiesta di permesso di costruire per la realizzazione di unità abitative, respinta dal Comune con provvedimento prot. n. 5613 del 18 settembre 2009 in base alla seguente traiettoria argomentativa: I) *“dagli (atti) progettuali non si evince in modo compiuto come sia stato individuato sia in forma grafica che analitica la superficie del lotto (mq. 4.129,00) rispetto alla quale sono state poi determinate le superfici e le volumetrie assentibili?”*; II) *“nella relazione tecnica allegata ai grafici progettuali viene invocata la decadenza del vincolo previsto dal vigente PRG per le aree del lotto classificate a parcheggio cosa che del resto non avviene in modo automatico tant'è che l'Amministrazione comunale con atto di C.C. n. 2 del 26.02.2009 ha confermato i vincoli previsti dal vigente PRG”*; III) *“.....il lotto interessato dall'intervento è ancora gravato dal vincolo destinato a parcheggio per cui il lotto urbanisticamente va considerato, ai fini volumetrici e di superficie, unicamente per la parte ricadente in zona B escludendo dal computo la superficie del lotto destinato a parcheggio”*; IV) *“.....il progetto in parola non è conforme alle norme del vigente PRG sia per quanto attiene la superficie edificabile del lotto dal, si ribadisce, quale deve essere scorporata la parte destinata a parcheggio, sia la superficie che il volume assentibile oltre alle distanze dai confini (lotto a parcheggio)”*.

Con ricorso ritualmente notificato il 13 novembre 2009 e depositato in data 11 dicembre 2009, il ricorrente impugna l'atto reiettivo e la menzionata delibera consiliare n. 2/2009 deducendo in sintesi i seguenti profili di illegittimità: violazione e falsa applicazione dell'art. 12 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, violazione degli artt. 7 e 40 L. 17 agosto 1942 n. 1150 e dell'art. 2 della L. 19 novembre 1968 n. 1187 e dei principi in tema di reiterazione dei vincoli contenuti nel P.R.G., eccesso di potere per sviamento, difetto assoluto di motivazione, contraddittorietà ed illogicità manifesta.

Conclude con la richiesta di accoglimento del gravame e di annullamento degli impugnati provvedimenti. Con memoria depositata in corso di causa parte ricorrente ha richiesto inoltre il risarcimento dei danni conseguenti agli impugnati provvedimenti, commisurati alla mancata corresponsione della indennità di esproprio, maggiorata degli interessi e rivalutazione monetaria.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cesa che eccepisce in rito la inammissibilità e, nel merito, contesta le censure di parte ricorrente.

Alla pubblica udienza del 10 luglio 2012 la causa è stata spedita in decisione.

In limine litis, occorre scrutinare le eccezioni in rito sollevate dall'amministrazione resistente, secondo cui il gravame sarebbe: a) irricevibile per tardività, quanto alla impugnazione della deliberazione consiliare n. 2/2009; b) con riguardo al diniego del titolo edilizio, inammissibile per carenza di interesse in quanto dall'eventuale accoglimento discenderebbe solo l'obbligo per l'amministrazione comunale di procedere alla riclassificazione urbanistica dell'area e, pertanto, l'interessato non potrebbe in ogni caso conseguire il titolo edilizio al quale aspira.

Le argomentazioni in rito sono prive di pregio.

Posto che l'impugnazione è stata tempestivamente proposta rispetto alla data di adozione del gravato provvedimento reiettivo recante prot. n. 5613 del 18 settembre 2009, deve ritenersi, con riferimento alla deliberazione comunale di

reiterazione del vincolo espropriativo (siccome incidente in modo diretto e immediato sui soggetti destinatari del vincolo), che il termine per l'impugnazione decorra dalla relativa data di notifica (Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 ottobre 2001 n. 5628) che, nel caso in esame, non risulta sia stata eseguita: ne consegue che il ricorso deve ritenersi tempestivo.

