

Pubblicato il 29/11/2021

N. 00874/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00423/2018 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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 423 del 2018, proposto da **Itagest** S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Ranalli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Lietta Calzoni in Perugia, via Bonazzi n. 9, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di Terni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Silvi, con domicilio eletto presso l'Avvocatura della Provincia di Perugia, sita in Perugia, piazza Italia n. 11, e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

1) della deliberazione del Commissario straordinario del Comune di Terni n. 43 del 14.05.2018, pubblicata all'albo pretorio a partire dal 15.05.2018,

comunicata in data 29.05.2018, avente ad oggetto «*Bretella stradale AST – San Carlo. Approvazione progetto di fattibilità tecnica ed economica e reiterazione del vincolo preordinato all’esproprio sui terreni interessati dalla realizzazione dell’opera*», nella parte in cui incide negativamente sulla proprietà della società **Itagest** S.r.l. distinta catastalmente al foglio 90 particelle 182 e 238;

2) di ogni altro atto presupposto conseguente e/o, comunque, connesso, ivi inclusi: 2.a) la deliberazione della Giunta comunale n. 10 del 14.01.2015, nella parte in cui sia lesiva della proprietà della ricorrente; 2.b) l’atto d’indirizzo della Giunta comunale n. 141 del 26.11.2014, nella parte in cui sia lesivo della proprietà della società ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Terni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2021 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. – La società **Itagest** è proprietaria di terreni in Terni, distinti al foglio 90, partt. 182 e 238, siti in una zona limitrofa ad importanti stabilimenti industriali e, per questa ragione, ricompresa tra quelle nelle quali, con ordinanza sindacale, sono stati vietati la coltivazione di prodotti per l’alimentazione umana ed animale e l’allevamento di animali.

Detti terreni ricadono in zona prevalentemente agricola per effetto delle previsioni del Piano regolatore generale del Comune di Terni, e precisamente in zona R di riqualificazione paesaggistica ed ambientale

quanto al terreno di cui alla particella 182 ed in zona S destinata a viabilità quanto al terreno di cui alla particella 238. La società ricorrente riferisce che le citate destinazioni di PRG state impugnate con ricorso davanti a questo Tribunale Amministrativo Regionale, definito con sentenza di rigetto n. 791/2017, su cui pende l'appello dinnanzi al Consiglio di Stato.

2. – La ricorrente riferisce che, fin dal 2001, il Comune di Terni ha intenzione di realizzare sulla particella n. 238 un'infrastruttura stradale di collegamento tra la strada S. Carlo e la rotatoria Terni-Rieti (la “bretella stradale”).

3. – Con nota del 24.03.2016, il Comune di Terni comunicava a **Itagest** l'avvio del procedimento finalizzato all'approvazione del progetto preliminare della nuova bretella stradale ed alla reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio delle aree necessarie alla sua realizzazione.

4. – Quindi, con deliberazione del Commissario straordinario del Comune di Terni del 14.05.2018, n. 43, considerato che l'opera era già prevista nel PRG approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 307/2008 e che i vincoli preordinati agli espropri necessari per la sua realizzazione erano decaduti ai sensi dell'art. 9, c. 2, del D.P.R. 327/2001 ed esaminate le osservazioni pervenute dalle proprietà interessate, approvava il progetto di fattibilità tecnico-economica della bretella stradale e la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio con durata quinquennale in relazione ai beni interessati dalla realizzazione dell'opera.

5. – **Itagest** ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale la deliberazione commissariale appena citata e ne ha chiesto l'annullamento, ritenendola illegittima per i motivi di seguito sintetizzati:

I. violazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001 e degli artt. 218 e 219 della legge regionale n. 1/2015 ed eccesso di potere per difetto di motivazione e

di istruttoria: secondo la ricorrente, il provvedimento sarebbe illegittimo perché non terrebbe conto del percorso intrapreso dall'Amministrazione comunale e da **Itagest**, fin dal 2008-2009, per la stipula di un accordo sostitutivo di provvedimento finalizzato alla cessione gratuita al Comune delle aree necessarie alla realizzazione dell'infrastruttura e, inoltre, perché non sarebbe stata celebrata la conferenza di servizi prevista dall'art. 219 della legge regionale n. 1/2015;

II. violazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001 e dell'art. 23 del d.lgs. n. 50/2016 ed eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, contraddittorietà ed illogicità manifeste: secondo **Itagest** il provvedimento sarebbe illegittimo in mancanza di una nuova pianificazione urbanistica o, quanto meno, di una rivalutazione della situazione urbanistica, che avrebbe potuto evidenziare l'attuale incompatibilità della destinazione agricola delle particelle di proprietà della ricorrente con la situazione di fatto e di diritto dell'area circostante e portare, così, ad una variazione della destinazione delle porzioni di terreno di residua proprietà di **Itagest** tale da rendere possibile un uso più remunerativo delle stesse;

III. violazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001 e degli artt. 3, 7 e 11 della legge n. 241/1990, violazione dei principi di trasparenza, buon andamento e correttezza dell'agire amministrativo, difetto di motivazione e di istruttoria, irrazionalità: **Itagest** si duole della mancata considerazione e motivazione in relazione agli interessi del privato proprietario al pieno godimento del proprio bene, alla luce della durata complessiva del vincolo;

IV. difetto di motivazione sotto ulteriore profilo, difetto di istruttoria, travisamento e disparità di trattamento: secondo **Itagest**, la delibera sarebbe illegittima perché il progetto di fattibilità determinante la

reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio non terrebbe conto della problematica relativa alla parziale interclusione ed alla maggiore onerosità degli accessi ai terreni di cui alle particelle nn. 182 e 238 per effetto della futura realizzazione dell'opera, come rappresentato dalla stessa ricorrente nelle osservazioni integrative inviate il 25.05.2017, mentre sarebbe stata mantenuta la destinazione urbanistica delle aree di proprietà di altra ditta, suscettibili di accogliere l'installazione di impianti di carburante.

6. – Il Comune di Terni si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e, in vista della discussione, ha depositato memoria.

7. – **Itagest** ha depositato memoria di replica, con la quale ha anche chiesto un rinvio della discussione al fine di consentire la trattazione congiunta della presente causa con il ricorso n. 68/2020, proposto dalla stessa società e pendente dinnanzi a questo Tribunale, per l'annullamento della deliberazione della Giunta comunale di proposta al Consiglio comunale di adozione di variante parziale al PRG con reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio.

8. – All'udienza pubblica del 26 ottobre 2021, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

9. – Il collegio non ravvisa la sussistenza delle circostanze eccezionali alle quali, ai sensi dell'art. 73, c. 1-*bis*, cod. proc. amm., come introdotto dall'art. 17, c. 7, del d.l. n. 80/2021, è subordinata la possibilità del rinvio della trattazione della causa.

Il differimento è stato chiesto per consentire la trattazione congiunta del presente ricorso e del ricorso n. 68/2020, che però ha ad oggetto un atto, la delibera della Giunta regionale recante proposta al Consiglio comunale di variante al PRG con reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, che

assume autonoma rilevanza nella vicenda complessiva relativa alla realizzazione della bretella stradale di cui si tratta.

L'istanza di rinvio non può dunque trovare accoglimento.

10. – Venendo all'esame dei motivi di ricorso, il collegio ritiene di dover muovere dall'esame della seconda doglianza, che ha precedenza logica sulle altre.

La società ricorrente si duole del fatto che la reiterazione del vincolo è stata disposta attraverso la delibera commissariale di approvazione del progetto di fattibilità tecnico-economica della bretella stradale e non mediante una nuova pianificazione urbanistica o, quanto meno, una rivalutazione della situazione urbanistica (che, secondo **Itagest**, avrebbe anche potuto determinare una variazione della destinazione d'uso della porzione di terreno di residua proprietà della società tale da renderne possibili usi più remunerativi).

Il collegio condivide la censura relativa allo strumento giuridico necessario per la valida reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio.

L'art. 9 del D.P.R. n. 327/2001 stabilisce che «*[u]n bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che prevede la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità*» e che detto vincolo ha la durata di cinque anni, durante i quali può essere emanato il provvedimento che, ai sensi del successivo art. 12, comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

Decorso il suddetto termine senza che sia stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo preordinato all'esproprio decade e trova applicazione la disciplina dettata dall'art. 9 del D.P.R. n. 380/2001 con riguardo all'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica, ovvero il regime

proprio delle c.d. “zone bianche” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2008, n. 2570).

Il quarto comma dell’art. 9 del D.P.R. n. 327/2001 stabilisce, poi, che «*[i]l vincolo preordinato all’esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti al comma 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard*».

Dunque, ai fini della motivata reiterazione del vincolo preordinato all’esproprio una volta che sia intervenuta la sua decadenza per decorso del termine quinquennale, è necessaria, per espressa previsione normativa, la rinnovazione dei procedimenti di approvazione del piano urbanistico generale ovvero una sua variante.

