

N. 04984/2014REG.PROV.COLL.
N. 09374/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9374 del 2013, proposto da:
Alessandro Rocchetti, non in proprio ma quale procuratore generale di
Pierino Rocchetti per atto a rogito del notaio Enrico Marchetti di
Fermo n. 9922/2827 di repertorio del 25 giugno 2007, rappresentato e
difeso dall'avv. Roberto Marrozzini ed elettivamente domiciliato in
Roma, al Lungotevere Flaminio n. 44, presso lo studio dell'avv. Maria
Lettieri, per mandato in calce all'appello;

contro

- Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica;
 - Prefetto di Fermo, con l'incarico di completare gli interventi conseguenti all'istituzione della Provincia di Fermo, in persona del titolare pro-tempore dell'Ufficio;
- entrambi rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura generale dello

Stato e presso gli uffici della medesima domiciliati per legge in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

- Provincia di Fermo, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita nel giudizio di primo grado e nel giudizio d'appello;

nei confronti di

Sardellini S.r.l., con sede in Macerata, e Savini Fabio e Savini Luca & C. S.n.c., con sede in Senigallia, nella qualità di mandataria e mandante della relativa associazione temporanea d'imprese, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, interventori ad opponendum in primo grado e non costituiti nel giudizio d'appello

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per le Marche, n. 628 del 13 settembre 2013, resa tra le parti, in relazione all'accoglimento solo parziale del ricorso in primo grado n.r. 1118/2010, con reiezione di alcune censure relative all'invalidità del decreto di esproprio n. 1073 del 28 ottobre 2010, con compensazione delle spese del giudizio di primo grado

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e del Prefetto di Fermo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2014 il Cons. Leonardo Spagnoletti e uditi per l'avv. Roberto Marrozzini per

l'appellante e l'avvocato di Stato Francesco Frigida per le Autorità statali appellate;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.) Pierino Rocchetti, comproprietario (in ragione di 6/12), assieme a Cesare Rocchetti e Giovanni Rocchetti (per i residui 3/12 ciascuno), di suoli ubicati nel Comune di Fermo, già distinti in catasto al foglio 46 particelle 772, 771, 752, 748 e 146, con il ricorso in primo grado n.r. 1118/2010 hanno impugnato i decreti del Prefetto di Fermo, emanati nella qualità di autorità incaricata di completare gli interventi conseguenti all'istituzione della Provincia di Fermo, n. 952 del 16 settembre 2010 (di riapprovazione del progetto definitivo dei lavori di ampliamento della sede del distaccamento dei Vigili del fuoco di Fermo da adibire a sede del nuovo comando provinciale) e n. 1073 del 28 ottobre 2010 (di espropriazione dei suoli occorrenti, ivi compresi parti di quelli suindicati), nonché la nota della stessa Autorità n. 1223 del 6 dicembre 2010 di diniego di ritiro in autotutela e preavviso di occupazione, deducendo in sintesi i seguenti motivi:

A) *Violazione dell'art.8 del d.P.R. n. 327/2001. Travisamento e difetto di presupposti*, perché le particelle n. 772 e n. 822 non erano assoggettate a vincolo espropriativo, ricadendo invece in zona urbanistica edificabile residenziale denominata "area di progetto n. 12".

B) *Eccesso di potere per travisamento dei fatti e errore nel procedimento. Violazione dell'art. 17 comma 2 d.P.R. n. 327/2001, dell'art. 24 comma 7 della legge n. 241/1990, dell'art. 15 d.P.R. n. 327/2001, dell'art. 29 comma 1 bis della legge*

n. 52/1985 in relazione all'art. 2043 cod. civ. Nullità parziale per indeterminatezza dell'oggetto dell'esproprio ex art. 21 septies della legge n. 241/1990, perché a Pierino Rocchetti non è stata inviata la comunicazione ex art. 17 d.P.R. n. 327/2001, né a tutti i comproprietari le notificazioni di cui al precedente art. 15 comma 2, e perché il decreto è inficiato dall'indeterminatezza almeno parziale del suo oggetto con riferimento alle particelle nn. 593, 596 e 748, di proprietà di terzi, soppresse a seguito di frazionamento, con sua conseguente nullità.

C) Violazione dell'art. 22 del d.lgs. n. 327/2001. Difetto di motivazione circa l'urgenza, in relazione all'assenza e comunque alla carente motivazione dei presupposti d'urgenza.

D) Violazione delle norme sopra rubricate ed eccesso di potere nonché violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 in ordine all'avviso di occupazione, non essendo state esplicitate le ragioni del diniego di autotutela.

Nel giudizio si costituivano le Autorità statali intime e intervenivano ad opponendum Sardellini S.r.l. e Savini Fabio e Savini Luca & C. S.n.c., nella qualità di mandataria e mandante della relativa associazione temporanea d'impresa risultata aggiudicataria della gara d'appalto per la realizzazione dei lavori in esito a contenzioso definito con sentenza di questa Sezione n. 3779 del 22 giugno 2011.

Disposti incumbenti istruttori per acquisizione di documentazione nonché verifica, con la sentenza n. 628 del 13 settembre 2013 il ricorso è stato accolto solo in parte, in relazione alle censure dedotte con il primo motivo di ricorso.

In particolare, il giudice amministrativo marchigiano, sulla scorta della relazione di verifica:

- ha considerato fondata la censura relativa all'assoggettamento ad esproprio delle particelle di cui al foglio 46 n. 772 (di mq. 10) e 822 (di mq. 145) perché in effetti non assoggettate a vincolo espropriativo;
- ha ritenuto infondata la censura relativa alla indeterminatezza dell'oggetto del decreto di esproprio in quanto, pur riferendosi il medesimo ai numeri delle particelle antecedenti al frazionamento, non era revocabile in dubbio la loro individuabilità;
- ha valutato infondate le censure relative alla carenza dei presupposti di cui all'art. 22 e 22 bis d.P.R. n. 327/2001, rilevando la sussistenza delle ragioni d'urgenza, legittimanti altresì l'occupazione;
- ha ritenuto irrilevanti sia le censure concernenti il frazionamento che concernenti l'avviso di occupazione, che non richiede particolare motivazione, né è viziato in via derivata dal decreto di esproprio, nonché irrilevanti i vizi relativi alla mancata notifica dell'avviso di accesso

La sentenza ha annullato, quindi, il decreto di esproprio limitatamente alle particelle suddette, non assoggettate a vincolo ablatorio "...spettando poi all'autorità espropriante trarre le conseguenze dell'intervenuto annullamento, non essendo stata peraltro fornita prova dell'essenzialità delle particelle al progetto".

2.) Con appello notificato il 9 febbraio 2013 e depositato il 20 dicembre 2013, il solo Pierino Rocchetti ha impugnato la sentenza, deducendo, senza rubricazione di motivi, in sintesi:

- l'indeterminatezza, e quindi la nullità, del decreto di esproprio, in quanto riferito alle particelle come identificate catastalmente prima del frazionamento, peraltro non allegato al decreto, al contrario di quanto

ritenuto in sentenza, contestandosi che il giudice di primo grado abbia operato una autonoma interpretazione e ricostruzione della corrispondenza tra le precedenti particelle e quelle rivenienti dal frazionamento, ivi comprese quelle di terzi n. 748, 596 e 693, cui è stata preclusa l'opposizione ex art. 23 comma 6;

- l'insussistenza delle ragioni d'urgenza perché, per un verso le allegate ragioni, relative ai ritardi burocratici nell'istituzione degli uffici periferici della nuova provincia e al generico rischio sismico con la connessa esigenza di realizzazione della sala operativa unificata della Protezione civile, non integrano l'urgenza di cui all'epigrafata disposizione, e per altro aspetto l'assenza dell'urgenza è confermata dal mancato avvio dei lavori in relazione al contenzioso sull'aggiudicazione, nonostante l'occupazione, e revocandosi in dubbio che la caserma nella sua attuale consistenza, in quanto realizzata nel 1997-1998, non sia adeguata alle esigenze del territorio.;

- la carente motivazione in ordine alla ritenuta irrilevanza dei vizi di violazione dell'art. 15 del d.P.R. n. 327/2001;

- l'erroneità del disposto annullamento parziale del decreto di esproprio, in quanto limitato alle due sole particelle non assoggettate al vincolo ablatorio, senza considerare l'essenzialità delle medesime, anche in ragione al ritiro in autotutela di precedente decreto di esproprio motivato proprio in relazione alla mancata inclusione nel medesimo della particella n. 822, e benché sul lato sud fosse disponibile altro suolo non toccato dalla procedura ablatoria.

Conclusivamente l'appellante ha chiesto, previo accoglimento dell'appello e in riforma della sentenza gravata, l'annullamento o la

declaratoria di nullità degli atti impugnati in primo grado, con condanna alla restituzione delle porzioni di suolo, cancellazione della trascrizione immobiliare e risarcimento per equivalente dei danni, da quantificare in corso di giudizio.

Le Autorità statali intime si sono costituite con atto di mero stile e hanno depositato tardiva memoria difensiva in data 26 maggio 2014, circostanza evidenziata dalle appellanti con breve memoria di replica depositata il 29 maggio 2014.

All'udienza pubblica del 10 giugno 2014 l'appello è stato discusso e riservato per la decisione.

3.) L'appello in epigrafe è destituito di fondamento giuridico e deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza gravata.

3.1) Quanto alla dedotta indeterminatezza dell'oggetto del decreto di esproprio se è vero che il verificatore ha osservato che "nel decreto di esproprio e nell'allegato piano particellare sono state indicate particelle soppresse al momento dell'emissione del Decreto e dunque inesistenti, con conseguente indeterminatezza dello stesso", è altresì incontestabile che nell'immediato prosieguito della relazione ha rilevato che:

Dal confronto del tipo di frazionamento cosiddetto "integrato" (vedi allegato 6) con il piano particelle si desume che tra i due documenti non vi è corrispondenza per quanto attiene:

- il mappale 822 (frazionato dal 146) indicato pari a mq 143 nel piano particellare e invece pari a mq 145 nel frazionamento;
- Il mappale 823 (frazionato dal 748) indicato pari a mq 231 nel piano particellare e invece pari a 230 mq nel frazionamento;

- Il mappale 825 (frazionato dal 596) indicato pari a mq 567 nel piano particellare e invece pari a 565 mq nel frazionamento;
- Il mappale 827 (frazionato dal 593) indicato pari a mq 1672 nel piano particellare e invece pari a 1670 mq nel frazionamento;

osservando come "... le differenze tra la superfici previste da espropriare nel piano particellare e quelle espropriate, esigue e comportanti riduzione delle aree espropriate, è dovuta all'elaborazione automatica del calcolo delle aree in fase di redazione del tipo di frazionamento (software "Pregeo" dell'Agenzia del Territorio)".

In altri termini non è dubbio che le particelle indicate nel decreto di esproprio di pertinenza dell'appellante, escluse quelle non gravate da vincolo ablatorio (n. 772 di mq. 10 e n. 146 poi a seguito di frazionamento n. 822), siano le "nuove" particelle rivenienti dal frazionamento, in specie la n. 748 (per intera superficie di mq. 231) che ha assunto a seguito del frazionamento il n. 823; e altrettanto dicasi per le particelle di proprietà aliena n. 593 e n. 596, che si identificano con le "nuove" particelle numeri 827 e 825, laddove il lievissimo scostamento (da mq. 231 nel piano particellare a mq. 230 per la particella n. 823 riveniente dal frazionamento, già 748; da mq. 567 nel piano particellare a mq. 565 nel frazionamento per la n. 825 e da mq. 1672 nel piano particellare a mq. 1670 nel frazionamento per la n. 827) è stato ricondotto dal verificatore all'elaborazione automatica del software applicativo dell'Agenzia del Territorio.

Non può quindi seriamente sostenersi alcuna indeterminatezza assoluta e invincibile dell'oggetto del decreto di esproprio tale da implicarne l'invalidità o addirittura la nullità, dovendosi invece qualificare il

riferimento alle particelle ante frazionamento come mero errore materiale che non introduce incertezze in ordine ai suoli interessati (nel senso che l'inesatta indicazione degli estremi di immobili oggetto di espropriazione, quando non generi incertezze, al più dà luogo ad errori materiali che possono essere rettificati in ogni momento vedi Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2011, n. 1170, richiamata anche nella sentenza gravata).

3.2) E' altresì infondata la censura concernente la contestata sussistenza delle ragioni d'urgenza,

Il decreto di esproprio è stato emanato ai sensi dell'art. 22, ossia con la determinazione solo provvisoria dell'indennità di espropriazione, ravvisando il carattere d'urgenza dei lavori, in relazione alle seguenti testuali ragioni:

"Considerato che, a seguito dell'avvenuto insediamento degli Organi della Provincia di Fermo nonché del provvedimento del 24/09/2010 con cui il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di regolamento per la istituzione della Prefettura di Fermo, con conseguente necessità di costituire urgentemente tutte le sedi periferiche delle Amministrazioni dello Stato, di cui alcune sono già state realizzate e altre sono in via di ultimazione, per la definitiva attuazione della Provincia di Fermo;

Considerato inoltre che il territorio della Provincia di Fermo è stato dichiarato dalla Protezione Civile al secondo grado di rischio sismico e che all'interno dell'istituendo Comando Provinciale dei VV.FF. è stata prevista anche la realizzazione della sala operativa unificata della Protezione Civile, di pertinenza della Prefettura".

Orbene, non può revocarsi seriamente in dubbio che le allegate circostanze, e in specie l'esigenza di provvedere alla realizzazione della sala operativa della Protezione Civile in area a sismicità media (2), in cui notoriamente possono verificarsi eventi generatori di danni assai notevoli, integrino l'urgenza qualificata ai fini dell'avvio dei lavori.

Né ai fini della ricognizione dell'esistenza del presupposto possono apprezzarsi le circostanze successive richiamate dalle appellanti, quali il contenzioso che ha interessato l'aggiudicazione della gara d'appalto, definito come ricordato nella narrativa in fatto soltanto con sentenza di questa Sezione n. 3779 del 22 giugno 2011, che hanno determinato un ritardo nell'esecuzione dell'opera, mentre la invocata "adeguatezza alle esigenze del territorio" dell'immobile come già realizzato nel 1997-1998 impinge in profili di merito, insindacabili, e comunque doveva formare oggetto di censura che non appare essere stata dedotta, nei termini specifici, con il ricorso in primo grado.

Tali ragioni sorreggono, ovviamente, anche il decreto di occupazione d'urgenza.

3.3) Non hanno poi rilievo tale da invalidare il provvedimento ablatorio le censure concernenti l'omessa comunicazione ex art. 15 comma 2 ed ex art. 17 comma 2 del d.P.R. n. 327/2001; quanto alla prima non è peraltro nemmeno positivamente acclarato che sia stato chiesto ed eseguito l'accesso all'area interessata, quanto all'altra non è stato indicato quale apporto partecipativo rilevante l'interessato avrebbe potuto recare, né sono state dedotte censure riferite al progetto o soluzioni alternative non considerate dall'Autorità amministrativa, e d'altro canto, ciò che è assorbente, la sua omissione, secondo giurisprudenza di questa Sezione

on integra vizio di legittimità inficiante il provvedimento di approvazione del progetto, e quindi in via di derivazione i successivi atti della procedura espropriativa, sebbene mera irregolarità che incide solo sulla decorrenza dei termini d'impugnazione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 novembre 2013, n. 5348), ciò che vale altresì per la carente comunicazione ex art. 15 comma 2.

3.4) Da ultimo non ha pregio l'ulteriore censura relativa all'annullamento solo parziale del decreto di esproprio, dovendosi invero rettamente intendere il relativo capo della sentenza nel senso che, ferma l'illegittimità dell'apprensione delle due particelle non gravate da vincolo ablatorio, dovrà verificare l'Autorità se e quali ricadute sulla realizzazione dell'opera rivesta la loro esclusione dall'esproprio, secondo quanto peraltro chiarito dal giudice amministrativo marchigiano, e non essendo stato peraltro allegato e tantomeno comprovato, da parte dell'appellante, che in difetto delle suddette particelle, l'opera sia irrealizzabile.

4.) In conclusione, l'appello in epigrafe deve essere rigettato, con la conferma della sentenza gravata, restando assorbiti tutti gli argomenti di doglianza, motivi o eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

5.) In relazione alla natura di mero stile dell'atto di costituzione delle Autorità statali intime e alla tardività della memoria difensiva depositata dall'Avvocatura dello Stato, sussistono giusti motivi per dichiarare compensate tra le parti anche le spese del giudizio d'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) rigetta l'appello in epigrafe n.r. 9374 del 2013, e per l'effetto conferma la sentenza del T.A.R. per le Marche, n. 628 del 13 settembre 2013.

Spese del giudizio d'appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Michele Corradino, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/10/2014

IL SEGRETARIO

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