

Sentenza n. 93 del 25 gennaio 2005

Pubblica udienza del: 9 giugno 2004

Presidente dott. Bruno Amoroso

Relatore dott. Giuseppe Daniele

Titoletto:

Espropriazione-dichiarazione di pubblica utilità-inserita nell' ambito di un progetto preliminare-illegittimità.

Abstract:

L'art.16 della legge 11 febbraio 1994 per qualsiasi opera pubblica ha stabilito in materia progettuale – un' articolazione della sequenza procedimentale secondo tre livelli di progressivo approfondimento tecnico: il progetto preliminare, il progetto definitivo ed il progetto esecutivo, individuandosi (con l'art.14 della stessa legge) proprio nel progetto definitivo l'atto capace di contenere la dichiarazione di pubblica utilità, unica idonea a dare inizio alla procedura espropriativa; pertanto, non può l'Amministrazione modificare l'assetto conferito dal legislatore allo svolgimento dell'*iter* per la realizzazione delle opere pubbliche ed inserire la dichiarazione di pubblica utilità nell'ambito di una progettazione preliminare priva dei caratteri della definitività.

.

TESTO:

“SENTENZA

sui ricorsi riuniti n.808 del 2002 e n.506 del 2003, proposti da ***, rappresentati e difesi dall'avv. Franco Buonassisi, elettivamente domiciliati in Ancona, alla

Via Leopardi n.2, presso l'avv. Ferdinando Zannini;

contro

il COMUNE di PERGOLA, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Marroni, elettivamente domiciliato in Ancona, al Corso Garibaldi n.124, presso l'avv. Roberto Tiberi;

e nei confronti

- della COMUNITA' MONTANA del CATRIA e del CESANO, ZONA D2, in persona del Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio;

- dell'AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE di PESARO e URBINO, in persona del Presidente pro-tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n.808 del 2002:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Pergola 30.8.2002 n. 91, avente ad oggetto l'approvazione del progetto preliminare per la realizzazione di un'area ammassamento forze e risorse destinate ad uso protezione civile, in variante al vigente P.R.G.;

quanto al ricorso n.506 del 2003:

- della deliberazione della Giunta comunale di Pergola 17.5.2003 n. 181 con cui è stato approvato il progetto definitivo per la realizzazione di un'area di ammassamento forze e risorse destinate ad uso protezione civile;

- del decreto di occupazione d'urgenza in data 21.5.2003 prot. n.5336, con cui è stata disposta l'occupazione dei terreni dei ricorrenti;

- dell'avviso di immissione in possesso in data 22.5.2003 prot. n. 5367;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Pergola;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Viste le proprie ordinanze 24 giugno 2003, n.240 e 23 febbraio 2004, n.69
(per il ricorso n.506 del 2003);

Visti gli atti tutti delle cause;

Relatore, alla pubblica udienza del 9 giugno 2004, il Consigliere Giuseppe
Daniele;

Uditi l'avv. Franco Buonassisi per i ricorrenti e l'avv. Paolo Marroni per il
Comune di Pergola;

Visto il dispositivo n.21, pubblicato in data 10 giugno 2004, ai sensi
dell'art.23/bis, sesto comma, della L. 6 dicembre 1971, n.1034, introdotto
dall'art.4 della L. 21 luglio 2000, n.205;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

...omissis...

DIRITTO

1.- Innanzi tutto il Tribunale deve disporre la riunione dei due ricorsi in epigrafe
indicati ai fini della decisione con unica sentenza, stanti le evidenti ragioni di
connessione soggettiva ed oggettiva, ai sensi dell'art.52 del R.D. 17 agosto 1907,
n.642, richiamato dall'art.19 della L. 6 dicembre 1971, n.1034.

2.- Deve essere disattesa l'eccezione d'inammissibilità dei ricorsi formulata dalla
difesa del resistente Comune di Pergola, in relazione alla tardività
dell'impugnazione di alcuni degli atti oggetto di gravame, poiché essendo i ricor-
renti soggetti direttamente contemplati dagli effetti degli atti medesimi il termine
per la loro impugnativa decorre dalla comunicazione o notificazione o comunque

dalla piena conoscenza, e non dalla pubblicazione.

Destituita di fondamento è anche l'ulteriore eccezione volta ad evidenziare che gli effetti del progetto preliminare sono ormai esauriti, essendo stato approvato il definitivo, sicché le censure dedotte avverso il progetto preliminare devono ritenersi improcedibili per sopravvenuta carenza d'interesse.

Osserva il Collegio che con la L. 11 febbraio 1994, n.109 il Legislatore ha previsto – in materia progettuale – un'articolazione della sequenza procedimentale secondo tre livelli di progressivo approfondimento tecnico: il progetto preliminare, il progetto definitivo ed il progetto esecutivo, in modo che le scelte operate nella fase precedente condizionino quelle della fase successiva, sotto i profili sia della legittimità che del merito (T.A.R. Marche, 6 aprile 2001, n.347); ne deriva che l'annullamento del progetto preliminare travolge gli atti successivi del procedimento, onde persiste l'interesse a chiederne la caducazione, anche quando siano già intervenuti il progetto definitivo o quello esecutivo.

3.- Può quindi passarsi all'esame del ricorso n.808 del 2002, che deve essere accolto, risultando fondate, ed assorbenti, le censure di violazione dell'art.14, comma 13, della L. 11 febbraio 1994, n.109 ed eccesso di potere dedotte con il quinto motivo.

La deliberazione 30.8.2002 n.91 del Consiglio comunale di Pergola, impugnata con il ricorso, ha dichiarato l'opera (realizzazione di un'area di ammassamento forze e risorse ad uso protezione civile) di pubblica utilità ed i relativi lavori indifferibili ed urgenti, ed ha indicato anche i termini iniziali e finali per i lavori e per le espropriazioni.

Queste disposizioni della delibera si pongono in contrasto con l'art.14, comma 13 della L. n.109 del 1994, che riserva all'approvazione del progetto definiti-

vo la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori, per cui non può l'Amministrazione modificare l'assetto conferito dal legislatore allo svolgimento dell'*iter* per la realizzazione delle opere pubbliche, in cui il progetto preliminare riveste un ruolo di carattere propedeutico rispetto al procedimento espropriativo.

E' noto – come sopra evidenziato – che l'art.16 della legge 11 febbraio 1994 ha stabilito per qualsiasi opera pubblica, la necessità della redazione, in progresso temporale, di tre distinte fasi progettuali, denominate progetto preliminare, progetto definitivo e progetto esecutivo, individuandosi (con l'art.14 della stessa legge) proprio nel progetto definitivo l'atto capace di contenere quella specifica dichiarazione di pubblica utilità, unica idonea a dare inizio alla procedura espropriativa.

E i tre stadi progettuali sopra indicati non possono essere confusi tra loro, essendo specificate per ciascuno di essi le caratteristiche e i gradi di approfondimento dell'indagine progettuale.

Infatti, il progetto preliminare è una indagine operativa che abbisogna ancora di specifiche puntualizzazioni in ordine alle caratteristiche dell'opera, il progetto definitivo determina la precisa configurazione dell'opera, mentre quello esecutivo è il progetto con le "specifiche", vale a dire con tutti i dettagli operativi, tanto che nella pratica è spesso denominato progetto "cantierabile", e cioè consegnabile agli addetti al cantiere per la pedissequa esecuzione.

Si intende, quindi, la *ratio* sottostante al fatto che la dichiarazione di pubblica utilità consegua all'approvazione del progetto definitivo, il quale è quello che possiede i caratteri complessivi e non più modificabili dell'opera, mentre quello preliminare è ancora un progetto abbinabile di modificazioni e quello esecu-

tivo è un complesso di specificazioni meramente operative e così dettagliatamente (e voluminosamente) determinato da non poter dare neppure una precisa idea complessiva della natura dell'intervento, se non a soggetti operanti professionalmente nel settore ingegneristico.