Ove agli stessi fini si ritenesse sufficiente l’approvazione del progetto dell’opera pubblica, la limitazione espropriativa della proprietà impressa mediante la reiterazione del vincolo «*sfuggirebbe alla (maggiormente garantita) procedura che prevede (oltre all’intervento dei destinatari ultimi della reiterazione, in sede di predisposizione delle osservazioni) la doppia verifica degli Enti preposti alla programmazione dell’assetto territoriale attraverso il duplice momento della adozione e della approvazione della normativa relativa all’assetto territoriale*» (Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3365).

La necessità della rinnovazione dei procedimenti di approvazione dello strumento di pianificazione urbanistica generale ovvero di una sua variante è del resto coerente con la condizione dell’immobile a seguito della decadenza del vincolo preordinato all’esproprio: dal momento che, per previsione normativa, l’area è soggetta alla disciplina dettata dall’art. 9 del D.P.R. n. 380/2001 con riguardo all’attività edilizia in assenza di

pianificazione urbanistica, l'amministrazione comunale è chiamata a rideterminarsi in ordine alla destinazione urbanistica della stessa. In questo scenario, la reiterazione del vincolo espropriativo è una delle possibilità rimesse alla scelta dell'ente locale: ove l'amministrazione si determinasse in tale direzione, la decisione non potrebbe che collocarsi all'interno dell'assetto urbanistico dettato da una variante urbanistica o da un nuovo piano, necessari per il superamento della condizione della "zona bianca", con conseguente necessità che sia seguito il relativo *iter* procedimentale.

Dunque, la reiterazione del vincolo è consentita solo con la procedura di approvazione del piano urbanistico o di una sua variante e non attraverso atti diversi (v. anche TAR, Lazio, Latina, sez. I, 25 maggio 2020, n. 167; TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 7 marzo 2013, n. 1286; Cons. Stato, sez. IV, 10 luglio 2007, n. 3880).

11. – La fondatezza del motivo riguardante lo strumento giuridico utilizzato dall'Amministrazione comunale per la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio determina il logico assorbimento delle censure articolate da parte ricorrente con i motivi terzo e quarto, essendo il procedimento di approvazione del nuovo piano o della variante la sede in cui l'Amministrazione è chiamata a valutare e congruamente motivare, secondo quanto ritenuto dalla giurisprudenza, la persistenza delle ragioni di interesse pubblico della reiterazione del vincolo e l'insuscettibilità di detto interesse di essere adeguatamente soddisfatto attraverso soluzioni alternative nel necessario bilanciamento tra il costo dell'intervento pubblico e il sacrificio imposto al privato (Cons. Stato, n. 3365/2012, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2013, n. 5197).

12. – Non è invece meritevole di condivisione il primo motivo di ricorso, con cui **Itagest** deduce che l'impugnata delibera del Commissario

straordinario sarebbe illegittima perché non terrebbe conto del percorso intrapreso dalle parti fin dal 2000 finalizzato alla conclusione di un accordo sostitutivo di provvedimento per la cessione al Comune di Terni dell'area necessaria per la realizzazione della bretella stradale e la contestuale classificazione delle residue porzioni delle particelle di proprietà di **Itagest** a destinazione FD3 al fine di consentire la realizzazione di strutture di servizio alla logistica e parcheggi per veicoli pesanti.

Posto che non si discute qui di un inadempimento di un accordo sostitutivo *ex art.* 11 della legge n. 241/1990, per la ragione che il suddetto accordo non risulta essere stato mai stipulato, detto percorso, secondo quanto si apprende dalla documentazione in atti, non sfociò nella stipula dell'atto consensuale sostitutivo di provvedimento a causa del mancato raggiungimento (peraltro nel termine unilateralmente stabilito dalla stessa odierna ricorrente con la nota del legale del 28.05.2010) di un accordo tra le parti in ordine all'estensione dei terreni che avrebbero dovuto essere ceduti da **Itagest** al Comune di Terni quale contropartita dell'incremento di valore che avrebbe apportato la modifica della destinazione d'uso delle particelle residue.

13. – In conclusione, nei limiti sopra indicati il ricorso di **Itagest** deve trovare accoglimento, con conseguente annullamento della delibera commissariale impugnata.

14. – Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Amministrazione resistente al pagamento in favore della società ricorrente delle spese di lite, che liquida nella misura di € 1.500,00 (euro millecinquecento/00) oltre oneri ed accessori di legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Enrico Mattei, Consigliere

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO