

N. 01719/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00283/2006 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 283 del 2006, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Viscardi Pietro, rappresentato e difeso dall'avv. Laura Soldano, con domicilio eletto presso la stessa in Milano, via Visconti Venosta, 4;

contro

Provincia di Milano, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luciano Fiori, Angela Bartolomeo, Marialuisa Ferrari, Elisabetta Baviera, Alessandra Zimmitti e Nadia Marina Gabigliani, domiciliata presso l'Avvocatura Provinciale in Milano, via Vivaio, 1;

Comune di Lissone, rappresentato e difeso dall'avv. Valeria Raimondi, con domicilio eletto *ex lege* (art. 25 cod. proc. amm.), presso la Segreteria del TAR Lombardia in Milano, via Corridoni, 39;

nei confronti di

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Lucia Tamborino, domiciliata presso l'Avvocatura Regionale in Milano, piazza

Città di Lombardia, 1;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale, del decreto di espropriazione per pubblica utilità n. 11/2005 del 7.11.2005; della delibera della Giunta Regionale Lombardia n. 6/40864 del 29.12.1998, recepita con delibera del Consiglio Comunale di Lissone n. 7/1999 avente ad oggetto l'approvazione del PRG vigente; della delibera della Giunta Provinciale di Milano del 30.9.1999 di approvazione del progetto esecutivo e del piano di sicurezza per la realizzazione della variante alla SP n. 6; del decreto 18/2001 di occupazione d'urgenza di immobili; del verbale relativo allo stato di consistenza e immissione in possesso; del decreto n. 50/2003 di indennità provvisoria di esproprio; della delibera di Giunta Provinciale n. 774 del 19.11.2003 di proroga dei termini di fine lavori e di fine delle procedure espropriative; nonché di ogni altro atto consequenziale, presupposto e/o connesso nonché per la condanna della P.A. responsabile al risarcimento del danno;

quanto ai motivi aggiunti, della determinazione dell'indennità di espropriazione e di occupazione d'urgenza, della Commissione Provinciale Espropri per la Provincia di Milano, e/o provvedimento n. 731 del 2007, con conseguente condanna dell'Ente espropriante al risarcimento del danno per equivalente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Milano, del Comune di Lissone e della Regione Lombardia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2012 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel

verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione della Giunta Provinciale di Milano del 30.9.1999 era approvato il progetto di realizzazione della variante alla strada provinciale (SP) n. 6 "Monza-Carate", al servizio dell'Ospedale di Monza, dandosi così avvio alla procedura di espropriazione degli immobili occorrenti.

Il dr. Viscardi, in particolare, è proprietario di un terreno in Comune di Lissone, acquistato dalla società Selam Srl nel 2005, identificato catastalmente al foglio 37, mappale 301 (già 135), terreno che era oggetto del procedimento espropriativo di cui sopra.

Con il ricorso in epigrafe, accompagnato dalla domanda di risarcimento del danno, erano impugnati il decreto dirigenziale di esproprio del 7.11.2005, adottato dalla Provincia di Milano, oltre ad altri atti della medesima Provincia, della Regione Lombardia e del Comune di Lissone, tutti inerenti il procedimento ablatorio di cui è causa.

Questi, in sintesi, i motivi di gravame:

1) violazione degli articoli 7 e seguenti della legge 241/1990, 17 e seguenti della legge 2359/1865, 10 e seguenti della legge 865/1971, 11 del DPR 327/2001, 13 della legge 2359/1865, 42 e 97 della Costituzione, del principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta, sviamento e abuso di potere; nel quale si evidenzia come la Provincia avrebbe disposto la proroga dei termini della procedura espropriativa senza trasmettere formale avviso di avvio del procedimento di proroga;

2) violazione degli articoli 7 e seguenti della legge 241/1990, 17 e seguenti della legge 2359/1865, 10 e seguenti della legge 865/1971, 11

del DPR 327/2001, 42 e 97 della Costituzione, del principio di trasparenza dell'azione amministrativa ed eccesso di potere per illogicità, ingiustizia manifesta, sviamento e abuso di potere; nel quale si lamenta ancora l'omissione della trasmissione dell'avviso di avvio del procedimento in relazione ad altre fasi della procedura espropriativa;

3) violazione del combinato disposto degli articoli 7, numeri 2, 3 e 4, e 40 della legge 1150/1942 e 2 primo comma della legge 1187/1965 così come modificati dalla sentenza della Corte Costituzionale 179/1999, carenza di motivazione, elusione del giudicato costituzionale; in tale mezzo si denuncia la presunta illegittimità della reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio gravante sul bene del ricorrente.

Si costituivano in giudizio dapprima la Regione Lombardia e la Provincia di Milano e successivamente il Comune di Lissone, concludendo per la reiezione del gravame.

In data 12.7.2007 era depositato ricorso per motivi aggiunti, con il quale l'esponente chiedeva l'annullamento dell'atto provinciale di determinazione dell'indennità di espropriazione e di occupazione d'urgenza e contestualmente chiedeva al TAR l'emissione di ordinanza di pagamento delle somme non contestate a carico della Provincia di Milano, ai sensi dell'art. 186-*bis* del codice di procedura civile.

In esito all'udienza in camera di consiglio del 24.7.2007, la Sezione II del TAR Lombardia, con ordinanza n. 105/2007, respingeva l'istanza di cui all'art. 186-*bis* del c.p.c.

Alla successiva pubblica udienza del 31 maggio 2012, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.1 Nel primo motivo di ricorso è denunciata la violazione delle norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo – e segnatamente

dell'art. 7 della legge 241/1990 – per non avere l'Amministrazione Provinciale dato notizia dell'avvio del procedimento finalizzato alla proroga dei termini della procedura espropriativa.

In effetti, come risulta dalla documentazione versata in atti dalla Provincia di Milano, la Giunta di quest'ultima, con deliberazione n. 774/2003 aveva disposto la proroga dei termini di fine lavori e di espropri della procedura ablatoria di cui è causa, fissando il termine per i lavori al 31.12.2005 ed il termine per gli espropri al 30.11.2005 (cfr. doc. 4 della Provincia, depositato il 20.4.2012); successivamente il competente dirigente provinciale aveva dato attuazione alla delibera della Giunta, fissando la scadenza dell'occupazione d'urgenza al 30.11.2005 (cfr. doc. 5 della Provincia depositato il 20.4.2012).

Entrambi i provvedimenti suindicati sono stati oggetto di rituale pubblicazione all'albo pretorio provinciale (cfr. ancora la copia dei medesimi), tuttavia appare provato che la proroga dei termini non è stata preceduta da comunicazione di avvio del procedimento di proroga.

L'esponente denuncia la presunta illegittimità di tale omissione, la quale – a suo dire – renderebbe inefficace la proroga e di conseguenza anche il decreto di esproprio adottato dalla Provincia di Milano il 7.11.2005 (cfr. doc. 9 della Provincia, depositato il 20.4.2012).

Sul punto, la scrivente Sezione non ignora l'esistenza di un indirizzo giurisprudenziale che ha sostenuto l'applicazione dell'art. 7 della legge 241/1990 alla proroga dei termini della procedura espropriativa di cui all'art. 13 della legge 2359/1865; tuttavia altro indirizzo giurisprudenziale più recente, al quale il Collegio ritiene di aderire, ha posto la questione in una diversa prospettiva.

Infatti, se l'osservanza dell'art. 7 appare irrinunciabile nella fase iniziale del procedimento di espropriazione, allorché l'Amministrazione

provvede all'apposizione del vincolo ed alla localizzazione dell'opera pubblica (cfr. TAR Campania, Salerno, sez. II, 7.11.2011, n. 1763), diversamente si pone la partecipazione del privato allorché l'opera è in fase di realizzazione oppure, in un caso affrontato dalla giurisprudenza, l'opera stessa sia addirittura terminata.

In tali casi, infatti, la necessità di realizzazione dell'opera pubblica già iniziata e di conseguente conclusione della procedura espropriativa ormai in corso, appare prevalente sull'interesse del privato o – meglio – l'apporto partecipativo di quest'ultimo assume minore rilevanza, non essendo immaginabile – salvo ipotesi eccezionali - che l'Amministrazione non disponga la proroga, rinunciando così alla realizzazione dell'opera, allorché quest'ultima è magari in fase di completamento, con le inevitabili conseguenze, anche di carattere finanziario, che ciò determinerebbe (ad esempio, perdita di eventuali contributi della Regione o dello Stato per i costi dell'esproprio, come nel caso di specie, nel quale l'opera gode di contributi regionali, cfr. doc. 11 della Provincia depositato il 20.4.2012).

Una tale condotta dell'Amministrazione non sarebbe certo rispettosa del canone costituzionale di buon andamento della P.A. (art. 97 della Costituzione), oltre che porsi in contrasto con la necessità di assicurare l'equilibrio dei bilanci delle Amministrazioni Pubbliche, come previsto espressamente dal nuovo testo dell'art. 97 della Costituzione, come introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2012.

Di conseguenza, l'omessa trasmissione della comunicazione di avvio del procedimento di proroga non assurge a vizio di legittimità della procedura espropriativa, potendo trovare applicazione l'art. 21-*octies* della legge 241/1990.

Sul punto preme richiamare, fra le più recenti decisioni, Consiglio di

Stato, sez. IV, 16.3.2012, n. 1482, dove si legge che, <<*in ossequio al principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione*>>, <<*la contraria decisione di non dare corso ulteriore alla procedura espropriativa avrebbe richiesto, semmai, una adeguata motivazione, anche a evitare l'insorgere di profili di responsabilità a carico degli amministratori*>>; si vedano anche, nello stesso senso, TAR Abruzzo, L'Aquila, 28.4.2012, n. 289 e TAR Sardegna, sez. II, n. 1478/2009.

Nel caso di specie, inoltre, la delibera di Giunta di proroga dei termini n. 774/2003 indica puntualmente le varie ragioni che hanno reso inevitabile la proroga, vale a dire la scoperta di una discarica abusiva sul tracciato, il rinvenimento di notevoli quantità di ceppo e la necessità di spostamento di un gasdotto di proprietà di SNAM Spa (cfr. ancora il doc. 4 della Provincia depositato il 20.4.2012); si tratta nel complesso di circostanze di fatto che assurgono a motivi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione, che giustificano la proroga ai sensi di legge (cfr. art. 13 della legge 2359/1865 ed oggi art. 13, comma 5°, del DPR 327/2001).

In conclusione, il primo motivo deve essere respinto.

1.2 Nel secondo mezzo, si denuncia ancora la violazione dell'art. 7 della legge 241/1990 anche se con riguardo a "varie fasi del procedimento" (così testualmente a pag. 13 del ricorso principale).

Il motivo, al di là della sua obiettiva genericità, appare in ogni caso infondato.

Risultano, infatti, ritualmente comunicati al proprietario attuale dr. Pietro Viscardi o al precedente Selam Srl (di cui il dr. Viscardi era peraltro legale rappresentante, cfr. la visura camerale doc. 16 della Provincia):

- il verbale di immissione in possesso del 12.12.2001 (cfr. doc. 1 della

- Provincia depositato il 20.7.2007);
- la relazione di stima della Commissione Provinciale Espropri del 22.3.2007 (cfr. doc. 2 della Provincia depositato il 20.7.2007);
 - il decreto di esproprio del 7.11.2005 (cfr. doc. 4 della Provincia depositato il 20.7.2007);
 - il decreto dirigenziale che fissa l'indennità provvisoria di esproprio e di asservimento del 27.10.2003 (cfr. doc. 3 della Provincia depositato il 20.4.2012);
 - la delibera di Giunta Provinciale n. 952/2004 di approvazione del progetto definitivo dell'opera è stata resa pubblica mediante affissione all'albo pretorio (cfr. doc. 6 della Provincia depositato il 20.4.2012);
 - l'importo previsto per l'esproprio è stato ancora comunicato personalmente al ricorrente con nota a mezzo fax del 17.2.2005 (cfr. doc. 7 della Provincia depositato il 20.4.2012);
 - con nota in data 8.1.2003, il dirigente del Settore Territorio del Comune di Lissone segnalava alla Provincia di Milano l'avvenuta regolare pubblicazione e deposito della documentazione inerente all'esproprio, come trasmessa al Comune dalla Provincia medesima (tra cui l'elenco dei proprietari catastali e gli originali delle notifiche agli stessi, cfr. doc. 12 della Provincia depositato il 20.4.2012);
 - l'approvazione da parte del Comune di Lissone della variante al PRG finalizzata all'opera pubblica di cui è causa è stata oggetto di rituale pubblicazione sul BURL (Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia), come si desume dai documenti 13 e 14 della Provincia depositati il 20.4.2012.

Si conferma, pertanto, il rigetto del secondo motivo di ricorso.

1.3 Con il terzo motivo è impugnata la deliberazione del Consiglio Comunale di Lissone n. 7 del 5.2.1999, di reiterazione del vincolo

preordinato all'esproprio sul terreno dell'esponente, lamentandosi la violazione – da parte del Comune – dei principi derivanti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179/1999.

Sul punto, occorre dapprima rilevare come l'eventuale mancata corresponsione dell'indennizzo dovuto per la reiterazione del vincolo espropriativo – secondo quanto stabilito dalla citata pronuncia del Giudice delle leggi – non costituisce vizio di legittimità della deliberazione di riproposizione del vincolo, potendo solo consentire al proprietario l'azione davanti al giudice ordinario per la corresponsione dell'indennizzo medesimo (cfr. la sentenza del Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 24.5.2007, n. 7).

Quanto alla motivazione dell'eventuale reiterazione del vincolo, la giurisprudenza amministrativa ha individuato i presupposti che consentono di ritenere tale motivazione adeguata, dovendo l'Amministrazione argomentare 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 (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 16.9.2011, n. 5216).

Nel caso di specie, il Comune di Lissone, già nella delibera di variante parziale n. 24/1996 (cfr. doc. 12 del Comune, vale a dire la relazione tecnica alla variante ed in particolare il Capitolo 8, "La rete viaria"), poneva in evidenza l'importanza dell'opera di cui è causa (c.d. "Tangenzialina") per migliorare il traffico di scorrimento, tenuto conto che l'opera viaria si caratterizzava per un impatto limitato non solo al territorio comunale ma anche a quello sovracomunale, trattandosi di una rete stradale prevista a "scala territoriale vasta" (cfr. ancora il citato doc. 12, pag. 6 della Relazione al PRG).

La variante, del resto, era stata adottata su esplicita richiesta della

Provincia, che già aveva trasmesso una nota in tal senso al Comune di Lissone in data 31.7.1991 (cfr. doc. 9 del Comune), a conferma della rilevanza dell'opera pubblica.

Reputa, quindi, il Collegio che tali indicazioni siano idonee ad assolvere l'obbligo di motivazione sulla reiterazione del vincolo prevista nella variante al PRG.

Quanto poi alla destinazione urbanistica dell'area dell'esponente, quale risultante dal relativo certificato del 29.6.2005 (cfr. doc. 6 del ricorrente), la zona SR c) consente la realizzazione delle strutture ivi previste (parchi, giardini pubblici e attrezzature sportive), anche su iniziativa dei privati, previo convenzionamento (cfr. art. 27.4 delle NTA, doc. 15 del Comune); parimenti anche nella zona IT sono ammessi interventi privati (cfr. art. 29.2 delle NTA, ancora il doc. 15 del Comune).

Trattandosi di zone sulle quali non sono collocate specifiche opere pubbliche e sulle quali è ammesso anche l'intervento dei privati, si può dubitare che il vincolo insistente sulle stesse abbia carattere espropriativo, essendo semmai un vincolo di natura conformativa (cfr. TAR Liguria, sez. I, 17.11.2011, n. 1579 e TAR Puglia, Bari, sez. III, 30.11.2011, n. 1815).

Anche la fascia di rispetto stradale attiene ad un vincolo conformativo, secondo la più diffusa giurisprudenza (cfr. TAR Campania, Napoli, sez. II, 9.6.2008, n. 5541 e Cassazione civile, sez. I, 28.10.2005, n. 21092).

Le doglianze contenute nel terzo motivo, relative alla presunta natura espropriativa dei vincoli esistenti sul fondo del ricorrente, non paiono quindi suscettibili di favorevole delibazione.

In conclusione, anche il terzo mezzo di ricorso deve interamente rigettarsi.

2. Il ricorso per motivi aggiunti deve reputarsi inammissibile, per difetto

di giurisdizione del giudice amministrativo a favore di quello ordinario. Nei motivi aggiunti, infatti, l'esponente contesta la misura dell'indennità di occupazione d'urgenza e di quella di esproprio, come determinate dalla Provincia di Milano, oltre alla stima del valore del proprio fondo, come effettuata dalla Provincia medesima.

Le questioni attinenti la corretta determinazione delle indennità espropriative e di occupazione d'urgenza esulano però dalla giurisdizione del giudice amministrativo, come previsto pacificamente dalla legislazione in materia e segnatamente dall'art. 34 del D.Lgs. 80/1998 (oggi peraltro abrogato), dall'art. 53, comma 2°, del DPR 327/2001, oltre che dall'art. 133, lett. *ff*) e lett. *gg*), del D.Lgs. 104/2010 ("Codice del processo amministrativo"), nonché dalla giurisprudenza (cfr., fra le tante, TAR Puglia, Bari, sez. I, 3.11.2011, n. 1667).

Alla declaratoria di inammissibilità per difetto di giurisdizione conseguono gli effetti cui all'art. 11 del D.Lgs. 104/2010.

3. La domanda di risarcimento del danno derivante dagli atti amministrativi reputati illegittimi – vale a dire quelli della procedura espropriativa, ivi impugnati – deve invece essere respinta, attesa l'infondatezza del ricorso principale, per le ragioni sopra esposte al punto 1.

4. Le spese possono nondimeno essere compensate, atteso l'andamento della controversia e le oscillazioni giurisprudenziali sulla questione della proroga dei termini della procedura espropriativa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti,

- respinge il ricorso principale;
- dichiara inammissibile il ricorso per motivi aggiunti, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione;
- rigetta la domanda di risarcimento del danno.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Giovanni Zucchini, Primo Referendario, Estensore

Concetta Plantamura, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/06/2012

IL SEGRETARIO

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