Neppure è predicabile la dedotta inammissibilità del gravame per carenza di interesse giacché, con il medesimo, il ricorrente contesta la ragione del diniego (che si fonda sulla reiterazione del vincolo espropriativo) ed ha ovviamente interesse a conseguire una nuova riclassificazione urbanistica dell'area conseguente ad una pronuncia demolitoria della pregressa destinazione e, per l'effetto, una nuova riedizione del potere amministrativo emendato dai contestati profili di illegittimità.

Nel merito, il gravame è fondato e deve essere accolto per quanto di ragione.

In punto di diritto, deve rammentarsi che la vicenda dei vincoli preordinati all'espropriazione, contenuti nel P.R.G. ovvero in altri strumenti urbanistici prende le mosse dalla sentenza con la quale la Corte Costituzionale riconobbe illegittima la disciplina recata dalla legge urbanistica (L. 17 agosto 1942 n. 1150), che prevedeva la possibilità di imporre alla proprietà privata, in sede di pianificazione, vincoli preordinati all'espropriazione, senza alcun limite temporale e senza indennizzo (Corte Costituzionale, 29 maggio 1968 n. 55).

A seguito di tale decisione, il legislatore intervenne con la L. 19 novembre 1968 n. 1187, il cui art. 2 provvedeva a fissare in cinque anni il periodo entro cui detti vincoli devono, a pena di decadenza, tradursi in piani esecutivi o, comunque, deve avviarsi in modo certo il procedimento espropriativo.

Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. V, 3 gennaio 2001 n. 3; Sez. IV, 17 aprile 2003 n. 2015 e 22 giugno 2004 n. 4426), costituiscono vincoli soggetti a decadenza quelli preordinati all'espropriazione o che comportino l'inedificazione i quali, pertanto, svuotano il contenuto del diritto di proprietà incidendo sul

godimento del bene, tanto da renderlo inutilizzabile rispetto alla sua destinazione naturale, ovvero diminuendone in modo significativo il suo valore di scambio.

Il principio della prevalenza dell'interesse pubblico, in virtù del quale un atto di pianificazione generale non ha bisogno di una motivazione ulteriore rispetto a quella che si esprime con i criteri posti a sua base è temperato dal principio della tutela degli interessi privati, sicché l'amministrazione pubblica può legittimamente reiterare il vincolo preordinato all'esproprio che sia decaduto per il decorso del quinquennio in assenza della dichiarazione della pubblica utilità, ma è tenuta a fornire un'adeguata motivazione in ordine alla persistenza delle ragioni di interesse pubblico che sorreggono la predetta reiterazione, così da escludere un contenuto vessatorio o comunque ingiusto dei relativi atti (Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 settembre 2011 n. 5216 e 22 giugno 2004 n. 4397).

La giurisprudenza ha inoltre precisato che sono al di fuori dello schema ablatorio - espropriativo i vincoli che importano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene. Ciò può essere il risultato di una scelta di politica programmatica tutte le volte che gli obiettivi di interesse generale, di dotare il territorio di attrezzature e servizi, siano ritenuti realizzabili (e come tali specificatamente compresi nelle previsioni pianificatorie) anche attraverso l'iniziativa economica privata - pur se accompagnati da strumenti di convenzionamento: si fa riferimento, ad esempio, ai parcheggi, impianti sportivi, mercati e complessi per la distribuzione commerciale, edifici per iniziative di cura e sanitarie o per altre utilizzazioni quali zone artigianali o industriali o residenziali; in breve, a tutte quelle iniziative suscettibili di operare in libero regime di economia di mercato.

Orbene, nella fattispecie per cui è causa, non può essere posta in dubbio la natura espropriativa del vincolo gravante sul bene e, pertanto, non è condivisibile la deduzione svolta dalla difesa dell'amministrazione secondo cui trattasi di espressione di potestà conformativa: tanto discende dall'esame degli atti di causa e, in particolare, dal provvedimento reiettivo impugnato (nel quale si dà pacificamente atto del contrasto del progetto edilizio proprio con il vincolo previsto dal P.R.G.) e dalla delibera consiliare n. 2/2009 con la quale il Comune di Cesa ha espressamente deliberato di *"mantenere i vincoli preordinati all'esproprio così come previsti nel piano vigente"*.

Ciò posto, meritano assorbente considerazione le censure relative al difetto di motivazione e di istruttoria.

Difatti, occorre rilevare che, all'epoca dell'adozione della gravata delibera consiliare del 26 febbraio 2009, il vincolo originariamente impresso dal P.R.G. approvato nel 2003 risultava scaduto per decorso del termine quinquennale di efficacia ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del D.P.R. 327/2001.

La doglianza svolta dall'esponente in ordine all'assenza di idonea motivazione alla base dell'opzione reiterativa deve essere condivisa, tenuto conto dei ben noti principi giurisprudenziali in tema di precisi e puntuali oneri motivazionali a carico dell'amministrazione, in ipotesi di reiterazione di vincolo espropriativo scaduto.

Nella richiamata delibera consiliare, il Comune si è limitato a rilevare che *"l'Amministrazione comunale intende provvedere, nel breve periodo alla verifica delle risultanze del piano, anche al fine di apportare, ove ne ricorrono le condizioni, le necessarie variazioni ... nelle more della definizione di quanto sopra si ritiene necessario mantenere in essere i vincoli preordinati all'esproprio così come previsti nel piano vigente"*.

Non vi è chi non veda che la motivazione addotta dall'amministrazione comunale appare del tutto generica e, quindi, inadeguata a soddisfare l'onere di cui si è detto: essa dovrebbe infatti esternare le ragioni di interesse pubblico, attuale e concreto,

che giustificino il perdurare del sacrificio imposto al privato, con la precisazione che tale indicazione non può limitarsi ad una generica indicazione di una finalità di interesse generale, ma la pubblica amministrazione deve operare una attenta comparazione con l'interesse del privato ed indicare le ragioni del ritardo nella ablazione e le iniziative allo stato prese, le quali dimostrino che la reiterazione non si protrarrà a tempo indeterminato.

Tutto ciò è mancato nella fattispecie per cui è causa, dal momento che l'amministrazione si è semplicemente limitata a reiterare il vincolo sul presupposto di una ricognizione delle risultanze del piano urbanistico senza specificare né l'interesse pubblico perseguito né tampoco compararlo con l'interesse dei privati titolari di porzioni immobiliari sottoposte a vincolo. Si aggiunga che il dichiarato intento di procedere ad una *“verifica delle risultanze del piano”* si risolve in una sostanziale formula di stile inidonea a dare conto in misura specifica del percorso logico – argomentativo dell'amministrazione, specie considerando che non vi è prova che l'amministrazione abbia effettivamente fatto precedere le proprie determinazioni da una compiuta attività istruttoria.

Deve quindi concludersi per la illegittimità dell'azione amministrativa sulla scorta della nota e consolidata giurisprudenza che richiede, in caso di reiterazione di vincoli espropriativi, un "surplus" di istruttoria e una motivazione adeguata, non rinvenibile negli atti de quibus (Consiglio di Stato, Sez. IV, 15 settembre 2009 , n. 5521; Adunanza Plenaria, 24 maggio 2007 n. 7).

La fondatezza delle censure conduce (con assorbimento dell'ulteriore doglianza relativa alla omessa previsione dell'indennizzo per la reiterazione del vincolo), all'annullamento della gravata delibera consiliare e, per l'effetto, del provvedimento reiettivo prot. n. 5613/2009 che si fonda sulla prima.

Deve essere viceversa respinta la connessa domanda risarcitoria avanzata dal ricorrente: difatti, in disparte la genericità della medesima (non risultando invero

specificati i relativi fatti costitutivi), occorre rilevare che la istanza è contenuta in una memoria difensiva non notificata che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, costituisce atto processuale non idoneo ad ampliare l'oggetto del giudizio (Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 settembre 2006 n. 5529).

Conclusivamente, ribadite le svolte considerazioni, il ricorso deve essere accolto limitatamente alla domanda impugnatoria, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

La parziale soccombenza (quanto alla domanda risarcitoria) giustifica la integrale compensazione delle spese ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Ottava), accoglie il ricorso nei limiti di cui in parte motiva e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa spese ed onorari di giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Paolo Corciulo, Consigliere

Gianluca Di Vita, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 18/08/2012

IL SEGRETARIO

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