

**Parere n. 03/2010 – Procedimento espropriativo piano particolareggiato**

Sono stati posti diversi quesiti in merito ad un complesso procedimento espropriativo inerente l'attuazione di un Piano particolareggiato con previsione di comparti ex art. 46 L.U.R.

I termini salienti della questione vengono riferiti come segue:

- nel marzo 2001 venne approvata una variante di P.P. con previsione di comparti edificatori ex art. 23 L. 1150/42 ed ex art. 46 L.U.R.;
- nella delibera di approvazione di tale variante – comportante dichiarazione di pubblica utilità in forza dell'art. 16, comma 9, L. 1150/42 e dell'art. 40, comma 4, L.U.R. – non vennero indicati, come previsto dall'art. 13 L. 2359/1865, i termini per l'inizio e la fine dei lavori e delle espropriazioni;
- ritenendosi valida ed efficace la dichiarazione di P.U. conseguente all'approvazione di tale variante al P.P., nel 2002 i consorziati di uno dei comparti di intervento richiesero al Comune l'attivazione della procedura ablatoria; il Comune quindi – previa comunicazione di avvio del procedimento – approvò con delibera di Giunta il piano particellare di esproprio attuativo del comparto e definì i termini per l'inizio e la fine delle espropriazioni; quindi procedette all'occupazione di urgenza ed all'immissione nel possesso;
- nel settembre 2009 i consorziati di un altro comparto di intervento hanno comunicato al Comune la costituzione di tale consorzio ed hanno richiesto di procedere ad espropriazione nei confronti dei proprietari dissenzienti;
- il comparto in questione ricade in area che non è edificabile in forza del Piano per l'Assetto Idrogeologico; la variante di adeguamento del Piano Regolatore comunale al PAI (il cui progetto preliminare è già stato adottato e pubblicato) se approvata consentirebbe l'attuazione di quanto previsto dal Piano Regolatore e dal P.P.

Premessa la situazione ora schematizzata e sintetizzata, il Comune formula puntuali interrogativi circa la sussistenza di valida ed efficace dichiarazione di P.U.; la natura delle iniziative che possano e debbano essere assunte dal Comune; la rilevanza della attuale inedificabilità dell'area, derivante dal PAI, con riferimento all'eventuale espropriazione di

essa.

Prima questione è senza dubbio quella relativa alla validità ed efficacia della dichiarazione di P.U. conseguente all'approvazione di un Piano Particolareggiato, quando nella delibera di approvazione manchi l'indicazione dei termini per l'inizio e la fine delle espropriazioni e dei lavori; purtroppo, in ordine a questo decisivo aspetto non sarà possibile pervenire a conclusioni dotate di sufficiente certezza ed affidabilità..

In primo luogo si deve considerare che nella fattispecie in esame la dichiarazione di P.U. di cui si tratta è intervenuta in data anteriore al 30.6.2003 e dunque, in forza dell'art. 57 T.U. Espropri (DPR 327/2001), occorre necessariamente applicare la disciplina normativa previgente a tale Testo Unico.

Le fonti normative sull'approvazione del P.P. si esprimono nei seguenti termini:

- art. 16 L. 1150/42: *""Approvazione dei piani particolareggiati - I piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore generale sono approvati con decreto del Provveditore regionale alle opere pubbliche, sentita la Sezione urbanistica regionale, entro 180 giorni dalla presentazione da parte dei Comuni.*

*Con decreto del ministro per i lavori pubblici di concerto con i ministri per l'interno e per la pubblica istruzione può essere disposto che l'approvazione dei piani particolareggiati di determinati Comuni avvenga con decreto del ministro per i lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Le determinazioni in tal caso sono assunte entro 180 giorni dalla presentazione del piano da parte dei Comuni. (...)*

*Col decreto di approvazione sono decise le opposizioni e sono fissati il tempo, non maggiore di anni 10, entro il quale il piano particolareggiato dovrà essere attuato e i termini entro cui dovranno essere compiute le relative espropriazioni. (...)*

