

ESPROPRIAZIONE: Espropriazione per p.u. - Acquisizione sanante - Ex art. 42 bis, d.p.r. n. 327 del 2001 - A mezzo di deliberazione del Consiglio comunale - Motivazione - Riferimento alla prevalenza dell'interesse pubblico - Senza che il proprietario abbia promosso alcuna azione per ottenere la restituzione del bene espropriando - Legittimità.

Tar Campania - Salerno, Sez. II, 25 novembre 2021, n. 2543

“[...] Le delibere de quibus sono, anzitutto, rigorosamente rispettose del dettato normativo di cui all'art. 4, comma 2, del d.p.r. 327/2001, secondo il quale “I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per seguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione”.

Ed invero, senza dubbio, il Conservatorio in epigrafe è un Ente Pubblico non statale, vigilato dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca, il quale provvede anche alla nomina del Consiglio di Amministrazione, su proposta dell'Ufficio Regionale Scolastico [...].

Ne consegue che i beni di sua spettanza non possono essere espropriati secondo le procedure ordinarie, ma unicamente per soddisfare un interesse pubblico di rilievo superiore, del quale deve darsi necessariamente conto all'interno della cornice argomentativa dell'atto sfavorevole.

Ed invero, la soddisfazione dell'onere motivazionale emerge chiaramente dal tenore degli atti in esame e ciò porta il Collegio a reputare, del pari, inconferente anche l'altro rilievo circa il più generale deficit motivazionale che inficerebbe gli stessi [...]”.

FATTO e DIRITTO

Il Conservatorio di Santa Rosalia è un Ente Pubblico non statale, vigilato dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca, il quale provvede anche alla nomina del Consiglio di Amministrazione, su proposta dell'Ufficio Regionale Scolastico della Campania.

Lo stesso è proprietario di un patrimonio immobiliare, destinato a soddisfare interessi pubblici connessi alla natura giuridica dell'istituto, sito nel Comune di Atrani.

Con delibera di Giunta Comunale n. 2 del 27 gennaio 1984 il resistente Comune avviava, nei confronti del Conservatorio di Santa Rosalia, il procedimento di esproprio di un'area di superficie complessiva pari a mq 1.756,00, di cui mq 1.479,00, corrispondenti catastalmente al foglio 1, particella n. 194, e mq 277,00, corrispondenti catastalmente al foglio 1, particella n. 200. La particella n. 194 ricomprendeva, catastalmente, un'ulteriore particella, la n. 195 (di 45 mq) identificante presumibilmente un piccolo manufatto destinato a capanno per attrezzi.

Con decreto sindacale n. 199 del 31 gennaio 1984, veniva disposta l'occupazione d'urgenza dell'area sopradescritta, per la realizzazione di un impianto sportivo comunale.

Con le delibere di Giunta Comunale n. 36, del 14 marzo, e n. 76, del 30 giugno 1984, veniva determinata l'indennità di occupazione, poi corrisposta.

Il progetto veniva approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 57 del 7 ottobre 1984 (“Approvazione progetto esecutivo impianto sportivo polifunzionale – Progetto Generale e I lotto”).

Con delibera di Giunta Comunale n. 178 del 19 luglio 1995, veniva liquidata l'indennità di occupazione del conduttore dei terreni.

La conclusione dei lavori veniva accertata con la delibera di G.C. n. 19 del 1996, recante anche la certificazione di regolare esecuzione.

Seguiva il pieno funzionamento dell'impianto, con plurimi interventi di manutenzione.

Con la delibera di Consiglio Comunale, n.30 del 15 ottobre 2020, trasmessa il 16 novembre 2020, il Comune di Atrani disponeva l'acquisizione sanante ex art.42 bis del d.p.r. 327/2001 dei beni della parte ricorrente censiti in catasto al foglio 1, particelle 194, 195 e 200.

Avverso l'atto *de quo* insorge il titolare epigrafato, proponendo gravame di annullamento, mediante ricorso, notificato e depositato il 26.12.2020, assistito da una serie di censure di illegittimità, variamente scandite nell'unico motivo di gravame e così di seguito sintetizzate:

I.- VIOLAZIONE DI LEGGE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.42 BIS DEL D.P.R. 327/2001 – VIOLAZIONE DELL'ART.4 DEL D.P.R. 327/2001 – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

La parte ricorrente rimarca il fatto che l'istituto dell'acquisizione sanante è uno strumento derogatorio della ordinaria procedura espropriativa che rappresenta *l'extrema ratio* per la soddisfazione di attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico. Tale strumento, a suo dire, può essere utilizzato solo quando siano state escluse, all'esito di un'effettiva comparazione con i contrapposti interessi del proprietario, altre opzioni, inclusa la cessione volontaria mediante atto di compravendita, e non sia ragionevolmente possibile la restituzione, totale o parziale del bene, previa riduzione in pristino, al privato inciso nel suo diritto di proprietà. La stessa si duole, in buona sostanza, del fatto che, nel provvedimento impugnato manchi qualsivoglia esplicitazione della impossibilità di procedere ad un'acquisizione consensuale dei fondi. Stigmatizza, altresì, l'operato comunale, per un'assunta violazione dell'art.4 comma 2 del d.p.r. 327/2001, che così recita: “I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per seguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione”. Per cui, sotto questo profilo, la gravata delibera non avrebbe, dal suo punto di vista, esplicitato l'interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto dal

Conservatorio, atteso che, a suo dire, si tratterebbe di un progetto di realizzazione impianto sportivo polifunzionale, e, dunque, un'opera di scarsissimo valore economico il cui mantenimento non giustificerebbe l'adozione del gravato provvedimento.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, notificato e depositato il 2.06.2021, il Conservatorio in epigrafe impugna la delibera di Consiglio Comunale del Comune di Atrani n.8 del 3 maggio 2021, comunicata nei suoi estremi in data 6 maggio 2021, recante la rettifica della precedente delibera di Consiglio Comunale n.30 del 15.10.2020.

Il gravame è assistito dalle seguenti censure di illegittimità, così sintetizzate:

I.- VIOLAZIONE DI LEGGE – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART.42 BIS DEL DPR 327/2001 – VIOLAZIONE DELL'ART.4 DEL D.P.R. 327/2001 – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA – DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

La parte ricorrente reitera le medesime doglianze di illegittimità, già ampiamente profilate nel ricorso principale, cui si rimanda *per relationem*. Precisa, altresì, che la delibera impugnata l'Amministrazione avrebbe disposto l'acquisizione delle seguenti particelle: 194 per mq. 670, 195 per mq. 45 e 200 per mq. 102, rimarcando che la particella 195 che non è risultata mai irreversibilmente trasformata.

Resiste in giudizio il Comune di Atrani, depositando documentazione e memoria difensiva, nella quale, controdeducendo alle avverse prospettazioni di parte ricorrente, conclude per il rigetto del gravame.

Nell'udienza pubblica del 24 novembre 2021, la causa è introitata per la decisione.

Il ricorso principale ed i suoi motivi aggiunti sono rigettati.

La materia del contendere verte sulla legittimità o meno della gravata delibera di Consiglio Comunale, recante l'acquisizione sanante ex art. 42 bis DPR 327/2001, nonché della successiva delibera rettificativa.

Sul punto è d'obbligo una premessa ricostruttiva.

L'art. 42 bis DPR 327/2001 così recita: “Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene”.

La giurisprudenza interpreta la norma in modo rigoroso, ritenendo che, in materia di espropriazione per pubblica utilità, la normativa di cui all'art. 42 bis, d.P.R. n. 327/2001 sia applicabile in presenza dei presupposti da essa previsti e cioè laddove una autorità utilizzi un bene immobile per scopi di interesse pubblico e tale bene sia stato modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità. Al fine della valida adozione del provvedimento di acquisizione, è necessaria una motivazione rafforzata, con l'esibizione delle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione (T.A.R. Roma, sez. I, 18/01/2021, n.648).

Questo si giustifica in ragione del fatto che l'art. 42-bis del D.P.R. n. 327 del 2001 configura un procedimento ablatorio sui generis, il cui scopo è quello della soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche, redimibili esclusivamente attraverso il mantenimento e la gestione di qualsiasi opera dell'infrastruttura realizzata *sine titulo*; peraltro, la scelta di acquisire un bene occupato ed utilizzato *sine titulo* o restituirlo va effettuata esclusivamente dall'Autorità (o dal commissario ad acta nominato dal giudice amministrativo, all'esito del giudizio di cognizione o del giudizio d'ottemperanza, ai sensi dell'art. 34 o dell'art. 114 c.p.a): in sede di giurisdizione di legittimità, né il giudice amministrativo né il proprietario possono sostituire le proprie valutazioni a quelle attribuite alla competenza e alle responsabilità dell'Autorità individuata dall'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 (Consiglio di Stato Ad. Plen., 20/01/2020, n.2).

Sicché, trattandosi di istituto eccezionale, deve necessariamente emergere dall'atto un percorso motivazionale rafforzato, stringente e assistito da garanzie partecipative rigorose, che evidenzino le ragioni attuali ed eccezionali che dimostrano in modo chiaro che l'apprensione coattiva si pone come *extrema ratio*, perché non sono ragionevolmente praticabili soluzioni alternative, né tale necessità può consistere nella generica eccessiva difficoltà ed onerosità delle eventuali alternative comunque a disposizione dell'Amministrazione (T.A.R. Bologna, sez. II, 07/05/2019, n.401).

Ed invero, calando le coordinate normative ed ermeneutiche nella fattispecie in esame, ne discende che, sulla base della disamina della documentazione versata in atti, gli atti impugnati si appalesano al Collegio in tutta la loro incontestabile legittimità, stante l'osservanza delle norme vigenti in materia.

La delibera, gravata con il ricorso principale, del Consiglio Comunale, n. 30 del 15 ottobre 2020, recante l'acquisizione sanante, ex art.42 bis del d.p.r. 327/2001, delle particelle 194, 195 e 200, è così motivata: "le posizioni del proprietario dell'area risultano recessive in quanto la restituzione non arreherebbe allo stesso alcun vantaggio; l'assenza di un apprezzabile pregiudizio in capo al

proprietario è comprovata anche dall'assenza di qualsiasi deduzione sul punto in sede di note di riscontro alla comunicazione di avvio del procedimento; la prevalenza dell'interesse pubblico consegue anche al fatto che l'area in esame è ormai da anni trasformata e utilizzata dall'Amministrazione comunale odierna procedente senza che il proprietario abbia avviato o promosso alcuna azione, anche stragiudiziale, per ottenere la restituzione del bene espropriando; la regolarizzazione formale del regime patrimoniale dei beni arrecherebbe un vantaggio anche al proprietario, in quanto non lo esporrebbe a possibili richieste o imposizioni tributarie aggiuntive”.

La successiva delibera del Consiglio Comunale, n.8 del 3 maggio 2021, reca la rettifica della precedente, nei seguenti termini: “stabilendo che l'area da acquisire al patrimonio comunale corrisponde alla superficie complessiva di mq 817,00...che l'area irreversibilmente trasformata è pari a mq 817,00, rispetto agli originari mq 1801,00...di confermare quant'altro contenuto nell'atto deliberativo del Consiglio Comunale n. 30 del 15.10.2020”.

Vanno, pertanto, disattese, in quanto prive di pregio, tutte le censure di illegittimità variamente articolate nell'unico motivo di ricorso principale e reiterate, *per relationem*, nell'unico motivo di ricorso per motivi aggiunti, le quali, in ragione della loro affinità contenutistica, sono congiuntamente scrutinate.

Le delibere *de quibus* sono, anzitutto, rigorosamente rispettose del dettato normativo di cui all'art. 4, comma 2, del d.p.r. 327/2001, secondo il quale “I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per seguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione”.

Ed invero, senza dubbio, il Conservatorio in epigrafe è un Ente Pubblico non statale, vigilato dal Ministero dell'Istruzione e della Ricerca, il quale provvede anche alla nomina del Consiglio di Amministrazione, su proposta dell'Ufficio Regionale Scolastico della Campania, come da documento depositato del 19.12.2018, n. 0035340.

Ne consegue che i beni di sua spettanza non possono essere espropriati secondo le procedure ordinarie, ma unicamente per soddisfare un interesse pubblico di rilievo superiore, del quale deve darsi necessariamente conto all'interno della cornice argomentativa dell'atto sfavorevole.

Ed invero, la soddisfazione dell'onere motivazionale emerge chiaramente dal tenore degli atti in esame e ciò porta il Collegio a reputare, del pari, inconferente anche l'altro rilievo circa il più generale deficit motivazionale che inficerebbe gli stessi.

Secondo l'assunto attoreo, gli atti *de quibus* sarebbero privi di una ponderata comparazione dei contrapposti interessi, di un'analisi obiettiva delle eccezioni ragioni di pubblico che interesse che

giustificano l'opzione acquisitiva e, più in generale, di una valutazione sulle circostanze che hanno condotto all'illecita utilizzazione dei beni e sulla reale convenienza del decreto.

Il Collegio, da un lato, rileva che le ragioni a sostegno dell'opzione acquisitiva sono rilevanti, atteso che, sulle particelle è stata realizzata un'opera pubblica di rilevante impatto per la collettività, funzionante da anni e, peraltro, interessata, nel tempo, da interventi manutentivi; dall'altro, come già statuito da questa Sezione, con la sentenza del 18.01.2021, n. 147, per analoga fattispecie, riscontra che la motivazione soddisfa i requisiti legalmente richiesti per tali procedimenti, rappresentando in modo consapevole l'assenza concreta di alternative, in ragione della notevole rilevanza acquisita dall'opera pubblica ivi realizzata, da contrapporre agli interessi degli odierni ricorrenti, di natura solo economica e come tali tutelabili in modo efficace attraverso l'indennizzo previsto dall'art. 42-bis D.p.r. n. 327/2001.

Insuscettibile di favorevole apprezzamento è, infine, l'ulteriore profilo formulato nel motivo di ricorso, riguardante l'erronea perimetrazione delle particelle interessate dalla procedura ablatoria, sull'osservazione che la particella 195 non sarebbe mai stata irreversibilmente trasformata.

Rileva, in proposito, la circostanza che la particella stessa, pari ad appena 45 mq., si trova a ridosso dell'opera pubblica e quindi presumibilmente serve finalità di fascia di rispetto.

Inoltre, essa è stata fortemente interessata dai lavori, in quanti ivi era presente "un piccolo manufatto destinato a capanno per attrezzi", demolito nel corso dell'occupazione (e ciò secondo quanto rappresentato dal Comune, nella sua memoria difensiva non contestata sul punto).

Per tutto quanto premesso, il ricorso principale ed i suoi motivi aggiunti sono rigettati.

In ragione della peculiarità della fattispecie, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania- Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso principale ed i suoi motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere

Gaetana Marena, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO

