

ESPROPRIAZIONE: Retrocessione totale e retrocessione parziale dei beni espropriati - Nozione e/o casi in cui si configurano - Distinzione - Conseguenze.

Tar Campania - Salerno, Sez. II, 2 maggio 2022, n. 1138

“[...] La retrocessione totale può essere ammessa laddove venga in rilievo la definitiva inutilità del bene o la mancata attuazione dell’intera opera o finalità pubblica, per fattori sopravvenuti, difficoltà attuative o anche per errori di programmazione o di realizzazione, con la conseguenza che, ove la parte ne manifesti la volontà, non vi è ragione di non restituirle un bene, destinato ad essere inutilizzato, quanto meno per le finalità; invece, relativamente alla retrocessione parziale, cioè nel caso in cui l’opera pubblica o di pubblica utilità è stata realizzata ed è residuata solo una parte del bene, in capo al proprietario dello stesso bene espropriato sorge un mero interesse legittimo pretensivo ad ottenerne la restituzione, subordinato ad una valutazione discrezionale dell’Amministrazione circa l’attuale utilità della stessa porzione alla realizzazione dell’interesse pubblico [...]”.

FATTO e DIRITTO

La ricorrente in epigrafe era proprietaria dei fondi ricadenti in agro del Comune di Scafati e catastalmente individuati al foglio 31, particelle 364 e 1056, ed, in particolare, della porzione di fondo di mq 1740 staccati dalla maggiore consistenza di mq 3394, di cui è costituita la particella 364 e di mq 100 costituenti l’intera estensione della particella 1056.

I predetti fondi pervenivano nella disponibilità e titolarità della ricorrente, dapprima, in virtù dell’atto di donazione del 29.12.2005 (Repertorio n. 50226 e Raccolta n.15878); poi in virtù di un atto di divisione del 29.12.2005 (Repertorio n. 50227 e Raccolta n.15879).

Con deliberazione C.C. n. 236/81, il Comune di Scafati approvava il PIP, il quale veniva a scadenza.

Con successiva deliberazione di C.C. n. 76 del 24.06.1998, pubblicata sul B.U.R.C. n.3 del 13.01.2001, approvava il nuovo PIP.

Con delibera di Giunta Comunale n. 8 del 30.01.2014, approvava il progetto esecutivo delle opere di urbanizzazione dell’area PIP, successivamente aggiornato con Delibera di Giunta Comunale n. 117 del 14.04.2015.

Con delibera di Giunta Comunale n. 26 del 12.03.2020, l’Ente provvedeva all’approvazione del nuovo PIP.

Avverso le delibere n. 117 del 2015 e 26 del 2020, insorge la parte ricorrente, mediante ricorso RG 2020/905, notificato il 10.07.2020 e depositato il 25.07.2020, assistito da una serie di censure di illegittimità, variamente scandite nei diversi motivi di gravame e così di seguito sintetizzate:

1)VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE – ART. 17 DEL DPR 327/2001.

Secondo la parte ricorrente, le opere previste nel PIP approvato con delibera di G.C. n. 26 del 12.03.2020 sono quelle approvate in variante al precedente PIP ed aggiornate con delibera di Giunta Comunale n. 117 del 14.04.2015. A suo dire, la delibera de qua non reca l'indicazione dell'atto da cui discende il vincolo espropriativo, con conseguente violazione del primo comma dell'articolo 17 del D.P.R. n. 327.

2)VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE –ARTT. 25 E 27 COMMA 7 DELLA L.R. 16 DEL 2004 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

La parte ricorrente si duole della violazione dell'art.25 della Legge Regionale 16/2004, in virtù del quale gli atti di programmazione degli interventi da realizzare nell'arco temporale di tre anni e da adottarsi con delibera di Consiglio Comunale, devono prevedere tra gli altri, per gli interventi di riqualificazione e nuova edificazione: la determinazione delle opere di urbanizzazione da realizzare o recuperare, nonché degli interventi di reintegrazione territoriale e paesaggistica; la quantificazione degli oneri finanziari a carico del Comune e di altri soggetti pubblici per la realizzazione delle opere previste, indicandone le fonti di finanziamento.

3) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE – ART 27 E 35 DELLA LEGGE 865/71 – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI UN PRESUPPOSTO ESSENZIALE, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE.

La parte ricorrente lamenta il fatto che, nel provvedimento gravato, manchi la verifica del reale interesse manifestato dagli operatori economici del territorio. Secondo l'assunto attoreo, la motivazione posta a fondamento della riadozione del nuovo PIP oltre ad essere incoerente e non conforme ai principi dettati dalla norma urbanistica, palesa il totale difetto di istruttoria con violazione dei principi costituzionali previsti dall'art. 42 Cost., nonché il fondamentale diritto di proprietà per come riconosciuto dall'art. 1 protocollo 1 della CEDU.

4) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 42 DELLA COST. E DELL'ART. 1 PROTOCOLLO 1 DELLA CEDU – ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI UN PRESUPPOSTO ESSENZIALE, DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE – VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA PROPORZIONALITA' DELL'AZIONE DELLA P.A.

La parte ricorrente rimarca che la palese carenza nei provvedimenti di adozione ed approvazione del nuovo PIP delle specifiche indicazioni del pubblico interesse alla predetta pianificazione, prevalente

e/o comunque proporzionale al sacrificio del diritto di proprietà del ricorrente, ovvero dell'esercitato diritto potestativo alla retrocessione del fondo, determina la chiara violazione oltre che dell'art. 42 Cost.

Con ricorso RG 2020/290, la parte ricorrente agisce per la retrocessione totale dei fondi di mq 1840 di superficie, espropriati a mezzo decreto di esproprio, prot. n. 2172 del 20.05.2008, notificato in data 06.06.2008, giusta dichiarazione di P.U. del PIP di Scafati avvenuta, per effetto di approvazione da parte del Consiglio Comunale del 02.04.1998 con deliberazione n. 36 e successiva pubblicazione sul B.U.R.C. n. 21/98.

L'esposizione dei fatti, di cui al presente gravame, si fonda sostanzialmente sull'assunta scadenza dei vincoli PIP, in ragione del decorso del termine decennale, legalmente stabilito.

Con ricorso RG 2020/299, la società epigrafata agisce per la retrocessione totale del fondo, catastalmente identificato al foglio 26, particella 737, espropriato a mezzo decreto di esproprio prot. 2172 notificato in data 28.05.2008, sempre in virtù di dichiarazione di P.U. del PIP di Scafati, avvenuta per effetto di approvazione da parte del Consiglio Comunale del 02.04.1998, con deliberazione n.36 e successiva pubblicazione sul B.U.R.C. n.21/98.

Nell'esposizione dei fatti, si rimarca quanto segue:

La parte ricorrente era proprietaria del fondo ricadente in agro del Comune di Scafati situato nella perimetrazione esterna del P.I.P. citato, catastalmente individuato con la particella 737 dell'Estratto di Mappa del foglio 26 del Comune di Scafati ed, in particolare, era proprietario della porzione di fondo espropriata per 817 mq. individuabile ai sub 19 e 23 della particella 737 folio 26 N.C.E.U; Resiste in giudizio il Comune di Scafati, depositando documentazione e memoria difensiva, nella quale, controdeducendo alle avverse prospettazioni di parte ricorrente, conclude per il rigetto del gravame.

Nell'udienza pubblica del 21 aprile 2022, le tre cause sono introitate per la decisione.

Va, anzitutto, disposta la riunione dei tre gravami, RG 2020/290, RG 2020/905 ed RG 2020/299, stante la sussistenza di evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva nonché l'afferenza al medesimo thema decidendum.

Il gravame RG 2020/905 va dichiarato inammissibile, per carenza di interesse.

La parte ricorrente non subisce alcuna lesione nella propria sfera giuridica, in ragione del fatto che il vincolo PIP è già stato dichiarato scaduto da questo TAR, che, con la sentenza del 25.11.2021, n. 2551, che questo Collegio condivide, si era pronunciata su analoga fattispecie, nei seguenti termini motivazionali:

“il precedente PIP, approvato con delibera di C.C. n. 76 del 24.6.1998 (in BURC n. 3 del 15.1.2001), è rimasto irrealizzato ed è decaduto alla data del 15.1.2011, come espressamente dichiara l’Amministrazione nelle delibere di G.C. nn. 51/2019 e 26/2020. Ne segue, data la natura vincolistica della norma (art. 55 N.T.A.), che il Comune di Scafati non avrebbe potuto adottare ed approvare un nuovo P.I.P., comportante, ex lege, dichiarazione di pubblica utilità (art. 12 D.P.R. 327/2001), senza aver rinnovato il procedimento per l’imposizione del vincolo preordinato all’esproprio. Invero, per il progetto esecutivo delle opere di urbanizzazione è decaduto il vincolo preordinato all’esproprio della variante e l’area di interesse è diventata zona bianca, sicchè, il PIP, le cui opere di urbanizzazione sono così modulate, è certamente in evidente contrasto con il P.R.G.”.

I due gravami RG 2020/290 ed RG 2020/299 sono accolti.

Sul punto è d’obbligo una premessa ricostruttiva.

Com’è noto, il piano per gli insediamenti produttivi (cd. p.i.p.) è uno strumento tipico della pianificazione e della programmazione urbanistica, caratterizzato però dal fatto di essere orientato al perseguimento di esigenze ulteriori rispetto a quelle del mero governo del territorio; assomma e assolve a due funzioni fondamentali, previste dalle leggi statali, che sono, per un verso quella del governo del territorio, secondo la classica impostazione degli usi, delle classificazioni e delle destinazioni da imprimere alle aree che compongono un determinato territorio, per l’ordinato sviluppo dell’antropizzazione; per un altro verso, invece, quella della politica economica, ossia quella di essere uno strumento per incentivare le imprese, offrendo loro, ad un prezzo politico, previa espropriazione e urbanizzazione, le aree occorrenti per l’impianto o l’espansione delle produzioni commerciali o industriali, garantendo l’armonico sviluppo del territorio all’interno della più ampia cornice della sostenibilità delle produzioni nell’ambiente naturale nel quale l’uomo vive (Cons. Stato, sez. IV, nella sentenza del 24.12.2020, n. 8314).

Il P.I.P. ha efficacia per dieci anni e l’inizio della decorrenza di tale termine non può che essere individuato nella data di pubblicazione sul Bollettino Regionale della delibera comunale di approvazione e ciò in quanto è con la pubblicazione sul Bollettino Regionale che il piano urbanistico entra in vigore ed acquista efficacia conformativa, anche in relazione ai terreni soggetti a previsioni espropriative, secondo un principio generale valevole per tutti gli strumenti urbanistici e le relative varianti, anche ai fini del decorso del termine decadenziale di impugnazione (T.A.R. Napoli, sez. VIII, 22/10/2018, n.6118).

In applicazione di queste coordinate ermeneutiche, discendono le seguenti considerazioni.

L’approvazione del PIP equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

La stessa, ai sensi della legge 1150/1942, ha efficacia per dieci anni decorrenti dall'approvazione del piano stesso.

Nel caso, la dichiarazione di pubblica utilità, ascritta alla delibera di CC, n. 76 del 1998, pubblicata il 2001, ha automaticamente perso efficacia a partire dal 13.01.2011 e da tale data decorre il termine decennale di decadenza per proporre l'azione di retrocessione totale del fondo.

Giova precisare quanto segue.

La retrocessione totale può essere ammessa laddove venga in rilievo la definitiva inutilità del bene o la mancata attuazione dell'intera opera o finalità pubblica, per fattori sopravvenuti, difficoltà attuative o anche per errori di programmazione o di realizzazione, con la conseguenza che, ove la parte ne manifesti la volontà, non vi è ragione di non restituire un bene, destinato ad essere inutilizzato, quanto meno per le finalità; invece, relativamente alla retrocessione parziale, cioè nel caso in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità è stata realizzata ed è residua solo una parte del bene, in capo al proprietario dello stesso bene espropriato sorge un mero interesse legittimo pretensivo ad ottenerne la restituzione, subordinato ad una valutazione discrezionale dell'Amministrazione circa l'attuale utilità della stessa porzione alla realizzazione dell'interesse pubblico (T.A.R. Ancona, sez. I, 24/09/2021, n.682).

Nel caso, non risultando l'avvenuta assegnazione ai terzi dei lotti di terreno di cui ai ricorsi in epigrafe RG 2020/290 ed RG 2020/299, ricorrono gli estremi per riconoscere, in capo alle parti ricorrenti epigrafate, il diritto soggettivo alla retrocessione totale dei fondi, con compensazione del prezzo di retrovendita comprensivo degli interessi.

E tanto basta al Collegio.

In ragione della disposta riunione dei tre gravami, il ricorso RG 2020/905 è inammissibile, per carenza di interesse; i due gravami RG 2020/29 ed RG 2020/299 sono accolti.

La peculiarità della fattispecie consente di compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania- Sezione Staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, così riuniti, dichiara il ricorso RG 2020/905 inammissibile, per carenza di interesse. Accoglie i due gravami RG 2020/29 ed RG 2020/299, come da motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Gaetana Marena, Referendario, Estensore

Laura Zoppo, Referendario

IL SEGRETARIO