*L'approvazione dei piani particolareggiati equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste.*

*Il decreto di approvazione di un piano particolareggiato deve essere depositato nella segreteria comunale e notificato nelle forme delle citazioni a ciascun proprietario degli immobili vincolati dal piano stesso entro un mese dall'annuncio dell'avvenuto deposito.*

*Le varianti ai piani particolareggiati devono essere approvate con la stessa procedura.""*

- art. 40 L.U.R.: *""Formazione, approvazione ed efficacia del piano particolareggiato - Il piano particolareggiato, adottato con deliberazione del Consiglio Comunale, e' depositato presso la Segreteria e pubblicato per estratto all'albo pretorio del Comune per 30 giorni consecutivi, durante i quali chiunque può prenderne visione e presentare, entro i successivi 30 giorni, osservazioni nel pubblico interesse.*

*Il Consiglio Comunale, decorsi i termini di cui al comma precedente, controdeduce alle osservazioni con la deliberazione di approvazione del piano, apportando eventuali modifiche. Qualora non vengano presentate osservazioni la deliberazione di approvazione del piano dovrà farne espressa menzione.*

*Il piano particolareggiato assume efficacia con la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione della deliberazione di approvazione divenuta esecutiva ai sensi di legge. Il piano e' depositato presso la Segreteria del Comune e una copia della deliberazione del Consiglio Comunale, completa degli elaborati costituenti il piano particolareggiato, e' trasmessa per conoscenza alla Regione.*

*La deliberazione di approvazione conferisce carattere di pubblica utilità alle opere previste nel piano particolareggiato.*

*Le varianti al piano particolareggiato sono approvate con il procedimento previsto per il piano particolareggiato (...)"*.

Merita riportare naturalmente anche il testo dell'art. 13 l. 2359/1865: *""Nell'atto che si dichiara un'opera di pubblica utilità saranno stabiliti i termini entro i quali dovranno incominciarsi a compiersi le espropriazioni ed i lavori.*

*L'autorità che stabilì i suddetti termini li può prorogare per casi di forza maggiore o per altre cagioni indipendenti dalla volontà dei concessionari, ma sempre con determinata prefissione di tempo.*

*Trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace e non potrà procedersi alle espropriazioni se non in forza di una nuova dichiarazione ottenuta nelle forze prescritte dalla presente legge."*

Dalla lettura delle disposizioni ora riportate emergerebbe la congruità fra la prescrizione dell'art. 13, comma 1, L. 2359/1865 e quella dell'art. 16, comma 4, L. 1150/42 secondo cui *"" Col decreto di approvazione (...) sono fissati il tempo (...) entro il quale il piano particolareggiato dovrà essere attuato ed i termini entro cui dovranno essere compiute le relative*

*espropriazioni.*""; in altre parole, l'art. 16 pare ribadire che in sede di approvazione del P.P. deve essere indicato quanto meno il termine finale per l'espropriazione.

Al proposito G. Cerisano (Procedura di espropriazione per pubblica utilità, CEDAM 2008) rileva che ""E' evidente, pertanto, che i termini di durata del piano e quelli espropriativi siano due elementi distinti ed autonomi, e che il precetto rinveniente dall'art. 13 della legge 2359 del 1865, e quindi la necessità di delimitare i termini entro cui realizzare *i singoli lavori e le singole espropriazioni*, permane anche nel caso che quegli interventi siano ricompresi nell'ambito di un piano di zona; ed è altresì evidente che tale obbligo, da assolvere in occasione delle singole approvazioni dei progetti definitivi, non possa essere eluso assimilando i termini di cui parliamo con quelli, del tutto differenti, che delimitano la durata e l'efficacia del piano di zona.

Diversamente opinando, attribuiremmo al termine di efficacia del piano particolareggiato una funzione ulteriore rispetto a quella che gli è propria e che rinvia unicamente da esigenze di natura urbanistica e programmatoria.

Esigenze che nulla hanno in comune con quelle che sono alla base dell'obbligo di indicare i termini previsti dall'art. 13 della legge fondamentale, e che mirano ad impedire che il proprietario resti assoggettato per un tempo indefinito od eccessivo (si pensi ai diciotto anni) al potere ablativo dell'amministrazione."".

Purtroppo però occorre rilevare che questa posizione dottrinale - oggettivamente fondata sul testo dell'art. 16 L. 1150/42 - è stata smentita da alcune pronunce giurisprudenziali.

Sono infatti state reperite le seguenti decisioni:

- ""Nel caso di espropriazione volta all'attuazione di un piano particolareggiato non trova applicazione, ai fini della fissazione dei termini iniziali e finali per le procedure espropriative ed i lavori, l'art. 13 l. 25 giugno 1865 n. 2359, bensì le disposizioni normative speciali che delimitano nel tempo per legge l'efficacia dei piani stessi."" (T.A.R. Sicilia Catania, sez. I, 26 maggio 2004, n. 1476);
- ""L'approvazione di un piano edilizio particolareggiato, secondo le previsioni della l. 18 aprile 1962, n. 167, sull'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare, equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle relative opere per il periodo decennale di efficacia del

piano medesimo (salve successive proroghe), di modo che, rispetto al provvedimento espropriativo emesso prima della scadenza di quel periodo, resta preclusa la configurabilità di una situazione di carenza di potere, denunciabile davanti al giudice ordinario." (Cassazione civile, sez. un., 09 giugno 1992, n. 7068);

- "L'approvazione di un piano edilizio particolareggiato, secondo la previsione dell'art. 9 della l. 18 aprile 1962 n. 167 sulla acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare, equivale a dichiarazione di pubblica utilità, e la validità di quest'ultima non resta esclusa per effetto della mancata fissazione dei termini per i lavori e le espropriazioni, come prescritto dall'art. 13 della l. 25 giugno 1865 n. 2359, dato che tale norma generale trova deroga nella citata norma speciale, con la prefissione di un unico termine per l'intero iter espropriativo, coincidente con il periodo decennale di efficacia del piano medesimo (salve successive proroghe di legge). Ne consegue l'idoneità di quel piano a degradare le posizioni soggettive dei proprietari delle aree in esso incluse, e la devoluzione alla giurisdizione del giudice amministrativo delle domande rivolte a contestare la legittimità del decreto di espropriazione emesso prima della scadenza del suddetto periodo, non essendo in tal caso configurabile una situazione di carenza del potere ablatorio denunciabile dinanzi al giudice ordinario." (Cassazione civile, sez. un., 19 luglio 1985, n. 4264).

Per quanto siano state reperite unicamente le tre decisioni ora citate, occorre dar conto della posizione che esse esprimono, consistente nel ritenere che la prescrizione dell'art. 13 L. 2359/1865 non sia da applicare nell'ipotesi di piano particolareggiato, che assume carattere di specialità in ordine al termine per l'iter espropriativo, coincidente con il periodo di efficacia del piano attuativo.

D'altro canto, le sentenze della Corte di Cassazione sopra indicate attengono non alla formazione di un Piano Particolareggiato "ordinario", ma ad un piano di zona per l'edilizia economica e popolare il quale - in forza dell'art. 9, comma 1, L. 167/62 - "ha valore" di piano particolareggiato, ma ha in effetti una sua propria e peculiare disciplina: l'art. 9, comma 4, prevede che "Le aree comprese nel piano rimangono soggette, durante il periodo di efficacia del piano stesso, ad espropriazione a norma degli articoli seguenti, per i fini di cui al primo comma dell'art. 1".

E' dunque evidente che una norma siffatta comporta *ex lege* la coincidenza del termine utile per

le espropriazioni con la durata del piano attuativo: ma ciò vale solo per i P.E.E.P., e non anche per i Piani Particolareggiati atteso che l'art. 16 della L. 1150/42 (appunto in tema di piani particolareggiati "ordinari") non reca affatto una simile previsione.

In conclusione, sia pure con la cautela dovuta alla esistenza delle pronunce ora indicate, è congruo ritenere che in sede di approvazione di P.P. era effettivamente necessario, in applicazione dell'art. 13 L. 2359/1865, indicare i termini iniziali e finali per i lavori e per le espropriazioni (o quanto meno, ai sensi dell'art. 16, comma 5, L. 1150/42, il termine finale per le espropriazioni).

Occorre però cercare di stabilire quale effetto giuridico consegua alla mancata indicazione di tale termini: a questo riguardo si manifestano addirittura tesi e posizioni giurisprudenziali decisamente contrapposte.

In effetti, secondo il consolidato orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, (tra le altre Cass., SS.UU. 14 gennaio 2005 n. 600; 19 maggio 2004 n. 9532; n. 7643 del 2003) la mancanza iniziale dei termini di cui all'art. 13 della Legge 25 giugno 1865 n. 2359 vizia in radice la dichiarazione di pubblica utilità, comportandone l'originaria invalidità, che si traduce in giuridica inesistenza per carenza (in concreto) di un suo carattere essenziale tipico, con la conseguenza che l'occupazione del bene non è collegabile ad un provvedimento amministrativo emesso nell'ambito e nell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali della P.A., ma si concreta in una mera attività materiale, oggi sicuramente rientrante nella cognizione dell'Autorità Giurisdizionale Ordinaria in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004 che ha espunto dall'ambito della giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia ex art. 34 D.Lvo 80 del 1998 come modificato dall'art. 7 della Legge n. 205 del 2000 le controversie riguardanti l'illiceità di meri "*comportamenti*" della pubblica amministrazione, non riconducibili all'esercizio di una potestà pubblica.

D'altro canto, è pacifico nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (e condiviso dai Tribunali Amministrativi: T.A.R. Campania-Napoli, sez. V, n. 5025/2005; T.A.R. Lazio sez. II, n. 6377/2008) il principio secondo cui la dichiarazione di pubblica utilità che non rechi l'indicazione dei termini di cui all'art. 13 L. n. 2859 del 1865 non è nulla o inesistente (con conseguente radicamento della cognizione del Giudice Ordinario) ma semplicemente annullabile

per violazione di legge a seguito di ricorso al Giudice Amministrativo (Cons. Stato, Adun. Plen. n. 8 del 2002 e n. 4 del 2003).

Al fine di meglio comprendere le ragioni ed il fondamento della prima posizione - riconducibile sostanzialmente alla Corte di Cassazione - si riporta un brano della motivazione di Cass., I sez., 2.4.2007 n. 8210:

""Sennonché, la L. n. 2359 del 1865, art. 13, onde evitare che si protragga indefinitamente l'incertezza sulla sorte dei beni espropriandi, e nel contempo che si eseguano opere non più rispondenti, per il decorso del tempo, all'interesse generale, ha attribuito ai proprietari una garanzia fondamentale, in omaggio al principio di legalità e tipicità del procedimento ablativo, disponendo nel comma 1 che nel provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera devono essere fissati quattro termini (e cioè quelli di inizio e di compimento della espropriazione e dei lavori); e stabilendo, nel comma terzo, che "trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace".

Con l'entrata in vigore della Costituzione, questa disposizione ha assunto rilevanza costituzionale, essendo stata collegata dalla Corte Costituzionale direttamente al principio che, siccome la proprietà privata può essere espropriata esclusivamente per motivi di interesse generale (art. 42 Cost., comma 3), tale possibilità è connaturata solo all'esigenza che l'espropriazione avvenga per esigenze effettive e specifiche: che valgano, cioè, a far considerare indispensabile e tempestivo il sacrificio della proprietà privata in quel momento; con la conseguenza che ciò non si verificherebbe ove il trasferimento coattivo di un bene avvenisse in vista di una futura ma attualmente ipotetica utilizzazione al servizio di specifici fini di interesse generale, ma privi di attualità e di concretezza (Cass. sez. un. 15606/2001; 460/1999; 355/1999; 1907/1997).

Da tale quadro normativo, la giurisprudenza ha quindi tratto le regole, oggi ritenute assolute e non derogabili:

1) che l'omessa fissazione dei termini di cui al menzionato art. 13 comporta la giuridica inesistenza della dichiarazione di pubblica utilità con tutte le conseguenze sopra evidenziate: prima fra tutte che tale situazione non è idonea a far sorgere il potere espropriativo e, dunque, ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriando; e determina una situazione di carenza di potere che incide (negativamente) sui successivi atti e comportamenti della

procedura ablativa: perciò esaminabile e rilevabile (anche di ufficio) dal giudice ordinario;

- 2) che tale indicazione deve avvenire nello stesso atto avente "ex lege" valore di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e quindi nell'atto con cui è approvato il progetto di opera pubblica; ed il relativo onere non può essere assolto mediante atti successivi, seppure in forma di convalida e di sanatoria, idonei ad eliminare l'intrinseca illegittimità del primo atto (Cass. 120/2004; sez. un. 355/1999; Cons. St.7578/2000);
- 3) che, attesa la funzione garantistica svolta dall'art. 13 di non lasciare il privato indefinitamente esposto alla vicenda ablatoria, i termini in considerazione devono essere chiari e certi fin dall'inizio della procedura, ed il periodo di compressione del diritto domenicale deve essere determinato o quanto meno determinabile con certezza fin dall'inizio; sicché non è ammesso che lo stesso venga devoluto o subordinato ad eventi futuri ed incerti, quali l'esistenza di un finanziamento o l'immissione in possesso dell'immobile.

Vero è che secondo un indirizzo giurisprudenziale seguito da talune pronunce della Suprema Corte di Cassazione, nonché di giudici amministrativi, le regole ora enunciate possono non trovare applicazione quando specifiche disposizioni di legge, da un lato, stabiliscono e, dall'altro, delimitano nel tempo l'efficacia della dichiarazione di P.U.: come avviene nei procedimenti espropriativi volti alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ovvero attuativi di un programma di edilizia scolastica regolato dalla L. 28 luglio 1967, n. 641, secondo cui la dichiarazione di pubblica utilità è implicita nel decreto di vincolo dell'area ritenuta idonea allo scopo (art. 14), ed è efficace per la durata di due anni (Cass. 10105/2001; 12242/1997); l'esclusione potrebbe valere anche nel caso dell'espropriazione funzionale ad un comparto edificatorio ai sensi dell'art. 23 L. 1150/1942 e art. 46 l. reg. 56/1977.

Si deve aggiungere che l'impossibilità di sanare la nullità (se esistente) della dichiarazione di p.u. contenuta in un progetto per l'omessa indicazione dei termini in questione, non può essere elusa dall'espropriante attraverso l'espedito di "riapprovare" il progetto ai soli fini di integrarlo con la loro apposizione e di ricondurre in tal modo la procedura ablativa nel binario della legittimità: avendo la giurisprudenza più volte rilevato che in questi casi l'espropriante ha il diritto di rinnovare o riapprovare, o reiterare il progetto, ma che la riapprovazione per essere considerata tale e dare luogo ad una nuova dichiarazione di P.U. richiede necessariamente, come prescritto dall'art. 13, u.c., lo svolgimento *ab initio* del procedimento amministrativo strumentale alla detta dichiarazione: e, quindi, il compimento ex novo di tutte le formalità previste come

indispensabili dalla legge per l'approvazione di quel progetto (Cass. 1836/2001; 4717/1996)".

La seconda tesi invece è espressa sinteticamente: ""Costituisce infatti un principio pacificamente accolto da questo Consiglio (...) quello per cui è **annullabile** l'atto dichiarativo della pubblica utilità, quando esso eserciti il potere amministrativo senza fissare la durata massima del procedimento espropriativo, in violazione del medesimo art. 13 (Ad. Plen., 26 agosto 1991, n. 6; 25 febbraio 1975, n. 2; 8 ottobre 1965, n. 20; v. anche Sez. Un., 22 novembre 1996, n. 10327)"" (C. Stato, Ad. Plen, n. 8 del 20.12.2002) ed ancora recentemente ripresa e ribadita da T.A.R. Lazio - Roma, sez. II-ter, 14.1.2009 n. 162:

""Il Collegio ritiene infatti di dover aderire ai recenti arresti della giurisprudenza amministrativa secondo cui l'omissione dei termini di inizio e fine dei lavori non determina la nullità ma **soltanto l'annullabilità** della dichiarazione di pubblica utilità, il che ne impone l'impugnazione nei termini decadenziali di cui all'art. 21 della legge n. 1034/1971 (cfr Cons. St., Ad. Plenaria, n. 4/2003 e, più di recente, TAR Lazio, sez. II, n. 6377/2008).

Del resto, tale principio pare essere stato recepito dallo stesso legislatore il quale, con l'art. 21 septies l. n. 241 del 1990, aggiunto dall'art. 14 l. n. 15 del 2005, nell'introdurre la categoria normativa della nullità del provvedimento amministrativo, ha ricondotto a tale radicale patologia solo il difetto assoluto di attribuzione, che evoca la c.d. "*carezza in astratto del potere*", cioè la mancanza in astratto della norma giuridica attributiva del potere esercitato con il provvedimento amministrativo, con ciò facendo implicitamente rientrare nell'area della annullabilità per violazione di legge la categoria della c.d. nullità per carezza di potere in concreto che le sezioni unite della Corte di Cassazione avevano coniato proprio con riferimento ai procedimenti espropriativi nei quali l'amministrazione avesse ommesso di fissare i termini di cui all'art. 13 l. n. 2359 del 1865 (cfr TAR Campania, sez. V, n. 5025/2005)."".

Sussiste quindi una divergenza tra gli orientamenti del Consiglio di Stato (e dei Giudice Amministrativi) e quelli delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, non nel ritenere che gli atti emessi in carezza di potere vanno considerati nulli e perciò non produttivi di effetti, ma invece in ordine all'ambito della nozione di "*carezza di potere*":

- secondo la Corte di Cassazione, la dichiarazione di p.u. priva dell'indicazione dei termini ex art. 13 L. 2359/1865 costituisce atto emanato in "carezza di potere" in concreto;
- secondo il Consiglio di Stato, la verifica se l'atto emanato corrisponda al tipo consentito dalla

legge va fatta in astratto, vale a dire mediante criteri che debbono essere il più possibile semplificati e che tengano conto della portata della legge: una volta verificato che il potere è stato attribuito e che il provvedimento ne è espressione, ogni eventuale violazione di regole dell'ordinamento costituisce violazione di legge, la quale, come è noto, unitamente alla incompetenza relativa, costituisce un vizio di legittimità dell'atto autoritativo – e tale per antonomasia è il provvedimento ablatorio – che per sua natura incide su interessi legittimi.

Per completezza, si segnala che il T.A.R. per il Piemonte è allineato alla posizione del Consiglio di Stato: ""Non può infine essere accolta la richiesta, avanzata dalla difesa dei ricorrenti nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, di "dichiarare la decadenza e comunque l'inutilizzabilità di ogni altro atto successivamente assunto ai fini della realizzazione dell'infrastruttura museale", come conseguenza della (asserita) decadenza o inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità. E' infatti errato il presupposto dal quale muove tale richiesta, poiché la dichiarazione di pubblica utilità che non rechi l'indicazione dei termini di cui all'art. 13 L. n. 2859 del 1865 non è nulla e/o inesistente (il che, tra l'altro, determinerebbe il conseguente radicamento della cognizione dell'A.G.O.) ma semplicemente annullabile per violazione di legge (c.f.r.: C.d.S., A.P., n. 8 del 2002 e n. 4 del 2003)."" (T.A.R. per il Piemonte, sez. II, n. 3129/06)

E' evidente la radicale diversità di effetti che questi due orientamenti comporterebbero se applicati alla fattispecie in esame:

- secondo la tesi della Corte di Cassazione, la originaria ed insanabile nullità della dichiarazione di p.u. conseguente alla mancata indicazione dei termini ex art. 13 L. 2359/1865 nella delibera di approvazione del P.P. ha comportato la nullità dei procedimenti ablatori svolti in forza di essa (con le conseguenti occupazioni "usurpative");
- secondo la posizione dei Giudice Amministrativi, invece, la delibera di approvazione del P.P. era sì viziata da violazione di legge, ma la sua mancata impugnazione nei termini ne ha consolidato l'efficacia (""...Ora, non essendo stata impugnata nei termini di rito, la dichiarazione implicita di pubblica utilità, seppure invalida in ragione della mancata indicazione dei termini di cui all'art. 13 della legge 2359/1865, è comunque efficace ed ha sorretto, in ragione della sua inoppugnabilità, la successiva azione amministrativa che ha portato all'occupazione d'urgenza del terreno; comportamento che, pertanto, deve ritenersi legittimo fino alla scadenza dei 5 anni dalla data di immissione in possesso da parte della

Provincia (...)""; così T.A.R. Lazio, sez. II-ter, 14.1.2009 n. 162).

Questa grave incertezza sull'efficacia e sulla validità della dichiarazione di p.u. implicita nell'approvazione del P.P. oggetto del quesito - incertezza necessariamente conseguente, come rilevato, da orientamenti giurisprudenziali radicalmente opposti - va ad avviso dello scrivente tenuta in considerazione anche nella valutazione relativa ad un altro aspetto decisivo del problema, ossia quello relativo alla sussistenza di **norme del P.A.I.** che - fino all'approvazione della variante di adeguamento del P.R.G.C. - concretamente impediscono l'attuazione del comparto edificatorio per il quale i consorziati hanno presentato domanda nel settembre 2009.

Conclusivamente, qualora codesto Comune intendesse, in accoglimento di tale domanda, dare avvio ai procedimenti espropriativi dovrà anche tenere conto che:

- l'atto posto a fondamento dell'espropriazione (cioè la dichiarazione di p.u.) potrebbe essere ritenuto nullo, con la conseguente nullità di ogni atto successivo e la natura "usurpativa" dell'occupazione conseguente: com'è noto, l'occupazione usurpativa potrebbe dare luogo non solo a pretese risarcitorie, ma anche a domande di ripristino dello stato dei luoghi;
- l'espropriazione è finalizzata all'attuazione del P.P., che al momento è però irrealizzabile in ottemperanza alle prescrizioni del P.A.I.: il patrimonio dei proprietari dissenzienti verrebbe compromesso e pregiudicato per dare esecuzione ad un assetto del territorio concretamente inattuabile; se da un lato si manifesta un dispendio di attività della P.A. di dubbia utilità, d'altro canto eventuali opposizioni dei proprietari dissenzienti ben potrebbero trovare accoglimento in sede giurisdizionale.

Pare quindi necessario evidenziare che all'istanza dei consorziati può essere legittimamente data risposta negativa, e non solo a seguito di considerazioni di opportunità circa i possibili rischi nel dare avvio ad una espropriazione fondata su una dichiarazione di p.u. di dubbia efficacia e validità e corrispondente ad un intervento edilizio-urbanistico concretamente irrealizzabile: infatti, ben si può segnalare agli istanti che l'interesse pubblico concreto ed attuale - anche se derivante da un atto sovraordinato al P.R.G. - consiste oggettivamente nel mantenere inedito il territorio che comprende il comparto di P.P.