

Pubblicato il 18/03/2022

N. 01968/2022REG.PROV.COLL.

N. 03963/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3963 del 2013, proposto dai signori Maria Agostinelli, Omero Venturini, Massimo Venturini, Annalisa Staglianò, Arianna Venturini e Maria Stella Venturini, rappresentati e difesi dall'avvocato Patrizio Leozappa, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Giovanni Antonelli, 15,

contro

la società A.N.A.S. S.p.a. e U.T.G. - Prefettura di Roma, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12,

nei confronti

di Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Rossi ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura capitolina in Roma, via del Tempio di Giove, 21,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma - Sezione I, n. 1722 del 15 febbraio 2013, resa *inter partes*;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A.N.A.S. S.p.a., U.T.G. - Prefettura di Roma e Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2022 il consigliere Giovanni Sabato e udito per la parte appellante l'avvocato Riccardo Gai in sostituzione dell'avvocato Patrizio Leozappa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con decreto del 6 giugno 2007 il Prefetto di Roma, fatto richiamo alle note ed ai pareri pervenuti da A.N.A.S. S.p.a., dall'Agenzia del Territorio e dall'Avvocatura generale dello Stato, respingeva integralmente l'istanza con la quale i signori Maria Agostinelli, Omero Venturini, Massimo Venturini, Annalisa Staglianò, Arianna Venturini e Maria Stella Venturini chiedevano alla Prefettura di Roma di dichiarare, ai sensi e per gli effetti dell'art. 61 della l. n. 2359/1865, l'inservibilità di una parte dei terreni di loro proprietà, oggetto di esproprio con decreto del Prefetto di Roma del 26 luglio 1996.

2. L'anzidetto decreto prefettizio del 6 giugno 2007, unitamente alla nota della Prefettura del 28 novembre 2011, sono stati impugnati innanzi al T.a.r. per il Lazio con il ricorso n. 8650 del 2007, integrato da motivi aggiunti, definito con la sentenza del 15 febbraio 2013, n. 1722, appellata in questa sede.

3. Con tale pronuncia il T.a.r. ha respinto i ricorsi, evidenziando che "*solo con l'impugnativa del decreto di esproprio gli interessati avrebbero potuto e dovuto far valere le proprie ragioni, essendo loro preclusa la possibilità di chiedere la dichiarazione di inservibilità dei fondi, funzionale alla loro retrocessione, in assenza appunto dei necessari presupposti ex lege*"; ciò perché il decreto di esproprio era stato adottato il 26 luglio 1996, quando i lavori erano ormai completati.

4. Avverso tale sentenza è stato proposto l'appello in epigrafe, notificato il 26 aprile 2013 e depositato il 24 maggio 2013, con il quale sono stati sollevati tre motivi di gravame (pagine 8-15) con la successiva riproposizione dei motivi di primo grado (15-26).

5. In particolare è stato dedotto quanto segue:

1) circa l'asserita rilevanza della mancata utilizzazione delle aree (non quale presupposto per la dichiarazione di inservibilità, ma) esclusivamente quale vizio del decreto d'esproprio, si deduce che, a differenza di quanto opinato dal T.a.r., per la presentazione dell'istanza di inservibilità ex art. 61 ultimo comma, rileverebbe soltanto il mancato integrale utilizzo delle aree espropriate, in qualunque momento

verificatosi, non essendo prevista la necessità che le opere siano state eseguite soltanto dopo l'emissione del decreto di esproprio;

II) circa l'asserito completamento dell'opera pubblica prima dell'emissione del decreto di esproprio, si deduce che il certificato di fine lavori di Intercantieri, valorizzato dal T.a.r., non avrebbe alcuna valenza in ordine all'effettivo perfezionamento dell'opera e comunque alla utilizzazione delle aree occupate;

III) circa la percezione, da parte dei ricorrenti, dell'indennità di esproprio e l'impugnazione del relativo decreto con il ricorso al TAR Lazio rg 8893/1998, si deduce che sarebbe irrilevante la pendenza del ricorso avverso il decreto di esproprio non essendo stati sollevati rilievi in ordine al minore concreto utilizzo delle aree espropriate;

IV) riproposizione, anche ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., dei motivi del ricorso di primo grado rimasti assorbiti o non esaminati in prime cure.

6. L'appellante ha concluso chiedendo l'accoglimento dell'appello e pertanto l'annullamento degli atti impugnati in prime cure con vittoria di spese.

7. In data 31 maggio 2013 si è costituita in giudizio Roma Capitale chiedendo il rigetto del gravame.

8. In data 3 luglio 2013 A.N.A.S. S.p.a. e U.T.G. – Prefettura di Roma si sono costituite in giudizio.

9. Con ordinanza n. 2283 del 17 marzo 2021, il Collegio ha disposto istruttoria a carico dell'Ufficio Provinciale di Roma – Territorio, al fine di acquisire *“una documentata relazione sullo stato delle particelle sopra elencate e delle relative procedure espropriative”* assegnando per la sua esecuzione il termine di giorni sessanta dalla comunicazione dell'ordinanza medesima.

10. In data 1° giugno 2021 l'Agenzia delle entrate – Ufficio Provinciale Territorio di Roma, ha depositato agli atti del giudizio istanza di proroga del termine per il deposito della richiesta relazione.

11. In data 4 agosto 2021 la relazione istruttoria è stata depositata, concludendosi che *“le aree contestate sono, ad oggi, tutte a servizio della viabilità”*.

12. In data 5 gennaio 2022 parte appellante ha depositato memoria ex art. 73 c.p.a. insistendo per l'accoglimento dell'appello, in quanto nessuna delle particelle di cui si è domandata la retrocessione sarebbe stata effettivamente utilizzata per la finalità per la quale era stata originariamente espropriata, ossia la realizzazione della terza corsia del G.R.A.

13. L'appello è stato introitato in decisione alla pubblica udienza dell'8 febbraio 2022.

14. L'appello è infondato.

14.1 Come esposto in narrativa, l'appellante mira alla dichiarazione d'inservibilità dei cespiti sottoposti a procedura ablatoria rimarcando che non sarebbero state realizzate le opere pubbliche per le quali l'amministrazione l'aveva attivata. Ai fini della disamina della vicenda di causa, per la sua peculiarità, occorre che si provveda al suo preliminare inquadramento giuridico, dovendosi menzionare a tal uopo un recente pronunciamento di questo Consiglio, con il quale si è ritenuto che *“una volta emessa la dichiarazione di inservibilità, essendo esaurito il residuo potere discrezionale dell'Amministrazione, a fronte del quale la posizione del privato espropriato costituisce un interesse legittimo, il soggetto che voglia riavere indietro i beni vanta un diritto soggettivo tutelabile innanzi al giudice ordinario”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2019, n. 200). L'appellante, quindi, all'esito dell'approfondimento istruttorio disposto dal Collegio, mostra di avere ancora interesse alla dichiarazione d'inservibilità nell'ottica della successiva restituzione delle aree ablate evidenziando che le opere pubbliche realizzate sono diverse da quelle per le quali era stata disposta l'espropriazione (terza corsia del grande raccordo anulare).

Occorre quindi dar conto delle risultanze acquisite all'esito dell'istruttoria disposta con l'ordinanza n. 2283 del 17 marzo 2021, compendiate nelle seguenti conclusioni del Capo Area Gestione Banche Dati: *“si evidenzia che le aree contestate sono, ad oggi e a vario modo, tutte a servizio delle strade e, quindi, totalmente indispensabili alla viabilità”* (cfr. pagina 7 della relazione). In particolare, il verificatore ha potuto accertare che *“tutti i terreni oggetto di esproprio, ad oggi, sono a servizio della rete stradale [...] hanno le seguenti destinazioni d'uso: - sono occupate dalla sede stradale a seguito della realizzazione di nuovi svicoli o del loro ampliamento; - sono destinate a viabilità interna accessibile, da varchi chiusi alla pubblica circolazione, solo ai mezzi autorizzati per effettuare lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria; - sono destinate a scarpata del rilevato stradale; - sono destinate ad opere idrauliche per lo smaltimento delle acque; - sono sistemate con alberi e siepi per mitigare gli effetti dell'inquinamento; - sono destinate ad opere impiantistiche (linee elettriche, manufatti, torri di illuminazione, cabine elettriche, ecc.)”* (cfr. pagina 6 della relazione).

14.2 Venendo quindi alla disamina dei motivi di gravame, questi, ove intesi ad inficiare la sentenza impugnata alla luce del suo quadro motivazionale, sono suscettibili per il loro tenore di essere esaminati congiuntamente risultando complessivamente infondati.

Parte appellante contesta le statuizioni reiettive recate dall'impugnata sentenza ritenendo che il T.a.r. sarebbe caduto in errore nel circoscrivere l'alveo applicativo dell'art. 61 della l. n. 2359/1865 tracciando il confine tra dichiarazione d'inservibilità ed onere d'impugnativa del decreto di esproprio. Più esattamente il T.a.r. ha ritenuto che, alla luce della stessa formulazione dell'art. 60 della legge 25.6.1865, n. 2359, *ratione temporis* applicabile, il perimetro applicativo di tale norma non potrebbe riguardare il caso in cui *"erroneamente siano state espropriate aree che non sono servite all'esecuzione dell'opera pubblica"*. Secondo il T.a.r. assume rilievo il fatto che *"nella specie il decreto di esproprio de quo prot. n. 9604041/463/91 è stato adottato il 26.7.1996, quando i lavori erano ormai completati, secondo quanto risulta dal certificato di ultimazione lavori datato 30.5.1995"*. Ciò perché *"già prima dell'emanazione del menzionato decreto di esproprio erano note le aree effettivamente impiegate dai lavori in questione e quelle al contrario asseritamente non utilizzate, benché ivi individuate"*. Il T.a.r. traccia così una linea di demarcazione dei confini del su citato art. 60 la cui applicazione, secondo l'appellante, non sarebbe invece in discussione. Ciò che assumerebbe rilievo infatti sarebbe la mancata esatta realizzazione delle opere per le quali il potere espropriativo è stato esercitato, nel caso di specie consistenti nella terza corsia del GRA mai eseguita, cosicché sussisterebbero i presupposti per la dichiarazione d'inservibilità senza alcuna necessità di sottoporre a impugnativa il decreto di esproprio. In tale ottica sarebbero quindi privi del rilievo assegnato dal Tribunale sia il certificato di fine lavori di Intercantieri, sia la pendenza del ricorso innanzi al T.a.r. Lazio (n.8893/1998) avverso il decreto di esproprio.

14.3 Tali deduzioni non risultano fondate in quanto ciò che al fine rileva è che l'area, come emerge dalle risultanze istruttorie su richiamate, è stata sottoposta a destinazione pubblica peraltro attraverso la realizzazione di opere stradali quantomeno analoghe o comunque accessorie a quelle per le quali era stata disposta l'espropriazione. La retrocessione infatti postula la decisione dell'amministrazione di dismettere il bene espropriato e non utilizzato, la quale a sua volta *"presuppone, sia pure implicitamente, una valutazione di inservibilità dell'area per la realizzazione dell'opera pubblica cui pure era stata preordinata, il che è ragione sufficiente ad evidenziare il carattere di non utilizzabilità del bene alle finalità strumentali originariamente impresse al bene stesso"* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2014, n. 269). Le considerazioni dell'appellante attengono alla mancata coincidenza tra l'opera cui le particelle erano destinate (terza corsia del GRA) e quelle effettivamente realizzate che si assumono diverse, quando invece dalla relazione emerge che si tratta di opere comunque accessorie al GRA e funzionali al loro migliore utilizzo. Le relative aree infatti, come descritto nella relazione di verifica, ove non occupate dalla sede stradale, sono comunque asservite a funzioni accessorie per esigenze idrauliche, ambientali o di allocazione di opere impiantistiche. Non sussistono quindi i presupposti per la retrocessione, non potendosi questa fondare sulla mera mancanza di assoluta coincidenza tra le opere, peraltro comunque sommariamente descritte nel decreto di esproprio e quelle effettivamente realizzate. La *ratio* della norma invocata è quella di consentire al soggetto abitato di vedere ripristinato l'assetto dominicale preesistente quando il bene non sia stato sottoposto a destinazione pubblica senza quindi che possa rilevare l'esatta consistenza delle opere realizzate ove comunque in grado di assicurare l'interesse pubblico cui erano destinate.

14.4 Infondati sono anche i motivi di primo grado tempestivamente riproposti in questa sede a' sensi dell'art. 101 c.p.a., coi quali si deduce che, almeno parzialmente, sussisterebbero i presupposti per la dichiarazione d'inservibilità, in quanto *"la restante superficie, per mq. 5. 790. compresa tra il limite esterno dell'asfalto della strada interpodereale e la linea di frazionamento che delimita l'esproprio, risulta incolta e priva di qualsiasi utilizzazione"*. Tale circostanza fattuale è infatti contraddetta dalle evidenziate risultanze istruttorie dalle quali, come rilevato, si evince che tutte le aree, nessuna esclusa, sono sottoposte a destinazione pubblica. Nemmeno fondato è quanto ulteriormente dedotto con i motivi aggiunti al ricorso di prime cure in ordine alla pretesa sussistenza dei presupposti per configurare una retrocessione implicita, non essendo mai stata documentalmente provata ovvero ammessa dall'amministrazione espropriante la presenza di aree soggette ad esproprio rimaste inutilizzate.

15. In conclusione l'appello è infondato.

16. Per quanto riguarda le spese del presente grado di giudizio e quelle di verifica, secondo il principio della soccombenza, vanno poste a carico di parte appellante nella misura stabilita in dispositivo, applicando i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 3963/2013), lo respinge.

Condanna l'appellante alla rifusione, in favore delle parti appellate (Anas e U.T.G.-Prefettura di Roma nonché Roma Capitale), delle spese del presente grado di giudizio che liquida in euro 4.000,00

(quattromila/00), di cui € 2000,00 in favore delle prime due in solido ed € 2.000,00 in favore della seconda, oltre s.g. e accessori di legge, nonché le spese di verifica che liquida in € 2.000,00 comprensivi dell'anticipo stabilito in sede di ordinanza istruttoria.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

Antonella Manzione, Consigliere

Francesco Guarracino, Consigliere

L'ESTENSORE

Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE

Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO