



N. 00041/2010 REG.SEN.

N. 00815/2003 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 815 del 2003, proposto da: Natalina Mariani, Clelia Mariani, Teresa Mariani, Riccardo Mariani e Franca Mariani, rappresentati e difesi dagli avv.ti Federico Sorrentino e Daniela Frascella, presso lo studio dei quali elettivamente domiciliano in Roma, Lungotevere delle Navi, n. 30;

contro

Regione Lazio, rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Montanaro e Rosa Privitera, con i quali elettivamente domicilia presso gli uffici dell'Avvocatura regionale in Roma, via M. Colonna, n. 27; Comune di Roma, rappresentato e difeso dagli avv. Enrico Lorusso e Andrea Magnanelli, con i quali elettivamente domicilia presso gli uffici dell'Avvocatura comunale in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

- 1) della deliberazione della Giunta regionale Lazio n. 4 dell'11 gennaio 2002, e dei relativi allegati, recante approvazione del Piano particolareggiato, in esecuzione ed in variante al p.r.g., del comprensorio direzionale orientale di Tiburtino avente destinazione I, della delibera consiliare del Comune di Roma 30 luglio 1998, n. 157, e dei relativi allegati, recante attuazione del suddetto piano, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti (*ricorso*);
- 2) delle delibere del Consiglio comunale n. 67 del 27 luglio 2001 e della Giunta comunale n. 795 del 23 dicembre 2002 (*primo atto di motivi aggiunti*);
- 3) della determinazione dirigenziale del Comune di Roma n. 13 del 25 gennaio 2007, nonché della deliberazione della Giunta comunale 26 ottobre 2005, n. 556 (*secondo atto di motivi aggiunti*).

Visto il ricorso;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio e del Comune di Roma;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 25 novembre 2009, la dr.ssa Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il gravame all'odierno esame, concernente una vicenda espropriativa, si articola nell'atto introduttivo del giudizio ed in due atti di motivi aggiunti.

2. Con ricorso notificato in data 17 gennaio 2003, depositato il successivo 28 gennaio, gli istanti, proprietari di alcuni terreni, su cui insistono alcuni manufatti, in zona Tiburtina di Roma, tra cui quelli distinti al fg. 604, p.lle 42 e 531 (appartenenti *pro indiviso* a tutti i ricorrenti la prima, a due di essi la seconda), fatti oggetto di una comunicazione del Comune di Roma notificata il 20 novembre 2002 preannunciante l'esproprio in esecuzione della deliberazione della Giunta regionale Lazio n. 4 dell'11 gennaio 2002, approvativa del piano particolareggiato del Comprensorio Direzionale Tiburtino, hanno domandato l'annullamento della citata deliberazione regionale, nonché della delibera del Comune di Roma 30 luglio 1998, n. 157 di adozione del piano.

Queste le dedotte doglianze:

- violazione e falsa applicazione degli artt. 13, l. 2359/1865 e 16, comma 5, l. 1150 del 1942 - invalidità del piano particolareggiato - violazione degli artt. 42 e 97 Cost. - difetto di istruttoria e di motivazione (primo motivo).

Con il primo motivo di gravame i ricorrenti hanno lamentato l'invalidità del piano particolareggiato, la cui approvazione, equivalente a dichiarazione di pubblica utilità delle operazioni in esse previste, che neppure chiarisce che è *in itinere* un procedimento di espropriazione (cosa che si evince solo dalla comunicazione di notifica), è sprovvista del termine massimo di attuazione del piano e dei termini entro i quali devono essere compiute le espropriazioni. Né tali termini risultano fissati dalla delibera di adozione del piano stesso;

- difetto di motivazione e di istruttoria; violazione dei principi generali in materia di procedimenti di espropriazione (secondo motivo).

Con il secondo motivo è stato rappresentato che mentre alla particella n. 42 è stata conferita una precisa destinazione (verde pubblico), con riferimento alla particella n. 531 non è stata esplicitata la pubblica finalità per la quale l'espropriazione è stata disposta. Il rilievo si profila di particolare gravità, anche perché i ricorrenti hanno subito nel corso degli anni vari procedimenti espropriativi di terreni siti nella stessa zona.

3. Si sono costituiti in resistenza, senza espletare specifiche difese, il Comune di Roma e la Regione Lazio.

4. All'esito di istanze istruttorie avanzate dai ricorrenti, con oo.pp. 22 luglio 2004, n. 289 e 22 aprile 2005 è stato ordinato alle resistenti amministrazioni comunale il deposito degli atti e documenti afferenti al procedimento; l'incombente è stato adempiuto con depositi del settembre 2004 e del maggio-giugno 2005.

5. Con i primi motivi aggiunti, notificati in data 10 ottobre 2005 e depositati il successivo 25 ottobre, i ricorrenti, anche preso atto della documentazione depositata in analogo giudizio pendente innanzi a questo Tribunale (R.G. 11270/04), hanno così ricostruito l'andamento dei passaggi procedurali della vicenda.

La legge c.d. Roma capitale (396/90, artt. 8 e 1) ha previsto la realizzazione del sistema direzionale orientale (s.d.o.), intervento qualificato di preminente interesse nazionale, mediante la deliberazione di un programma pluriennale contenente l'indicazione degli immobili da acquisire tramite espropriazione e dei relativi ambiti temporali al decorrere dei quali procedere ed acquisire, "restando l'esecuzione delle espropriazioni subordinata solamente al decorrere dei predetti termini" (art. 8, comma 1).

Con deliberazione 25 ottobre 1994, n. 226 il Consiglio comunale approvava il p.p. in argomento, cui veniva attribuita validità quinquennale, dichiarava nuovamente la pubblica utilità dell'intervento, suddivideva ciascun comprensorio in due ambiti e fissava, per quanto concerne l'indicazione dei termini per procedere ed acquisire l'ambito di interesse, il 1° gennaio 1995, restando "...l'esecuzione degli espropri...subordinata solamente al decorrere dei termini temporali previsti dal programma..." e "l'esecuzione delle opere ai termini che verranno stabiliti nei provvedimenti ad essi afferenti".

Con deliberazione consiliare 20 aprile 1995, n. 75 veniva approvato lo strumento programmatico e di indirizzo dell'intervento.

Con delibere 20 aprile 1995, n. 76 e 30 luglio 1998 veniva aggiornato il programma pluriennale ed esaminate le osservazioni.

Con delibera 67 del 2001 veniva differita la scadenza temporale del programma pluriennale al 15 agosto 2001 (prendendo a riferimento del differimento il periodo corrispondente a quello nel quale le delibere 226/94 e 76/95 risultavano annullate da questo Tribunale, con statuizioni poi riformate in appello).

Con delibera 27 luglio 2001, n. 67, in vista della imminente scadenza del termine come sopra differito, ne veniva disposta la proroga al 15 agosto 2003.

Con atto 23 dicembre 2002, n. 795 la Giunta comunale deliberava il procedimento espropriativo, fissando i termini per la conclusione della procedura al 10 gennaio 2004.

Tutto ciò premesso, i ricorrenti hanno domandato l'annullamento delle delibere consiliari e giuntali 27 luglio 2001, n. 67 e 23 dicembre 2002, n. 795 (che hanno, rispettivamente, disposto la proroga biennale del termine, già differito, del programma pluriennale e l'avvio del procedimento espropriativo al 15 agosto 2003), esponendo che:

- la proroga del termine di efficacia del p.p. e del termine degli espropri, che si è tradotta in una ulteriore compressione del diritto di proprietà, non è motivata né da caso di forza maggiore né da altre giustificate ragioni indipendenti dalla volontà dell'espropriante (violazione e falsa applicazione di legge; difetto e contraddittorietà della motivazione; violazione degli artt. 42 e 97 Cost.);

- il mancato rispetto dei termini entro i quali avrebbero dovuto essere compiute le espropriazioni, e comunque l'originaria omissione (già fatto constare in ricorso) dell'indicazione di quelli entro i quali le stesse avrebbero dovuto cominciarci e compiersi i lavori rende la procedura del tutto inidonea ad affievolire il diritto dominicale (violazione e falsa applicazione degli artt. 13 della l. 2359/1965 e 16, comma 5 della l. 1150/1942; violazione degli artt. 42 e 97 Cost.; eccesso di potere);

- il mancato rispetto del principio di partecipazione al procedimento (i ricorrenti sono stati informati solo nel 2002 dell'assoggettamento ad esproprio degli immobili *de quibus*) ha impedito ai ricorrenti di prospettare osservazioni che avrebbero potuto contribuire ad orientare diversamente la scelta dell'amministrazione (violazione dei principi del giusto procedimento e della partecipazione alla procedura espropriativa).

6. Con il secondo atto di motivi aggiunti (proposto anche nell'interesse degli eredi di Clelia Mariani e Natalina Mariani, ricorrenti originari deceduti nelle more del giudizio), notificato il 4 aprile 2007, depositato il successivo 18 aprile, gli istanti hanno impugnato la determinazione dirigenziale dell'Ufficio progetti metropolitani del Comune di Roma, n. 13 del 25 gennaio 2007, che ha pronunziato l'esproprio definitivo dell'immobile di proprietà di cui al fg. 604, p.lla 531, nonchè la deliberazione giuntale 26 ottobre 2005, n. 556, ivi richiamata, che ha approvato il piano particellare di esproprio.

Avverso gli atti predetti è stata indirizzata la doglianza di illegittimità derivata dagli atti ritenuti presupposti ed impugnati con i gravami di cui ai punti che precedono.

7. Con memoria depositata in data 3 novembre 2009 il Comune di Roma, premesso che i procedimenti espropriativi relativi alla realizzazione dei primi due stralci del Comprensorio Direzionale Tiburtino non hanno interessato le proprietà dei ricorrenti, ha chiarito che il procedimento espropriativo che ha interessato la particella n. 531 in argomento:

- è stato promosso, sempre nell'ambito del Comprensorio Direzionale Tiburtino, con deliberazione di Giunta comunale n. 556 del 26 ottobre 2005, per la realizzazione del Parco Archeologico Tiburtino;

- che il piano particolareggiato del Comprensorio Direzionale Tiburtino, adottato con deliberazione di Giunta comunale 30 luglio 1988, n. 157 ed approvato con deliberazione di Giunta regionale del Lazio 11 gennaio 2002, n. 4, prevede per la particella n. 531 la destinazione a verde di interesse locale con parcheggio pubblico interrato.

- che il piano particolareggiato è stato depositato per la visione al pubblico ed il relativo decreto di approvazione è stato notificato ai proprietari degli immobili interessati dalla dichiarazione di p.u..

8. All'esito della ricostruzione procedimentale effettuata dall'amministrazione resistente la parte ricorrente ha sviluppato e precisato in memoria le proprie tesi difensive.

9. Alla pubblica udienza del 25 novembre 2009 il gravame è stato indi trattenuto in decisione.

10. Il ricorso è fondato.

Il Collegio intende, infatti, ribadire quanto già affermato nell'analogo contenzioso definito con sentenza della Sezione n. 9899 del 2009.

11. Si osserva preliminarmente che solo a ridosso della decisione del gravame è stato definitivamente precisato dal Comune di Roma l'ambito nel quale si è inserito, in corso di causa, l'esproprio di uno dei beni di proprietà dei ricorrenti.

In ogni modo, anche tenendo conto degli elementi conosciuti in occasione del contenzioso parallelo n. 11270/2004, conclusosi con la appena citata statuizione, sembra che la vicenda, per quanto qui di interesse, possa essere ricostruita nei seguenti passaggi procedurali:

- la proprietà dei ricorrenti è situata nell'ambito del piano particolareggiato del Comprensorio Direzionale Tiburtino, e, più precisamente, nel perimetro del Parco Archeologico Tiburtino;
- il piano particolareggiato è stato adottato con deliberazione di Giunta comunale 30 luglio 1998, n. 157 ed approvato con deliberazione della Giunta regionale del Lazio 11 gennaio 2002, n. 4, da cui la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera;
- il progetto unitario del Parco Archeologico Tiburtino è stato approvato con deliberazione di Giunta comunale 25 novembre 2003, n. 749;

con determinazione dirigenziale n. 31 dell'11 marzo 2004, notificata ad uno solo dei proprietari della particella n. 531, veniva disposto l'accesso alla proprietà volto alla redazione degli stati di consistenza;

- il procedimento espropriativo per la realizzazione del Parco Archeologico Tiburtino è stato promosso con deliberazione giunta 26 ottobre 2005, n. 556;
- nel settembre 2006, e sempre ad uno solo dei proprietari della particella in questione, veniva notificata la determinazione dell'indennità provvisoria di esproprio, non accettata;
- la particella n. 531 del fg. 604 veniva definitivamente espropriata con determina dirigenziale n.13 del 25 gennaio 2007.

12. Alla luce dell'andamento del contenzioso, non sembra superfluo osservare ancora in via preliminare che gli atti salienti del procedimento di cui sopra risultano comunque fatti oggetto di rituale impugnativa a mano a mano che i ricorrenti ne hanno appreso l'esistenza e la connessione con la vicenda espropriativa di interesse.

In particolare:

le delibere di adozione e di approvazione del piano particolareggiato di cui si discute (30 luglio 1998, n. 157 e 11 gennaio 2002, n. 4) sono state impuginate con l'atto introduttivo del giudizio;

l'atto di promozione dell'espropriazione, ovvero la deliberazione giunta 26 ottobre 2005, n. 556, con il secondo atto di motivi aggiunti, in una con la determinazione dirigenziale n. 13 del 25 gennaio 2007 recante l'esproprio definitivo della particella in argomento, nella quale era menzionato.

13. Posto tutto quanto sopra, rileva il Collegio che il motivo di gravame con il quale i ricorrenti hanno lamentato la violazione delle garanzie di informazione e di partecipazione al procedimento, non essendo stato loro consentito di interloquire tempestivamente con le amministrazioni procedenti, in ordine all'approvazione del progetto incidente sui beni di proprietà ed alla modulazione dello stesso, è fondato.

Com'è noto, un chiaro e consolidato indirizzo giurisprudenziale (C. Stato, A. P. 20 dicembre 2002, n. 8; 24 gennaio 2000, n. 2; 15 settembre 1999, n. 14), dal quale non si ravvisano ragioni per discostarsi nella presente sede, ha affermato il principio, generale ed inderogabile, per cui al privato proprietario di un'area destinata all'espropriazione, siccome interessata dalla realizzazione di un'opera pubblica, deve essere garantita, mediante la formale comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento, la possibilità di interloquire con l'amministrazione procedente sulla sua localizzazione e, quindi, sull'apposizione del vincolo, prima della dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e, quindi, dell'approvazione del progetto definitivo, essendo preciso onere della amministrazione comunicare agli interessati l'avvio del procedimento sin dalla fase procedimentale preordinata alla dichiarazione di pubblica utilità, per mezzo della quale i beni dei privati sono immediatamente sottoposti ad una precisa qualità giuridica di subordinazione alla realizzazione di un'opera pubblica ed al conseguente regime di espropriabilità.

E' stato anche precisato che, in tema di provvedimenti ablatori, l'obbligo di avviso di avvio del procedimento ex art. 7, l. 241/1990 non costituisce un adempimento formalistico, essendo finalizzato invece alla realizzazione del principio sostanziale della partecipazione procedimentale, diretto a consentire al privato di avere conoscenza del provvedimento in itinere ed, eventualmente, di interloquire con l'amministrazione introducendo nella dinamica procedimentale l'apprezzamento degli interessi di cui è portatore, per consentirne la comparazione con gli altri interessi coinvolti, pubblici e privati.

Ne deriva che il mancato avviso personale imposto dall'art. 7 l. 241/1990, non superato dalla prova di conoscenza *aliunde* o dalla effettiva partecipazione al procedimento autonomo prodromico alla declaratoria di pubblica utilità di un'opera, rende illegittimo il provvedimento conclusivo dello stesso (C. Stato, IV, 24.2.2000, n. 1016).

Nella specie, risulta pacifico dal fascicolo di causa che il Comune di Roma non ha informato i ricorrenti dell'esistenza del procedimento espropriativo connesso al primo atto deliberativo del procedimento (delibera di adozione del piano particolareggiato 30 luglio 1998, n. 57), di cui si riferisce esclusivamente "il deposito per la visione al pubblico" (memoria dep. il 3 novembre 2009), senza neanche precisare il numero di soggetti interessati dal procedimento: i medesimi sono stati quindi informati dell'esistenza della procedura espropriativa solo in occasione della notifica, a solo uno di essi, dell'atto di approvazione dello stesso (delibera 1 gennaio 2002, n. 4).

Né può applicarsi l'art. 21 *octies* della l. 241/90, il quale dispone che non è annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di norme sul procedimento e sulla forma degli atti qualora, per la sua natura vincolata, il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato, atteso che va esclusa la natura vincolata degli atti non partecipati, di carattere discrezionale, e che la resistente amministrazione non ha dimostrato che il tenore degli atti impugnati non sarebbe mutato in caso di regolare comunicazione dell'avvio del procedimento.

Detta omissione comporta quindi la illegittimità del procedimento espropriativo di cui trattasi.

Il rilevato vizio, di valenza assorbente ogni altra censura pure formulata, si estende a tutti gli atti intervenuti nell'espropriazione di cui trattasi, ivi compreso il pronunciato esproprio, fatto oggetto di impugnazione per illegittimità derivata a mezzo di motivi aggiunti.

14. Per tutto quanto sopra, il ricorso deve essere accolto disponendosi, per l'effetto, l'annullamento degli atti impugnati per quanto di interesse dei ricorrenti.

Le spese di giudizio tra le parti costituite possono essere compensate, sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

Definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 25 novembre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Giampiero Lo Presti, Consigliere

Anna Bottiglieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/01/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO