

N. 01254/2012 REG.PROV.COLL.
N. 01894/2003 REG.RIC.



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 per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1894 del 2003, proposto da:

- Mapelli Adriana, Mapelli Enzo Lazzaro, Mapelli Franco, Mapelli Giancarla e Mapelli Rosangela, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Luigi Granata e Mauro Fiorona, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Milano, via Fontana, 5/A;

contro

- Comune di Grezzago, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Mariotti, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Largo Schuster, 1;

per l'annullamento

> quanto al ricorso introduttivo:

- della d.G.C. n. 30 del 01.04.2003, di proroga di anni 1 del termine fissato per l'inizio dei lavori con la d.G.C. n. 103 del 27/8/2001 (ove sono stati stabiliti i seguenti termini: A. 1 per inizio della procedura espropriativa e lavori: 27/8/2002; A. 5 per il compimento della

procedura e ultimazione lavori: 27/8/2006), nonché di avvio del procedimento di occupazione temporanea e d'urgenza;

- del decreto di occupazione temporanea e d'urgenza n. 1 del 30.04.2003;
- dell'avviso di immissione in possesso
- del verbale di immissione in possesso
- della d.G.C. 103 del 27/8/2001 di approvazione del progetto esecutivo e di dichiarazione di pubblica utilità delle opere ai fini dell'esproprio.

Nonché, per la condanna al risarcimento dei danni.

> e, quanto ai motivi aggiunti depositati il 30.10.2004:

- del decreto di esproprio del 13.07.2004 n. 1.

Nonché, per la condanna al risarcimento dei danni.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 febbraio 2012 la dott.ssa Concetta Plantamura e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'odierno ricorso, notificato il 28.06.2003 e depositato il successivo 04.07.2003, gli esponenti hanno impugnato gli atti in epigrafe specificati, deducendone la illegittimità sotto più profili.

In particolare, essi riferiscono di essere proprietari di un terreno censito al foglio 3 mappale 365 del N.C.T. del Comune resistente, di mq 3.170, su parte del quale (mq 2.000 circa) graverebbe da oltre 20 anni un vincolo preordinato all'espropriazione. Già col P.R.G. del 18/12/1979,

proseguono i ricorrenti, l'area de qua sarebbe stata destinata a standard urbanistici, zona X2 "attrezzature pubbliche". Detto vincolo, poi, sarebbe stato reiterato, senza motivazione né indennizzo, col P.R.G. vigente approvato il 3/8/2000 (che avrebbe ridotto il vincolo in questione soltanto a benefici di altri confinanti).

Indi, con la d.G.C. del 27.08.2001 il Comune avrebbe approvato il progetto esecutivo dei lavori di realizzazione del giardino attrezzato a servizio della scuola, dichiarandone la pubblica utilità ai fini dell'esproprio e fissando il termine di inizio (della procedura e dei lavori) alla data del 27.08.2002.

Sennonché, soltanto con d.G.C. del 01.04.2003 il Comune avrebbe adottato la deliberazione di avvio dell'occupazione d'urgenza dell'area e di proroga del (decaduto) termine iniziale dei lavori.

Successivamente, lo stesso Comune avrebbe emesso il decreto datato 30.04.2003 di occupazione temporanea e d'urgenza delle aree, nonché l'avviso di immissione nel possesso (del 07.05.2003) e il verbale di immissione nel possesso (redatto in data 10.06.2003).

Ebbene, contro tali atti insorgono oggi gli istanti, assumendone la conoscenza soltanto a far data dal 06.06.2003 e deducendone la illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto più profili. Con successivi motivi aggiunti, depositati il 30.10.2004, l'impugnazione è stata estesa al decreto di esproprio n. 1 del 13.07.2004, come in epigrafe indicato.

Si è costituito il Comune di Grezzago, controdeducendo con separata memoria alle censure avversarie e sollevando, altresì, un'eccezione preliminare di irricevibilità del ricorso per tardività.

Alla pubblica udienza del 23.02.2012 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, il Collegio deve soffermarsi sull'eccezione di irricevibilità per tardività sollevata dal Comune, sul presupposto che la conoscenza della deliberazione di proroga e degli altri atti impugnati sarebbe stata acquisita dai ricorrenti in forza di comunicazioni individuali effettuate dallo stesso Comune tra il 9 e il 16/4/2003, per cui, essendo stato il ricorso notificato soltanto il 27/6/2003, lo stesso sarebbe irrimediabilmente tardivo.

Al riguardo, giova ricordare come, in linea generale, ai sensi dell'art. 21, primo comma, L. n. 1034/1971, applicabile *ratione temporis*, "il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni da quello in cui l'interessato ne abbia ricevuta la notifica, o ne abbia comunque avuta piena conoscenza, o, per gli atti di cui non sia richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento, salvo l'obbligo di integrare le notifiche con le ulteriori notifiche agli altri controinteressati, che siano ordinate dal tribunale amministrativo regionale".

Attualmente, l'art. 41 cod.proc.amm., al co. 2, prevede che: "qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o

in base alla legge.".

Il successivo art. 43, co. 1, prevede, inoltre, che: "i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, ovvero domande nuove purché connesse a quelle già proposte. Ai motivi aggiunti si applica la disciplina prevista per il ricorso, ivi compresa quella relativa ai termini".

Quanto al concetto di "piena conoscenza" dell'atto lesivo, esso, anche con riferimento alla previgente disciplina, non deve essere inteso quale conoscenza integrale dei provvedimenti che si intendono impugnare, ovvero di eventuali atti endoprocedimentali la cui illegittimità infici, in via derivata, il provvedimento finale.

Ciò che, invece, è sufficiente ad integrare il concetto di "piena conoscenza" – dal cui verificarsi dipende il radicarsi del *dies a quo* per il computo del termine decadenziale per la proposizione del ricorso giurisdizionale - è la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente la lesività della propria sfera giuridica, in modo da rendere percepibile l'attualità dell'interesse ad agire contro di esso.

Sul punto, recentemente il Consiglio di Stato ha ulteriormente chiarito che: <<...mentre la consapevolezza dell'esistenza del provvedimento e della sua lesività, integra la sussistenza di una condizione dell'azione, rimuovendo in tal modo ogni ostacolo all'impugnazione dell'atto (così determinando quella "piena conoscenza" indicata dalla norma), invece la conoscenza "integrale" del provvedimento (o di altri atti del procedimento) influisce sul contenuto del ricorso e sulla concreta definizione delle ragioni di impugnazione, e quindi sulla causa petendi.

In tali sensi, è rilevante osservare che l'ordinamento prevede l'istituto dei "motivi aggiunti", per il tramite dei quali il ricorrente può proporre

ulteriori motivi di ricorso derivanti dalla conoscenza di ulteriori atti (già esistenti al momento di proposizione del ricorso ma ignoti) o dalla conoscenza integrale di atti prima non pienamente conosciuti, e ciò entro il (nuovo) termine decadenziale di sessanta giorni decorrente da tale conoscenza sopravvenuta.

La previsione dell'istituto dei motivi aggiunti (nella formulazione anteriore al nuovo e distinto ricorso per motivi aggiunti, poi introdotto dalla l. n. 205/2000) comprova la fondatezza dell'interpretazione recepita in ordine alla "piena conoscenza" dell'atto oggetto di impugnazione.

Ed infatti, se tale "piena conoscenza" dovesse essere intesa come "conoscenza integrale", il tradizionale rimedio dei motivi aggiunti non avrebbe ragion d'essere, o dovrebbe essere considerato residuale, ricorrendone l'esperibilità (forse) solo nel caso di atto endoprocedimentale completamente ignoto al momento della proposizione del ricorso introduttivo del giudizio. Se così fosse, infatti, il termine decadenziale dovrebbe decorrere una sola volta, individuando come dies a quo, appunto, il giorno di "integrale" conoscenza di tutti gli atti lesivi.

In altre parole, solo l'assenza dell'istituto dei motivi aggiunti consentirebbe di interpretare la "piena conoscenza" come conoscenza integrale dell'atto impugnabile e degli atti endoprocedimentali ad esso preordinati, poiché in questo caso si produrrebbe – diversamente opinando - un vulnus per il diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto il soggetto che si reputa leso dall'atto sarebbe costretto ad impugnarlo nel termine decadenziale pur in assenza della conoscenza integrale dell'atto, e quindi di una completa ed efficace articolazione dell'azione stessa.

Al contrario, la previsione dei cd. motivi aggiunti comprova ex se che la

"piena conoscenza" ai fini della decorrenza del termine di proposizione del ricorso giurisdizionale, non può che essere intesa come quella che consenta all'interessato, di percepire la lesività dell'atto emanato dall'amministrazione, e pertanto di rendere pienamente ammissibile – in punto di sussistenza dell'interesse ad agire - l'azione in sede giurisdizionale.

Ogni aspetto attinente al contenuto del provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo, ritenuto lesivo, ovvero di atti endoprocedimentali ritenuti illegittimi, incide, invece, su profili di legittimità dell'esercizio del potere amministrativo, e quindi sui presupposti che sorreggono la domanda di annullamento.

Ma, come si è detto, la possibilità di sottoporre al giudice ulteriori motivi di doglianza, sui quali fondare e/o rafforzare la domanda di annullamento, non è preclusa dall'ordinamento, proprio per il tramite della previsione dei citati motivi aggiunti.

Tale soluzione prescelta dal legislatore rende compatibili:

- da un lato, il diritto alla effettività ed immediatezza della tutela giurisdizionale, consentendo un immediato "contatto" tra il soggetto che si ritiene leso dall'atto di esercizio del potere amministrativo ed il giudice, per il tramite di una tempestiva proposizione del ricorso e dell'eventuale domanda cautelare. Peraltro, occorre ricordare che in tal modo può essere chiesto al giudice di ordinare all'amministrazione il deposito di ulteriori atti del procedimento (proprio dalla conoscenza dei quali può scaturire l'esigenza di proporre motivi aggiunti), consentendosi in tal modo di integrare, come si è sopra esposto, la domanda originariamente proposta, laddove emergano nuovi profili di (asserita) illegittimità, e quindi di conseguente doglianza;
- dall'altro, l'interesse pubblico alla certezza e stabilizzazione delle

situazioni giuridiche come conformate dall'esercizio di potere amministrativo, funzionalizzato alla cura dell'interesse pubblico.

Proprio per queste ragioni, la soluzione prescelta dall'ordinamento risulta pienamente coerente con le esigenze espresse dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ed in particolare dal suo art. 6, in base al quale "ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole", e dal suo art. 13, in base al quale "ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati ha diritto ad un ricorso effettivo innanzi ad una istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali" (così, Consiglio di Stato, Sez. VI - sentenza 2 aprile 2012, n. 1957; nello stesso senso cfr. anche sez. III, 19 settembre 2011, n. 5268; sez. VI, 31 marzo 2011, n. 2006; V, 4 gennaio 2011, n. 8; sez. VI, 28 aprile 2010, n. 2439; Cons. Stato, sez. IV, 26 gennaio 2010, n. 292; sez. IV, 19 luglio 2007, n. 4072 e 29 luglio 2008, n. 3750).

Da tali premesse discende che ciò che è richiesto, quindi, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione, è la conoscenza degli elementi essenziali dell'atto oggetto dell'impugnazione medesima, che devono essere tali da consentire all'interessato di poter valutare se l'atto sia o meno illegittimo (cfr., ex multis, Cons. Stato, VI, 8 febbraio 2007, n. 522).

Con specifico riguardo alla materia edilizia, va altresì osservato come la giurisprudenza sia incline a ritenere che, una volta che l'interessato all'impugnazione venga informato dall'amministrazione degli estremi del permesso di costruire rilasciato al terzo, egli ha il preciso dovere di tutelare senza indugio i propri interessi legittimi, nel termine decadenziale di legge (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 13 giugno 2011, n.

3583; Consiglio Stato, sez. VI, 10 dicembre 2010, n. 8705; Consiglio Stato, sez. V, 24 agosto 2007, n. 4485).

Il principio della certezza delle situazioni giuridiche e di tutela di tutti gli interessati deve, infatti, far ritenere che il soggetto che ha conseguito il titolo edilizio non possa essere lasciato nella perpetua incertezza sulla sorte del proprio titolo. Per tale ragione, ai fini della decorrenza del termine di impugnazione di un permesso di costruire, il requisito della piena conoscenza non postula necessariamente la conoscenza di tutti i suoi elementi, essendo sufficiente quella degli elementi essenziali quali l'autorità emanante, la data, il contenuto dispositivo e il suo effetto lesivo, salva la possibilità di proporre motivi aggiunti ove dalla conoscenza integrale del provvedimento e degli atti presupposti emergano ulteriori profili di illegittimità (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 12 luglio 2010, n. 4482).

Ebbene, con specifico riguardo al caso che qui occupa, occorre rilevare che:

- con nota del 3.07.2002 i ricorrenti “in qualità di proprietari espropriandi” hanno reso noto al Comune di Grezzago di accettare l'indennità di esproprio “per un importo complessivo di euro 72.893,70 in caso di cessione bonaria”, pur richiedendo preliminarmente al Comune di valutare la possibilità di permutare il proprio terreno “con altro di identico valore avente le medesime caratteristiche” (cfr. doc. n.6 allegati amministrazione);
- con comunicazioni individuali trasmesse a tutti i ricorrenti tra il 9.4.2003 e il 16.04.2003, il Comune ha reso noto agli stessi esponenti che, con la d.G.C. n. 30 del 01.04.2003, ha proceduto a prorogare di un anno il termine di inizio lavori, avviando il procedimento di occupazione d'urgenza delle aree di loro proprietà.

Soltanto in data 27.06.2003 i ricorrenti hanno presentato alla notifica l'odierno gravame, deducendo l'illegittimità della d.G.C. n.30/2003 per la tardività della proroga e dell'occupazione d'urgenza come sopra disposte, oltreché, l'illegittimità della reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione.

Ebbene, in siffatte evenienze, reputa il Collegio che l'impugnazione come sopra proposta sia tardiva, poiché gli esponenti hanno avuto piena conoscenza, nei sensi poc'anzi esposti, della d.G.C. n.30/2003, sin dalle comunicazioni individuali che ne hanno sintetizzato il contenuto, ponendo in luce gli aspetti reputati lesivi dagli istanti.

In ragione di ciò, il dies a quo del termine di decadenza di sessanta giorni per l'impugnazione della suindicata deliberazione deve essere fissato al 16.04.2003, giungendo a maturazione in data 15.06.2003.

Poiché l'odierno ricorso è stato presentato alla notifica soltanto in data 27.06.2003, deve esserne conseguentemente dichiarata la irricevibilità per tardività della notifica avuto riguardo all'impugnazione rivolta avverso la d.G.C. n.30 cit.

Del tutto inammissibile risulta, poi, l'impugnazione avverso gli altri atti in epigrafe specificati, privi di autonoma lesività per gli istanti, come reso palese dalla circostanza che gli stessi non risultano attinti da alcuna censura.

Per completezza di motivazione, giova osservare come il terzo motivo di ricorso, che fa leva sull'illegittimità della reiterazione del vincolo, risulti anch'esso inammissibile, oltreché tardivo, in quanto volto a rilevare un vizio in relazione ad un provvedimento (la d.G.R. n. 882 del 03.08.2000 di approvazione del P.R.G. di reiterazione del vincolo) che non risulta oggetto d'odierno gravame.

Del tutto infondata risulta, infine, la domanda risarcitoria, non essendo

stata accertata alcuna illegittimità a carico dell'operato dell'amministrazione in causa.

In definitiva, quindi, il ricorso introduttivo risulta in parte irricevibile, in parte inammissibile e per il resto infondato.

La reiezione del ricorso introduttivo trascina con sé anche quella dei motivi aggiunti, con cui è stato impugnato il decreto di esproprio, richiamando come motivi di ricorso (la rubrica) degli stessi tre motivi già proposti col ricorso introduttivo avverso la d.G.C. n. 30 cit.

In mancanza dell'annullamento dell'atto presupposto oggetto dell'impugnazione introduttiva (la deliberazione di proroga), non hanno pregio le censure di invalidità derivata mosse avverso l'atto consequenziale (il decreto di esproprio).

Risultano, quindi, del pari inammissibili i nuovi motivi introdotti con la memoria di replica del 10.02.2012 (non notificata).

Alla domanda risarcitoria riproposta con i motivi aggiunti spetta la stessa sorte dell'analoga domanda proposta col ricorso introduttivo, per le medesime ragioni.

Le spese seguono, infine, la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, così statuisce:

- dichiara in parte irricevibile e in parte inammissibile il ricorso introduttivo;
- dichiara inammissibili e comunque infondati i motivi aggiunti;
- respinge per infondatezza le domande risarcitorie.

Pone le spese di lite a carico dei ricorrenti e a favore del Comune di Grezzago, liquidandole in euro 2.000,00= oltre accessori di legge se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Giovanni Zucchini, Primo Referendario

Concetta Plantamura, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/05/2012

IL SEGRETARIO

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