

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Ricorso giurisdizionale - Mancanza di un atto presupposto - Tempestiva impugnazione del primo atto lesivo successivo.

Cons. Stato, Sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 428

- in *Il Foro amm.*, 1, 2022, pag. 37 e ss.

“[...] l’asserita mancanza di un atto presupposto va fatta valere con la tempestiva impugnazione del primo atto lesivo successivo, di cui la parte viene a conoscenza [...].

Qualora non sia dedotta l’asserita mancanza dell’atto presupposto nel termine suindicato, tale preteso vizio di incompletezza del procedimento non potrà più essere fatto valere con riferimento a successivi atti autonomi, emanati in procedimenti connessi o in diverse autonome fasi del medesimo procedimento. Tali atti sopravvenuti potranno, dunque, essere autonomamente impugnati soltanto per vizi propri [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale, della società Anas s.p.a. e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2021 il consigliere Michele Conforti e udito per la parte appellante l’avvocato Riccardo Gai, su delega dichiarata dell’avvocato Patrizio Leozappa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge all’esame di questo Consiglio di Stato l’appello avverso la sentenza n. 6523 del 7 giugno 2016, del T.a.r. per il Lazio, Sede di Roma, che ha dichiarato inammissibile il ricorso e i motivi aggiunti proposti in primo grado dagli odierni appellanti.

2. Con il ricorso introduttivo, gli interessati hanno impugnato i decreti di esproprio della società A.n.a.s. s.p.a., prot. CRM-0030628-P e CRM-0030533-P, datati 10 ottobre 2008 e notificati ai ricorrenti il 14 ottobre 2008; con il ricorso per motivi aggiunti, gli interessati hanno gravato il decreto di esproprio della società A.n.a.s. s.p.a. prot. CRM-0033729-I del 4 novembre 2008.

3. Si riassumono i fatti salienti del giudizio.

4. Gli appellanti sono proprietari di terreni interessati dal procedimento di esproprio preordinato alla realizzazione dei lavori della viabilità accessoria dell'Autostrada Roma - Aeroporto di Fiumicino per l'adeguamento del sistema viario Roma - Fiumicino Litorale, 1° lotto.
5. In un primo giudizio, introdotto con il ricorso n.r.g. 6379/2004, gli interessati impugnavano i seguenti atti relativi al procedimento: la Convenzione del 1° ottobre 2002 tra A.n.a.s. s.p.a. e il Comune di Roma; la delibera del Consiglio di amministrazione di A.n.a.s. s.p.a. n. 140 del 6 novembre 2003; il dispositivo del Presidente di A.n.a.s. s.p.a. n. 27631 del 23 dicembre 2003; il decreto di occupazione d'urgenza n. 9236 del 23 marzo 2004; lamentando, tra l'altro, la mancata previsione di un efficace vincolo preordinato all'espropriazione.
6. Con la sentenza n. 631/2007, il Tribunale amministrativo regionale, in parte, dichiarava inefficaci gli atti impugnati e, in parte, li annullava.
7. A seguito di appello della parte soccombente, il Consiglio di Stato sospendeva in sede cautelare l'esecutività della sentenza.
8. Durante la pendenza del giudizio avverso la sentenza n. 631/2007, venivano adottati i decreti di espropriazione precedentemente indicati, con i quali il procedimento espropriativo intrapreso dall'A.n.a.s. è stato concluso.
9. Anche questi provvedimenti venivano fatti oggetto di impugnazione, con la proposizione del ricorso per annullamento n.r.g. 11049/2008, successivamente affiancato da un ricorso per motivi aggiunti, proposto avverso un successivo decreto di esproprio, emanato a parziale rettifica di uno dei provvedimenti precedenti.
10. Nel secondo giudizio incardinato innanzi al T.a.r., si sono costituiti l'Anas S.p.a., il Comune di Roma e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
11. Durante la pendenza del secondo giudizio è sopravvenuta la sentenza n. 7755 del 10 dicembre 2009 di questo Consiglio di Stato, la quale, in riforma della sentenza n. 631/2007 del Tar per il Lazio, dichiarava irricevibile il ricorso introduttivo di quel giudizio.
12. Con la sentenza del 7 giugno 2016 n. 6523, il T.a.r. per il Lazio, Sede di Roma, ha dichiarato inammissibili le impugnazioni proposte.
13. Il Tribunale amministrativo regionale ha statuito che la declaratoria di irricevibilità del primo dei ricorsi proposti ha precluso la proposizione, anche nella successiva controversia, della doglianza relativa alla mancanza della dichiarazione di vincolo preordinato all'esproprio, in quanto *“tale censura ha già sostanziato (ed esaurito) l'ordito argomentativo di parte ricorrente nel precedente contenzioso instaurato con il ricorso rg 6379/04 avverso la procedura espropriativa de qua, e definito in grado d'appello, previa riforma della sentenza di primo grado, con la declaratoria di*

irricevibilità del ricorso per tardività. Cosicché, definitivamente concluso il primo giudizio sulla medesima vicenda espropriativa, non è dato alla parte ricorrente riprodurre in un nuovo giudizio le medesime censure relative alla fase procedurale, al fine di contestare i conseguenti decreti espropriativo, risultando quelle censure ormai precluse e definite con sentenza definitiva del giudice di seconde cure”.

14. Con ricorso notificato in data 7 ottobre 2016 e depositato in Segreteria in data 21 ottobre 2016, i ricorrenti di primo grado hanno proposto appello avverso la suindicata sentenza.

15. Con il primo motivo si censura il mancato esame, da parte del T.a.r., della censura di tardività della notifica del (solo) decreto di esproprio prot. n. 0033729 emanato il 4 novembre 2003, riproponendosene le deduzioni.

L'appellante afferma, in particolare, che la dichiarazione di pubblica utilità è stata effettuata in data 6 novembre 2003, mentre il decreto di esproprio è stato notificato in data 24 novembre 2008, quando oramai era divenuta inefficace la suddetta dichiarazione di pubblica utilità.

16. Con il secondo motivo di appello, gli interessati si dolgono dell'erroneità della sentenza di primo grado per aver ritenuto che, già nel precedente giudizio, definito con la sentenza n. 7755/2009 di questo Consiglio, fosse stata proposta la doglianza relativa alla mancata apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.

17. Con il terzo motivo, gli appellanti si dolgono dell'erroneità della sentenza di primo grado, che avrebbe statuito che il giudicato formatosi nel giudizio definitivo dalla citata sentenza, benché relativo a profili di rito, facesse stato anche relativamente alle censure proposte in quel processo.

18. Si evidenzia, inoltre, che nel giudizio innanzi al T.a.r., poi riformato dalla sentenza del Consiglio di Stato, si sarebbe invece formata una statuizione favorevole agli appellanti, consistente proprio nella constatazione della mancata apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione.

Si soggiunge che il *petitum* e la *causa petendi* del presente giudizio sono comunque differenti rispetto a quelli del precedente processo, sicché nessun giudicato sarebbe comunque invocabile.

Si insiste, successivamente, sulla fondatezza del motivo di ricorso inerente alla mancanza di un atto appositivo del vincolo preordinato all'espropriazione.

19. Con il quarto motivo di appello, si lamenta la mancata pronuncia su alcuni motivi dedotti nel ricorso di primo grado e si sono riproposti tali motivi.

19.1. Con il primo, attinente al decreto di esproprio notificato ai signori Venturini e Agostinelli, si deduce che non corrisponde al vero che una parte delle aree occupate sia stata restituita.

19.2. Con il secondo, si lamenta che, nel decreto di esproprio notificato alla società Parco della Muratella s.p.a., si è erroneamente indicato il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità,

individuato dall'autorità procedente nel provvedimento n. 27631 del 23 dicembre 2003, in luogo del provvedimento n. 140 del 6 novembre 2003, mentre, nel decreto di esproprio notificato agli appellanti, si fa riferimento "in maniera perplessa" ad entrambi gli atti come recanti la dichiarazione di pubblica utilità.

19.3. Con il terzo, si deduce, infine, che le particelle indicate nel decreto di esproprio notificato agli appellanti non sono di loro proprietà, ma della società Parco della Muratella s.p.a..

20. Si sono costituiti in giudizio l'A.n.a.s. e il Comune di Roma, resistendo all'appello.

21. Con la memoria del 15 novembre 2021, gli appellanti hanno sinteticamente ribadito i punti salienti del gravame.

22. All'udienza del 2 dicembre 2021, la causa è stata trattenuta in decisione.

23. Il primo motivo di appello è infondato.

23.1. Giova premettere che ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.P.R. n. 327/2001, "*Se manca l'espressa determinazione del termine di cui al comma 3, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera*".

23.2. Secondo il chiaro dato testuale della disposizione, il termine di cinque anni, decorrente dall'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, è correlato all'emanazione del decreto di esproprio, sicché, qualora ne segua entro questo lasso temporale l'emanazione, il provvedimento ablativo conclusivo del procedimento di espropriazione per pubblica utilità risulta legittimo, perché emanato nei termini di legge.

23.3. Corroborata questa interpretazione anche la giurisprudenza di questo Consiglio, secondo cui, "*In relazione al decreto espropriativo, non trova applicazione l'art. 21 bis della legge n. 241 del 1990, ove si stabilisce che il provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati acquista efficacia nei confronti di ciascun destinatario con la comunicazione allo stesso. Ciò in virtù del fatto che l'art. 13 del D.P.R. n. 327 del 2001 (T.U. Espropriazioni per pubblica utilità), normativa di carattere speciale, richiede che, con riferimento al decreto di esproprio, entro la scadenza del termine, onde non determinare l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, sia necessaria la sola emanazione del provvedimento ablativo e non anche la comunicazione ai suoi destinatari*" (Cons. Stato Sez. IV, 12 marzo 2013, n. 1483).

23.4. Considerato che la dichiarazione di pubblica utilità è stata disposta con il provvedimento n. 140 del 6 novembre 2003, il decreto di esproprio n. 0033729-I risulta legittimo, in quanto adottato in data 4 novembre 2008, cioè entro il quinquennio di cui all'art. 13, comma 4, d.P.R. n. 327/2001.

23.5 Il primo motivo di ricorso va dunque respinto.

24. Possono poi essere esaminati congiuntamente il secondo e il terzo motivo di appello, il cui scrutinio avverrà sulla base di motivazioni analoghe.

24.1. Il secondo e il terzo motivo di appello risultano infondati.

24.2. Per la pacifica giurisprudenza, l'asserita mancanza di un atto presupposto va fatta valere con la tempestiva impugnazione del primo atto lesivo successivo, di cui la parte viene a conoscenza.

24.3. Con l'impugnazione dell'atto ritenuto lesivo, nel relativo termine, la parte ha l'onere di far valere, quale vizio di invalidità derivata, la mancanza dell'atto presupposto ritenuto necessario.

24.4. Qualora non sia dedotta l'asserita mancanza dell'atto presupposto nel termine suindicato, tale preteso vizio di incompletezza del procedimento non potrà più essere fatto valere con riferimento a successivi atti autonomi, emanati in procedimenti connessi o in diverse autonome fasi del medesimo procedimento. Tali atti sopravvenuti potranno, dunque, essere autonomamente impugnati soltanto per vizi propri.

24.5. L'applicazione di questa regola al caso di specie porta a confermare la sentenza di primo grado.

24.5.1. Il giudizio definito con la sentenza n. 7755/2009 di questo Consiglio di Stato ha infatti riguardato l'impugnazione di una serie di atti del procedimento espropriativo, *lato sensu* inteso, fra i quali la dichiarazione di pubblica utilità avente per oggetto l'area esproprianda.

24.5.2. Nell'ambito di quel giudizio, dunque, si sarebbe potuta esaminare la censura sulla mancata apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione.

24.5.3. Sebbene una tale censura sia stata effettivamente proposta in quel processo, tuttavia, con la sentenza n. 7755/2009 questo Consiglio ha dichiarato l'irricevibilità del ricorso introduttivo e dei tre ricorsi per motivi aggiunti notificati dalle parti.

24.5.4. Ne consegue che la censura, relativa alla mancata apposizione del vincolo preordinato all'espropriazione non può essere riproposta nel presente processo, quale vizio di invalidità derivata dei decreti di espropriazione impugnati.

24.6. Il secondo e il terzo motivo di appello vanno pertanto respinti.

25. Può procedersi allo scrutinio delle doglianze articolate nel quarto motivo di appello, con il quale si ripropongono quelle doglianze che il T.a.r. non ha esaminato in ragione della declaratoria in rito.

25.1. Il Collegio rileva che trattasi di censure riguardanti, in via diretta, la legittimità dei decreti di espropriazione, sicché esse andavano comunque scrutinate nel giudizio di primo grado. Sussiste, dunque, il vizio di mancata pronuncia.

25.2. Per quanto riguarda la censura articolata al punto n. 22 dell'appello, essa va dichiarata inammissibile per difetto di specificità.

25.2.1. Con la doglianza riproposta, gli interessati deducono che, *“Per quanto attiene il decreto di esproprio notificato ..., non corrisponde al vero che parte delle aree occupate in via d'urgenza, ai fini dei lavori di cui è causa, siano state restituite ai proprietari”*.

25.2.2. Il Collegio ritiene che questa isolata ed unica deduzione, in cui si sostanzia il motivo di impugnazione, non chiarisca a sufficienza rispetto a quale atto impugnato questa circostanza rileverebbe in punto di illegittimità e le ragioni di diritto poste a sostegno di tale rilievo.

25.2.3. La censura va, pertanto, dichiarata inammissibile.

25.3. La seconda censura, articolata al punto 23 dell'appello risulta infondata.

25.3.1. A tale riguardo, va richiamato il consolidato orientamento di questo Consiglio, secondo cui: *“La contraddittorietà tra gli atti del procedimento amministrativo, figura sintomatica dell'eccesso di potere, si può rinvenire solo allorquando sussista tra più atti successivi un contrasto inconciliabile tale da far sorgere dubbi su quale sia l'effettiva volontà dell'amministrazione, mentre non sussiste quando si tratti di provvedimenti che, pur riguardanti lo stesso oggetto, siano adottati all'esito di procedimenti indipendenti o, comunque, qualora si tratti di due diversi atti che, ancorché inerenti al medesimo oggetto, provengano da uffici diversi e non entrambi competenti a provvedere o siano espressione di poteri differenti, o - ancora - allorquando il nuovo provvedimento dell'Amministrazione, diverso da quello pregresso, sia stata adottata alla stregua di presupposti in parte differenti concretatis medio tempore”* (Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2013, n. 1023).

25.3.2. Dalla disamina formulata non si evince nessun profilo di contraddittorietà tra atti, *“tale da far sorgere dubbi su quale sia l'effettiva volontà dell'amministrazione”*, né altro vizio sostanziale della funzione che abbia compromesso il complesso procedimento intrapreso dall'autorità amministrativa.

25.3.3. Non si configura, dunque, uno sviamento della funzione che ridondi sulla legittimità del decreto di esproprio.

25.3.4. La seconda censura del quarto motivo di appello va pertanto respinta.

25.5. Quanto all'ultima doglianza, essa risulta improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

25.5.1. Risulta dagli atti e, in particolare, dalla deduzione di parte appellante (pag. 10 dell'appello), oltre che dalla sentenza impugnata (pag. 4 della sentenza), che l'autorità espropriante ha emanato un successivo decreto di esproprio, notificato alla società Parco della Muratella s.p.a., proprio per correggere, *in parte qua*, l'errata indicazione dei destinatari del provvedimento ablatorio.

25.4.2. In ragione della disposta correzione, consegue il sopravvenuto difetto d'interesse ad una decisione.

25.4.3. La terza doglianza va, conseguentemente, dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

25.5. Il quarto motivo di appello va pertanto respinto.

26. In conclusione, in ragione delle motivazioni finora esposte, l'appello va respinto.

27. Le spese del secondo grado del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 8057/2016, lo respinge.

Condanna gli appellanti alle spese del secondo grado di giudizio, che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00) in favore di Roma Capitale e in euro 1.000,00 in favore di Anas s.p.a. (mille/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%), se dovuti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Michele Conforti

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO