

N. 02438/2010 REG.SEN.
N. 00976/2009 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 Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 976 del 2009, proposto da:

Secondo Gai, Renato Tacca, Ciuffardi Nello, Iseppi Livio, Liria Carollo, Fernando Lisa, rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Majocco, con domicilio eletto presso lo stesso in Torino, via Assarotti, 11;

contro

Comune di Chieri, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Savarino, con domicilio eletto presso il medesimo in Torino, corso Galileo Ferraris 53;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

della deliberazione della Giunta della Città di Chieri in data 24.4.2009, con la quale veniva dichiarata la pubblica utilità nonché l'urgenza e l'indifferibilità delle opere di sistemazione permanente della via Bardassano, la cui efficacia veniva comunicata con atto notificato in data 29.5.2009; di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Chieri;

Esaminata le memorie difensive del Comune di Chieri depositata il 24.3.2010 e dei ricorrenti depositata il 26.3.2010;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'Udienza pubblica del giorno 8 aprile 2010 il Referendario Avv. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori avv. Majocco per parte ricorrente e avv. Savarino per il Comune;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.1. I ricorrenti gravano la deliberazione della Giunta della Città di Chieri in data 24.4.2009, la cui efficacia veniva comunicata con atto notificato in data 29.5.2009, con la quale veniva dichiarata la pubblica utilità nonché l'urgenza e l'indifferibilità delle opere di sistemazione permanente della via Bardassano.

Tale progetto seguiva l'iniziativa comunale volta a trasformare da privata a pubblica la via in questione, che i deducenti assumono essere pro quota di proprietà dei frontisti titolari di diritti reali sugli immobili che si affacciano sulla stessa e che il Consiglio comunale con delibera n. 71/1994 aveva dichiarato pubblica; la deliberazione fu annullata dal CoRe.Co. la cui decisione fu poi confermata dal Tribunale.

L'atto odiernamente impugnato è stato preceduto dalla delibera di Consiglio n. 40 del 26.4.2004 con cui fu reiterato un vincolo preordinato all'esproprio, impresso con il P.R.G del 1997 e come tale decaduto, per la nota efficacia quinquennale, il 2002.

L'interesse pubblico che sottende la dichiarazione di pubblica utilità

contenuta nella delibera impugnata che approva il progetto definitivo dell'opera in controversia, rimonta già alla precedente indicata delibera del 2004 reiterativa del vincolo espropriativo scaduto nel 2002 ed è ivi espresso nei termini per cui, relativamente alla via Bardassano "l'apertura al pubblico transito si rende necessaria per consentire l'accesso ad un'area ceduta all'Amministrazione comunale nel contesto della realizzazione di un intervento edilizio privato e destinata a parcheggio pubblico" (pag. 3, Delibera n. 40/2004, doc. 5 ricorrenti). Detta delibera non è stata mai impugnata.

1.2. Comunicato l'avvio del procedimento ai privati interessati dall'occupazione delle aree assoggettate ad uso pubblico, non avendo costoro presentato le osservazioni consentite dall'art. 11 del D.P.R. n. 327/2001, il Comune assumeva la delibera del 24.4.2009 qui impugnata, con la quale approvava il progetto definitivo concernente la trasformazione della predetta via, da privata ad uso pubblico, a pubblica previa acquisizione di un'area privata su cui insiste un muro che la delimita, contestualmente dichiarando la pubblica utilità e l'indifferibilità ed urgenza dell'opera.

1.3. I ricorrenti deducono quattro motivi, appresso illustrati in uno con il loro scrutinio, rubricando con il primo, eccesso di potere – difetto di presupposti – travisamento dei fatti – violazione di legge.

Con il secondo – violazione di legge - eccesso di potere - difetto di presupposti. Con il terzo eccesso di potere – difetto istruttoria – inosservanza del D.M. 5.11.2001. Con il quarto mezzo rubricano invece eccesso di potere – carenza di istruttoria - violazione di legge.

Si costituiva il Comune intimato con atto formale e deposito documentale del 15.10.2009 poi producendo corposa memoria defensionale in data

24.3.2010 con la quale sollevava due eccezioni preliminari (inammissibilità/improcedibilità per tardività e inammissibilità per omessa impugnazione della delibera di Consiglio n. 40/2004) oltre ad insistere per il rigetto del gravame.

I ricorrenti producevano a loro volta una memoria difensiva il 26.3.2010.

Alla pubblica Udienza del 8.4.2010, udita la discussione orale dei procuratori delle parti, sulle loro conclusioni e sulla Relazione del Referendario Avv. Alfonso Graziano il ricorso è stato introitato per la definitiva decisione.

DIRITTO

1.1. Deve preliminarmente il Collegio farsi carico di valutare l'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso, rectius, di irricevibilità per tardività, sollevata dalla difesa del Comune sul rilievo che la notifica dell'atto introduttivo sarebbe stata tempestiva ove avvenuta entro il sessantesimo giorno decorrente dall'ultimo giorno di pubblicazione della delibera, attuata mediante affissione all'albo pretorio ex art. 124 del D.Lgs. n. 267/2000 e non ove il termine decadenziale per la proposizione del gravame venga fatto decorrere dal 29.5.2009, data della comunicazione specifica ai ricorrenti dell'efficacia dell'approvazione del piano.

Il Comune invoca giurisprudenza di prime cure, inconferente, che affermerebbe che il termine per l'impugnativa di una delibera di Consiglio comunale recante approvazione di una dichiarazione di pubblica utilità decorre dal giorno successivo al quindicesimo dalla pubblicazione dell'atto all'albo comunale. Addirittura la difesa comunale giunge a sostenere che esisterebbe "un filone giurisprudenziale" che farebbe decorrere il termine a ricorrere dalla data dell'esecutività, ex art. 134 del TUEL, della deliberazione e non dall'ultimo giorno della sua pubblicazione.

1.2. L'eccezione è nitidamente infondata e va pertanto reietta.

Trascura, infatti il Comune di considerare che incontrastata giurisprudenza, espressa già dal Giudice d'appello nel 2001, dalla quale la Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi, differenzia la fattispecie generica rappresentata dalla indifferenziata deliberazione dichiarativa della pubblica utilità scaturente dall'approvazione di una variante generale al piano regolatore, che interessi l'intero territorio comunale o vaste sue aree, dalla più specifica ipotesi, quale quella al vaglio della Sezione, in cui la variante e la connessa dichiarazione di pubblica utilità colpiscono singole determinate porzioni di territorio comunale, di proprietà di soggetti ben individuati. In tali evenienze la giurisprudenza è pacifica nello statuire che il termine decadenziale di sessanta giorni di cui all'art. 21 della L. T.A.R. decorre non già dal giorno successivo all'ultimo di pubblicazione della delibera all'albo pretorio, bensì dalla sua comunicazione o notifica ai proprietari incisi.

Ebbe, infatti, al riguardo a precisare il Consiglio di Stato, che "nel caso in cui, invece, le previsioni urbanistiche costituiscono atti di pianificazione; a contenuto singolo e i vincoli espropriativi vengano ad incidere in modo diretto e immediato sui soggetti destinatari del vincolo reiterato, il termine per l'impugnazione può decorrere dalla data di notifica". (Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 ottobre 2001, n. 5628). La Decisione, che peraltro rinviene un precedente già in Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 febbraio 2000, n. 939, è stata seguita da tutta la giurisprudenza successiva, la quale si è uniformata a siffatte coordinate esegetiche, talora valorizzando, in omaggio ai noti principi processuali amministrativi, oltre che la notifica, anche la piena conoscenza della deliberazione che impone il vincolo espropriativo sul bene privato: ex pluribus, T.A.R. Sardegna, Sez. II, 19 ottobre 2006, n. 2248; T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I, 17 giugno 2003, n. 979; T.A.R.

Campania Napoli, sez. IV, 24 ottobre 2002, n. 6609.

Segnala anche il Collegio che recentissimamente il Consiglio di Stato ha ribadito il rassegnato indirizzo precisando che “la variante specifica al PRG, pur costituendo un atto di pianificazione, ha un contenuto singolo e, quindi, incide in modo diretto e immediato sui soggetti destinatari della previsione; pertanto, il termine per la impugnazione decorre non dalla pubblicazione, ma dalla effettiva conoscenza del provvedimento” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 aprile 2010 n. 2262).

Le illustrate acquisizioni pongono automaticamente in luce l'infondatezza anche dell'ulteriore argomento speso dalla difesa comunale circa la decorrenza del termine decadenziale di proposizione del ricorso dalla data di esecutività della delibera, esimendo quindi il Collegio da ulteriori confutazioni.

2.1. Approdando al merito del gravame, va detto che con il primo mezzo i ricorrenti lamentano che nella vicenda all'esame difetterebbe l'interesse pubblico, in quanto la via Bardassano oggetto della progettata trasformazione condurrebbe ad un'area interclusa che soddisfa solo le limitate esigenze di parcheggio privato proprie dei cittadini che abitano in un fabbricato di nuova costruzione sorto in esito all'attuazione di un P.E.C. di iniziativa privata. La destinazione a parcheggio fruibile invece dalla collettività indifferenziata dei cittadini del Comune è invece sostenuta dal patrono dell'Ente nel corso della discussione di pubblica Udienza, su precisazione richiesta dal Relatore. La stessa è del resto affermata a pag. 2 della deliberazione impugnata.

Come può denotarsi, dunque, la censura è direzionata contro l'esternazione dell'interesse pubblico contenuta, come avvertito in fatto, già nella precedente delibera di Consiglio n. 40/2004, che reiterava il vincolo

espropriativo scaduto nel 2002 e che non è fatta oggetto di impugnazione.

2.2. Con il secondo mezzo il ricorrente spiega invece una censura direttamente rivolta contro la reiterazione del predetto vincolo, effettuata con la delibera n. 40/2004, sostenendo la peraltro convincente tesi secondo cui non poteva l'Ente locale reiterare nel 2004 un vincolo espropriativo già decaduto due anni prima per la maturazione del termine quinquennale di validità legale.

3.1. La delineata illustrazione dei due iniziali motivi di ricorso conduce ad una declaratoria di loro inammissibilità per difetto della tempestiva impugnazione della delibera di Consiglio comunale n. 40 del 26.4.2004.

Osserva peraltro la Sezione che non appare fondata l'ulteriore eccezione, svolta dalla difesa del Comune, di radicale inammissibilità del ricorso per omessa tempestiva impugnazione della delibera 40/04 reiterativa del vincolo espropriativo, del quale si assume il carattere di atto presupposto rispetto alla successiva deliberazione di approvazione del progetto definitivo dell'opera realizzanda.

Evidenzia, per contro il Collegio, che non è traccia nella giurisprudenza di una simile categorica affermazione, tra l'altro le sentenze citate dal Comune a pag. 14 della memoria, affermando invece altri principi.

3.2. Ritiene al riguardo il Collegio non potersi predicare in via assoluta la sussistenza di un nesso di presupposizione – consequenzialità tra la delibera di approvazione del vincolo preordinato all'esproprio e la successiva delibera di approvazione del progetto definitivo e di dichiarazione della pubblica utilità, di guisa che dall'eventuale accoglimento dell'impugnazione della seconda non possa derivare al ricorrente alcun vantaggio a causa dell'omessa previa – o contestuale impugnazione della delibera di apposizione o reiterazione del vincolo espropriativo.

Rimarca invece il Collegio che l'interesse in parola può ravvisarsi e perdurare ogni qual volta il ricorrente, pur non avendo gravato l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, deduca avverso la sola dichiarazione di pubblica utilità, vizi propri della stessa.

In tal caso, l'eventuale accoglimento del gravame e il conseguente annullamento della dichiarazione di pubblica utilità ridonda con effetti vantaggiosi nella sfera giuridica del ricorrente, vivificando il suo interesse, qualora il vincolo preordinato all'esproprio sia già scaduto in corso di causa e non possa quindi più sorreggere una nuova dichiarazione di pubblica utilità, ovvero non possa più essere reiterato senza una motivazione particolarmente adeguata e rafforzata.

Si rammenta, infatti, al riguardo che quantunque la giurisprudenza ammetta che la motivazione della prima reiterazione possa essere svolta con richiamo alle precedenti determinazioni e valutazioni che giustificavano l'apposizione del vincolo, in caso di reiterazione di un vincolo già rinnovato e decaduto, il Consiglio di Stato ha di recente statuito che "è necessario che la motivazione dimostri che l'autorità amministrativa abbia provveduto ad una ponderata valutazione degli interessi coinvolti, esponendo le ragioni (riguardanti il rispetto degli standard, le esigenze della spesa, specifici accadimenti riguardanti le precedenti fasi procedurali) che inducano ad escludere profili di eccesso di potere e ad ammettere l'attuale sussistenza dell'interesse pubblico".(Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 ottobre 2008, n. 4765).

Calando le tratteggiate coordinate ermeneutiche al caso al vaglio della Sezione si osserva che l'eventuale accoglimento del ricorso in epigrafe, proposto unicamente avverso la delibera di approvazione del progetto definitivo comportante la dichiarazione di p.u., produrrebbe un indubbio

vantaggio in capo al ricorrente, qualificandone quindi l'attualità e la perduranza dell'interesse all'azione, dal momento che il vincolo espropriativo rinnovato con la deliberazione n. 40 del 26.4.2004 è nuovamente decaduto il 26.4.2009, non potendo quindi sorreggere una nuova dichiarazione di pubblica utilità se non previa un'ulteriore sua rinnovazione, la quale sarebbe subordinata all'assolvimento di un onere motivazionale particolarmente consistente.

Va conseguentemente disattesa anche l'eccezione di integrale inammissibilità del ricorso come articolata dalla difesa comunale nei termini per cui "lo stesso ricorso e i mezzi di gravame promossi nei confronti direttamente della DGC n. 80 del 24.04.2009 appaiono chiaramente inammissibili per omessa impugnativa a monte nel termine decadenziale del provvedimento presupposto (...) costituito dalla DCC n. 40 del 26.04.2004" (memoria resistente, pag. 15).

Non potendosi per le ragioni più sopra illustrate, predicare un nesso di assoluta presupposizione tra la delibera consigliare di apposizione o reiterazione del vincolo espropriativo e la successiva delibera di Giunta di approvazione del progetto e connessa dichiarazione di p.u., deve quindi il Collegio pervenire ad una declaratoria di sola parziale inammissibilità del ricorso, circoscritta ai soli primi due motivi, con i quali il ricorrente svolge censure solo formalmente direzionate contro la delibera di Giunta n. 80/2009 di approvazione del progetto, ma in realtà rivolte avverso l'atto di reiterazione del vincolo.

Tanto è a dirsi del primo motivo, poiché l'interesse pubblico contestato è stato esternato nella delibera n. 40/2004 nei riportati termini secondo cui "l'apertura al pubblico transito si rende necessaria per consentire l'accesso ad un'area ceduta all'Amministrazione comunale nel contesto della

realizzazione di un intervento edilizio privato e destinata a parcheggio pubblico”.

Ma la stessa conclusione deve essere raggiunta relativamente al secondo motivo, che, come avvertito, censura la stessa determinazione reiterativa di un vincolo decaduto ben due anni prima della adozione della delibera di reiterazione.

Ambedue i motivi in questione dovevano essere dedotti contro la delibera di Consiglio n. 40/2004 la quale, peraltro, non poteva essere più impugnata neanche unitamente alla deliberazione di Giunta del 24.4.2009 oggetto del ricorso in decisione, poiché la prima era già lesiva all'epoca della sua adozione nel 2004 e doveva quindi essere tempestivamente impugnata nel 2004.

3.4. Ritiene infatti la Sezione di dover precisare che l'atto di apposizione o di reiterazione di un vincolo preordinato all'esproprio, comprimendo immediatamente la sfera giuridica del privato proprietario del fondo su cui è stato impresso è dotato di portata lesiva immediata e pertanto deve essere tempestivamente impugnato.

In tal senso è, del resto, pacificamente orientata la giurisprudenza (T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, 8 luglio 2009, n. 3788; T.A.R. Campania - Salerno, Sez. I, 4 aprile 2008, n. 473; T.A.R. Puglia - Bari, Sez. III, 11 settembre 2008, n. 2079; T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II, 14 settembre 2005, n. 6989). I primi due motivi di gravame si prospettano pertanto inammissibili per le ragioni illustrate.

4.1. Con il quarto mezzo invece i ricorrenti lamentano l'inosservanza del D.M. 5.11.2001, allegando che manca l'indicazione del tipo di strada che l'Ente intende realizzare, avendo il Comune omesso di precisarne la tipologia, tra quelle elencate all'art. 2 del Codice della strada.

La censura è infondata. La delibera impugnata offre, infatti, sicuri indici di identificazione della tipologia di opera che il Comune vuole realizzare, avendo l'Ente deliberato di "approvare il progetto definitivo relativo alle opere di sistemazione permanente di via Bardassano", con ciò chiaramente definendo l'oggetto dell'intervento, qualificato come consistente in una sistemazione permanente di una via che è pure individuata nella sua denominazione come via Bardassano

Ne consegue che il Comune non ha inteso costruire ex novo una strada, ma intervenire su una via già esistente, individuata e nominata e che, pertanto, all'evidenza, non può che appartenere alla tipologia delle vie urbane locali.

4.2. La precisa indicazione ed individuazione tipologica, che il ricorrente invoca, sarebbe stata invero necessaria solo nel primo caso, ossia se l'Ente avesse inteso realizzare ex novo una nuova strada, laddove nel caso all'esame lo stesso oggetto della deliberazione n. 80/2009 è chiarito nei termini di "sistemazione permanente di via Bardassano", la quale viene unicamente trasformata da privata ad uso pubblico a pubblica, mediante la demolizione – con previa acquisizione delle relativa area privata del muro che la delimita.

5.1. Al quinto ed ultimo motivo è invece commessa la deduzione della violazione dell'art. 10 della L. Reg. n. 52/200, per non avere il Comune formulato la previsione dell'impatto acustico che sarà determinato dalla progettata trasformazione della via, con conseguente incremento di traffico.

Anche siffatta doglianza non si profila fondata, in quanto la normativa invocata dai ricorrenti non trova applicazione al progetto per cui è controversia.

Invero, come tra l'altro gli stessi ricorrenti ricordano, l'art. 10 della L. Reg. Piemonte 20.10.2000 n. 52 stabilisce che "la documentazione previsionale di impatto acustico, costituita da idonea documentazione tecnica, redatta secondo le disposizioni indicate nel provvedimento di cui all'articolo 3, comma 3, lettera c), é obbligatoria per la realizzazione, la modifica o il potenziamento delle opere, infrastrutture o insediamenti indicati nell'articolo 8, commi 1, 2 e 4 della l. 447/1995". Quest'ultima norma, contenuta nella L. 26.10.1995, Legge quadro sull'inquinamento acustico, a sua volta stabilisce che "1. I progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'articolo 6 della L. 8 luglio 1986, n. 349 (...) devono essere redatti in conformità alle esigenze di tutela dall'inquinamento acustico delle popolazioni interessate.

2. Nell'ambito delle procedure di cui al comma 1, (...) i competenti soggetti titolari dei progetti o delle opere predispongono una documentazione di impatto acustico relativa alla realizzazione, alla modifica o al potenziamento delle seguenti opere:

a) aeroporti, aviosuperfici, eliporti;

b) strade di tipo A (autostrade), B (strade extraurbane principali), C (strade extraurbane secondarie), D (strade urbane di scorrimento), E (strade urbane di quartiere) e F (strade locali)".

Dal riportato combinato disposto normativo, dunque, discende a chiare note che l'obbligo di predisporre la documentazione di impatto acustico per la realizzazione delle opere elencate dalle lettere sopra riportate dell'art. 8, comma 2 della L. n. 447/1995, tra cui sono annoverate anche le strade urbane e le strade locali, vige unicamente, a mente dell'incipit del comma 2 in analisi, "nell'ambito delle procedure di cui al comma 1", che a sua volta fa riferimento ai "progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale

ai sensi dell'articolo 6 della L. 8 luglio 1986, n. 349”.

5.2. Solo per i progetti sottoposti a VIA, dunque, vi è l'obbligo di allestire la documentazione di impatto acustico. Le opere sottoposta a VIA, com'è noto sono state definite con il T.U di cui al D.lgs. n. 152/2006, c.d. Codice dell'Ambiente, ma già nell'art. 6 della L. n. 349/1986 venivano identificate nelle “categorie di opere in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente” e venivano “individuare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata su proposta del Ministro dell'ambiente”.

Ora, non v'è dubbio che una piccola strada di un piccolo Comune, quale quello resistente, non è opera in grado di produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente. Ne, del resto, i ricorrenti offrono elementi deduttivi e argomentativi giuridici e documentali al riguardo.

5.3. Precisa pertanto il Collegio che la predisposizione della documentazione di impatto acustico, prescritta dall'art. 10 della L.Reg. Piemonte n. 52/2000, in virtù del rinvio da tale norma operato all'art. 8, commi 1 e 2 della L. n. 447/1995 e da questa veicolato all'art. 6 della Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, sostituita dal d.lgs. n. 152/2006, non è richiesta se non per la realizzazione di opere e progetti soggetti a valutazione di impatto ambientale a causa della loro idoneità a produrre rilevanti modificazioni dell'ambiente, opere tra cui non è annoverabile la realizzazione di una piccola strada urbana all'interno di un piccolo Comune.

In definitiva, sulla scorta delle argomentazioni finora illustrate il ricorso in epigrafe deve essere dichiarato inammissibile con riguardo ai primi due motivi, mentre deve essere respinto per il resto, stante l'argomentata infondatezza dei motivi terzo e quarto.

La soccombenza dell'Amministrazione sulle due eccezioni preliminari di rito da essa elevate è, tuttavia, motivo di integrale compensazione delle spese di lite tra le costituite parti.

La motivazione della presente decisione è stata depositata mediante rilascio al Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa in data 29.4.2010.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte – Prima Sezione – definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo respinge.

Compensa integralmente le spese di lite tra le costituite parti.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella Camera di Consiglio del giorno 8 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Alfonso Graziano, Referendario, Estensore

Paola Malanetto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/05/2010

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

IL SEGRETARIO