

ESPROPRIAZIONE: Retrocessione parziale di un immobile - Utilizzo per il fine pubblico escluso da una successiva variante urbanistica - Inservibilità del bene - Domanda - Decorsi oltre dieci anni dall'adozione della variante - Prescrizione estintiva decennale.

Tar Lazio - Roma, Sez. II, 4 novembre 2021, n. 11303

1. “[...] La giurisprudenza è, infatti, consolidata nell’affermare che possa essere attribuito un valore equipollente ad una dichiarazione formale d’inservibilità agli acta concludentia dell’ente espropriante che implicino “la programmazione di una utilizzazione del relitto diversa da quella implicata dalla declaratoria di pubblica utilità sottesa al già disposto esproprio” e che, dunque, valgano ad imprimere al bene espropriato una destinazione incompatibile, non già con qualsivoglia utilità pubblica, bensì soltanto con lo specifico fine per il quale era stato sottratto alla disponibilità del privato cittadino, dovendo aversi riguardo alla specifica opera programmata [...]”.

2. “[...] Detta variante, approvata con d.P.R. n. 1644 del 1965 nel 1965, escludendo, dunque, in modo definitivo e chiaro un utilizzo dell’immobile per il particolare fine pubblico al quale era stato preordinato, può essere pertanto intesa come implicita dichiarazione di inservibilità del bene espropriato dal quale far decorrere il termine prescrizionale decennale per la retrocessione.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, il ricorso deve, dunque, essere respinto risultando il diritto alla retrocessione azionato dai ricorrenti ormai prescritto fin dal 1975, in quanto ampiamente decorso il termine decennale per esercitarlo [...]”.

FATTO e DIRITTO

Con il presente gravame, i ricorrenti specificati in epigrafe – nel riproporre ex art. 11 c.p.a. davanti a questo Tribunale Amministrativo le domande da costoro già avanzate nei confronti del Comune di Roma, oggi Roma Capitale, innanzi al Tribunale civile di Roma, nella causa iscritta al n. di R.G. 13571/2013, definita (previa integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti gli eredi Giovannola e sua istruzione anche attraverso l’espletamento di una C.T.U.) con sentenza n. 5815/2017 del 17 marzo 2017 dichiarativa del difetto di giurisdizione del giudice ordinario – agiscono per ottenere la retrocessione parziale ai sensi dell’art. 60 della l. n. 2359/1865 (ora, art. 47 del d.P.R. n. 327/2001) dell’immobile in epigrafe, denominato “Palazzetto Giovannola”, espropriato nel 1941 (in attuazione ed esecuzione della “variante” al Piano Particolareggiato n. 23 di esecuzione del Piano Regolatore del 1931, approvata e resa esecutiva con R.D. 6 agosto 1937) per il completamento del corso del Rinascimento e del quale era prevista, a tal fine, “la demolizione”, poi non eseguita, chiedendo, per l’effetto, la condanna dell’amministrazione comunale alla restituzione di tale immobile o, in subordine – ove detta restituzione non sia possibile

in ragione all'intervenuta vendita di alcune delle relative porzioni immobiliari – al risarcimento del danno da costoro conseguentemente patito.

In particolare, sostengono a tal fine gli istanti come la loro pretesa non si sarebbe prescritta, evidenziando come nel caso di specie, in assenza di una formale definitiva dichiarazione di inservibilità del bene espropriato, debba intendersi a tal fine equipollente il comportamento concludente dell'amministrazione comunale, rappresentato dall'avvenuta reimmissione nel mercato delle porzioni di cui si compone l'immobile giuste delibere del Comune di Roma n. 139 del 10 dicembre 2001, n. 221 del 22 novembre 2004 e n. 47 del 30 marzo 2004, sicché solo dall'adozione di tali atti di inserimento del bene in questione nel piano di vendita avrebbe iniziato a decorrere il relativo termine decennale.

Roma Capitale si costituiva in giudizio preliminarmente eccependo l'intervenuta prescrizione del vantato diritto soggettivo alla retrocessione, sostenendo come detto termine decennale, entro il quale i ricorrenti avrebbero dovuto e potuto far valere il diritto alla restituzione, sia spirato prima dell'instaurazione (nel 2011) del presente giudizio, atteso il suo decorso fin dall'approvazione della "variante nona" al Piano Particolareggiato n. 23, di cui al d.P.R. n. 1644 del 15 dicembre 1965, che già disponeva la "conservazione e non demolizione" dell'immobile, potendosi, dunque, già da tali atti desumere l'inservibilità del bene ai fini della realizzazione dello scopo per il quale era stato espropriato (il completamento di corso del Rinascimento).

La Sezione con ordinanza n. 3258/2021, nel "*riten(ere), pertanto, necessario accertare – al fine di valutare l'effettiva equipollenza della variante del 1965 alla definitiva dichiarazione formale di inservibilità del bene espropriato – se già in tale atto fosse possibile rinvenire una chiara, univoca e definitiva manifestazione di volontà in tal senso da parte dell'amministrazione, invero necessaria, in ragione dell'efficacia costitutiva di un tale atto, a far sorgere in capo agli interessati un diritto soggettivo alla restituzione in loro favore della proprietà del bene medesimo*", ordinava all'amministrazione di depositare (tra l'altro) l'invocata variante del 1965, evidenziando la parte in cui sia chiaramente prevista la conservazione del bene di cui si discorre, onde valutare se essa possa effettivamente integrare una relativa dichiarazione di definitiva inservibilità del bene medesimo.

La resistente adempiva all'incombente istruttorio disposto a suo carico, provvedendo al deposito della documentazione richiesta il 14 maggio 2021.

I ricorrenti, con successive memorie, insistevano per l'accoglimento del gravame, ribadendo come l'amministrazione comunale, solo con le delibere di vendita del 2001 e seguenti, abbia manifestato la chiara intenzione di disfarsi dell'immobile in questione, che più non serviva ai propri fini istituzionali.

All'udienza pubblica del 20 ottobre 2021, il giudizio veniva trattato e, dunque, trattenuto per la decisione.

Il ricorso è infondato in ragione dell'accoglimento dell'eccezione di prescrizione del diritto alla restituzione dell'immobile fatto valere dagli istanti, ritenendo il Collegio che l'approvazione con il d.P.R. n. 1644 del 15 dicembre 1965 della *“variante nona”* al Piano Particolareggiato n. 23, invocata dalla difesa di Roma Capitale, sia suscettibile di valere quale atto di esatta identificazione dei beni residui alla realizzazione dell'opera, ritenuti non più utili a tal fine, idonea ad escludere il loro futuro impiego per lo specifico scopo al quale la loro espropriazione era invece finalizzata (come visto, il completamento di corso del Rinascimento, peraltro già concluso nel 1940 senza demolire gli immobili in questione), potendosi, dunque, (almeno) già da allora desumere una chiara manifestazione della volontà di non utilizzarli a tal fine.

Rileva, infatti, in tal senso, come l'amministrazione comunale – nel rideterminarsi sull'esecuzione del piano regolatore per la zona compresa fra corso Vittorio, Lungotevere, via della Scrofa e via Monteroni, in cui ricadeva l'immobile di interesse degli istanti – abbia espressamente ivi prescritto che *“gli edifici aventi carattere storico, artistico e monumentale ... devono essere conservati nella forma, nel volume e nelle strutture originarie esterne ed interne ... per essi ... amme(ttendo) unicamente interventi diretti al consolidamento, al restauro, al ripristino ed alla bonifica igienico-edilizia, con esclusione di qualsiasi opera che possa alterarne le caratteristiche architettoniche ed ambientali”*.

Ebbene, il Collegio è dell'avviso come la prevista conservazione dell'immobile di cui si discorre (di sicuro pregio storico) valga per ciò solo ad escludere con assoluta certezza che esso – in quanto inizialmente destinato alla *“demolizione”* onde consentire il vicino passaggio della sede viaria di corso del Rinascimento – potesse ancora essere utilizzato per la realizzazione di detta specifica opera pubblica alla quale, in sede di espropriazione, era stato specificamente preordinato, per l'effetto definitivamente estromettendolo dalla progettualità dell'intervento pubblico e dalla sua finalità.

Tra l'altro che la circostanza che l'immobile fosse univocamente destinato alla demolizione, oltre ad essere stato accertato in occasione della c.t.u. esperita innanzi al giudice ordinario, è desumibile dall'elaborato grafico allegato Piano Particolareggiato n. 23 approvato con R.D. del 1° giugno 1933 (versato in atti dalla resistente), in cui l'area d'interesse è, infatti, annoverata come *“Zona di rispetto”*, in cui, ai sensi dell'art. 7 delle invariate Norme Tecniche del P.R.G. del 1931 (anch'esse in atti), *“è di massima vietata qualsiasi costruzione”*.

Ne discende, pertanto, come la resistente abbia già con l'approvazione di detta variante – seppur implicitamente – reso una comunque chiara, univoca e definitiva manifestazione di volontà di sopravvenuta inservibilità del bene alle specifiche finalità strumentali ad esso originariamente impresse, in ragione del conferimento all'immobile di una diversa destinazione non giustificata nell'ambito dell'opera pubblica prevista dal Piano Particolareggiato n. 23, né con essa compatibile. Prive di pregio risultano, poi, le argomentazioni di segno contrario svolte in ricorso, secondo cui la conservazione rappresenti una destinazione comunque funzionale alla pubblica utilità ed al permanere dell'immobile alla mano e alla destinazione pubblica.

La giurisprudenza è, infatti, consolidata nell'affermare che possa essere attribuito un valore equipollente ad una dichiarazione formale d'inservibilità agli *acta concludentia* dell'ente espropriante che implicino “*la programmazione di una utilizzazione del relitto diversa da quella implicata dalla declaratoria di pubblica utilità sottesa al già disposto esproprio*” (Cassazione civile, Sezione I, 7 febbraio 2014, n. 2799) e che, dunque, valgano ad imprimere al bene espropriato una destinazione incompatibile, non già con qualsivoglia utilità pubblica, bensì soltanto con lo specifico fine per il quale era stato sottratto alla disponibilità del privato cittadino, dovendo aversi riguardo alla specifica opera programmata (in tal senso, *ex multis*, Cassazione Civile, Sezioni Unite, n. 6459/1994).

In tal senso, si è espresso anche questo Tribunale, chiarendo che “*in sede di retrocessione, qualora venga richiesto il decreto di inservibilità del bene espropriato non utilizzato, non possono essere considerati interessi pubblici che porterebbero ad utilizzare il bene per interessi pubblici diversi dalla prevista destinazione*” (T.A.R. Lazio, Sezione I, 9 aprile 1990, n. 386).

Ciò che, dunque, rileva è che “*l'opera pubblica in contemplazione della quale l'espropriazione era stata disposta non sia attuata, e siano sopravvenuti fatti che tale attuazione abbiano reso, con assoluta certezza, definitivamente impossibile, determinando una irreversibile situazione di giuridica inutilizzabilità dell'immobile espropriato secondo la destinazione originariamente prevista e non attuata*” (Cassazione Civile, Sezioni Unite, n. 23823/2009), con la conseguenza che la volontà dell'amministrazione di non avvalersene a tal fine ben potrà risultare in modo evidente dalla loro destinazione a scopi estranei all'interesse pubblico strumentale all'esproprio (T.A.R. Toscana, Sezione I, sentenza n. 1213 dell'8 settembre 2015).

L'approvazione della variante nona al piano particolareggiato n. 23, quindi, nel determinare un evidente mutamento di destinazione dell'immobile, prevedendone la conservazione, vale quale manifestazione chiara ed evidente della volontà dell'amministrazione di non avvalersene per lo specifico scopo per il quale fu originariamente espropriato.

Detta variante, approvata con d.P.R. n. 1644 del 1965 nel 1965, escludendo, dunque, in modo definitivo e chiaro un utilizzo dell'immobile per il particolare fine pubblico al quale era stato preordinato, può essere pertanto intesa come implicita dichiarazione di inservibilità del bene espropriato dal quale far decorrere il termine prescrizione decennale per la retrocessione.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, il ricorso deve, dunque, essere respinto risultando il diritto alla retrocessione azionato dai ricorrenti ormai prescritto fin dal 1975, in quanto ampiamente decorso il termine decennale per esercitarlo.

Sussistono, comunque, giusti motivi, attesa la peculiarità della fattispecie, per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Eleonora Monica, Primo Referendario, Estensore

Luca Iera, Referendario

IL SEGRETARIO