Ora, nella specie, come si è indicato in precedenza, vi è stato un progetto preliminare (progetto a carattere generale) nel quale è stata inserita la dichiarazione di pubblica utilità, ma essa, in quanto inserita nell'ambito di una progettazione che non aveva ancora i caratteri della definitività, non può considerarsi apposta, mancando all'uopo il necessario presupposto.

Certo, ben avrebbe potuto l'Amministrazione procedente considerare il progetto preliminare non suscettibile di alcuna modificazione ed assumerlo, pertanto, anche come definitivo, ma ciò avrebbe dovuto fare con una specifica approvazione del progetto definitivo, nel senso di riapprovare il progetto preliminare considerandolo questa volta progetto definitivo, unico capace di contenere la dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, idoneo a far decorrere i termini previsti.

Tanto non è stato effettuato nella fattispecie, ed anzi dalla documentazione in atti si evince che il progetto preliminare è stato modificato con deliberazione del Consiglio comunale di Pergola 14.3.2003 n. 24, al fine di adeguarlo ai rilievi espressi dall'Amministrazione provinciale di Pesaro e Urbino (in sede di esame della variante al P.R.G.) che aveva chiesto che le previsioni progettuali fossero integrate da un organico e dettagliato "Piano del Verde".

4.- La difesa del Comune di Pergola obietta che l'approvazione del progetto preliminare, essendo stata effettuata ai sensi dell'art.1 della L. 3 gennaio 1978, n.1, equivaleva *ex lege* a dichiarazione di pubblica utilità.

L'assunto non può essere condiviso, poiché le disposizioni dell'art.1 della L.

3 gennaio 1978, n.1 devono essere coordinate con quelle della L. 11 febbraio 1994, n.109, che ha dettato principi generali in materia di opere e lavori pubblici (l'art.1, comma 4, dispone che "le norme della presente legge non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa con specifico riferimento a singole disposizioni"). A tanto consegue che, ai sensi di quanto stabilito dall'art.14, comma 13, della L. n.109 del 1994, la dichiarazione di pubblica utilità può essere correlata, unicamente, all'approvazione del progetto definitivo; sicchè nella fattispecie la deliberazione del Consiglio comunale di Pergola 30.8.2002 n.91 (recante l'approvazione del progetto preliminare ai sensi dell'art.1 della L. n.1 del 1978) poteva produrre l'effetto di costituire l'adozione di variante al P.R.G., ma non anche di dichiarare la pubblica utilità dell'opera.

Neppure può argomentarsi dalla disposizione contenuta nell'art. 16, comma 3, della L. n.109 del 1994 (a norma del quale "il progetto preliminare dovrà inoltre consentire l'avvio della procedura espropriativa") che l'approvazione del progetto preliminare comporti automaticamente la dichiarazione di pubblica utilità, poiché la disposizione sopra trascritta significa soltanto che il progetto preliminare è volto a dare inizio al procedimento espropriativo, richiedente, per il suo concreto espletamento, il successivo progetto (definitivo) di livello più dettagliato, avente per esplicita dichiarazione di legge (art.14, comma 13, della L. n.109 del 1994) la valenza di dichiarazione di pubblica utilità.

5.- In definitiva, risultando fondate le censure di violazione dell'art.14, comma 13, della L. 11 febbraio 1994, n.109 ed eccesso di potere dedotte con il quinto motivo, il ricorso n.808 del 2002 deve essere accolto, con conseguente annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Pergola 30.8.2002 n.91.

L'illegittimità del progetto preliminare si estende, in via derivata, a quello

definitivo ed a tutti gli atti della procedura espropriativa, (compreso il decreto d'occupazione d'urgenza) oggetto del ricorso n. 506 del 2003; anche quest'ultimo ricorso deve essere pertanto accolto, con conseguente annullamento degli atti con esso impugnati.

6.- Si ravvisano ragioni per compensare tra le parti le spese dei due giudizi.”