



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8537 del 2014, proposto da:
Comune di Spoltore, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso
dall'avv. Lorenzo Del Federico, e elettivamente domiciliato in Roma, alla via dei
Monti Parioli n. 48, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Marini, per mandato a
margine dell'appello;

contro

Paolo Tatoni, Panfilo Tatoni, Ida Tatoni, rappresentati e difesi dall'avv. Donato Di
Campi, e elettivamente domiciliati in Roma, alla Via Giovanni Da Empoli n. 6,
presso lo studio dell'avv. Giovanni Paolo D'Incecco Bayard de Volo, per mandato
a margine della memoria di costituzione in giudizio;

nei confronti di

Giovanna Tatoni, quale erede di Giovanni Tatoni, non costituita nel giudizio di
primo grado e nel giudizio d'appello;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara n. 319 del 3 luglio 2014, resa tra le parti, con cui è stato accolto il ricorso in primo grado n.r. 558/2010, proposto per l'annullamento della nota del 31 agosto 2010 recante di diniego di cessione bonaria di terreni assoggettati a procedura espropriativa, con declaratoria dell'obbligo del Comune di Spoltore di procedere alla conclusione del procedimento nel termine di trenta giorni dalla notificazione della sentenza, e con condanna al pagamento delle spese del giudizio di primo grado liquidate in complessivi € 3.500,00

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Paolo Tatoni, Panfilo Tatoni e Ida Tatoni;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2015 il Cons. Leonardo Spagnoletti e uditi l'avv. Corea, per delega dell'avv. Del Federico, per l'appellante Comune di Spoltore e l'avv. Di Campli per gli appellati Paolo Tatoni, Panfilo Tatoni e Ida Tatoni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.) Il Comune di Spoltore con deliberazione consiliare n. 74 del 3 novembre 2000 ha adottato, e con successiva deliberazione consiliare n. 5 del 5 febbraio 2001 ha approvato una variante al piano di attrezzature produttive D4 (P.A.P.), con conseguente assoggettamento a vincolo espropriativo di suoli in comproprietà di Giovanni Tatoni, Paolo Tatoni, Panfilo Tatoni, Ida Tatoni, cui è seguito l'avviso di deposito degli atti espropriativi e indicazione del valore di stima e dell'indennità di esproprio per un importo totale di circa € 450.000,00.

Con nota del 1° gennaio 2005 gli interessati hanno dichiarato di aderire alla stima e con successiva nota del 10 maggio 2010 hanno diffidato il Comune a procedere alla stipula dell'atto di cessione bonaria.

Il Comune, previa comunicazione del preavviso di diniego, ha rigettato l'istanza di cui alla diffida, e gli interessati ha impugnato il diniego di cessione bonaria con il ricorso in primo grado n.r. 558/2010, riassunto dagli altri comproprietari a seguito del decesso di Giovanni Tatoni.

Con la sentenza in epigrafe n. 319 del 3 luglio 2014 il T.A.R. ha ritenuto infondati i rilievi svolti dal Comune nel diniego nonché le relative eccezioni svolte in giudizio -sostanzialmente imperniate sulla natura non provvedimento ma negoziale dell'atto, sull'inesistenza dell'obbligo di procedere alla stipulazione dell'accordo di cessione bonaria, sulla "interruzione" della procedura espropriativa in difetto di soggetti interessati all'assegnazione del lotto-, e ritenuto sussistente un diritto potestativo alla stipulazione dell'accordo di cessione bonaria, ha accolto il ricorso annullando il diniego e ordinando di concludere il procedimento entro un termine assegnato.

2.) Con appello notificato il 9 ottobre 2014 e depositato il 23 ottobre 2014, il Comune di Spoltore ha impugnato la sentenza deducendone l'erroneità e ingiustizia per i motivi di seguito sintetizzati:

1) *Assenza di provvedimento amministrativo. Carenza d'interesse*, perché la nota n. 227876 di prot. del 31 agosto 2010, con cui si è significato che non si intendeva procedere alla stipulazione dell'accordo di cessione bonaria, non ha contenuto e effetti provvedimenti, costituendo mera comunicazione di volontà negoziale.

2) *Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 45 d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327*, perché la rinuncia da parte dell'assegnatario del lotto determina interruzione della procedura di espropriazione, che non è destinata ad avere ulteriore corso, e infatti i terreni

sono rimasti nella disponibilità degli interessati e su di essi non è stata eseguita alcuna trasformazione urbanistica.

Sotto altro profilo la mera accettazione dell'indennità di esproprio di cui alla stima non perfeziona alcun accordo, né assume efficacia obbligatoria in ordine alla stipulazione dell'accordo di cessione, e non attribuisce alcun diritto potestativo in capo agli interessati accettanti.

Nel giudizio si sono costituiti gli appellati Paolo Tatoni, Panfilo Tatoni e Ida Tatoni che, con memorie difensive depositate il 6 novembre 2014 e il 15 maggio 2015, hanno dedotto in sintesi:

1) l'inammissibilità dell'appello, che non conterrebbe critiche puntuali alla sentenza, per genericità dei relativi motivi ex art. 101 c.p.a.;

2) l'infondatezza dell'appello, perché la nota comunale gravata ha natura provvedimento, tanto che è stata preceduta da comunicazione d'avvio ex art. 10 bis della legge n. 241/1990 e attiene a cessione bonaria, e perché i rilievi svolti dal Comune sono irrilevanti:

- sia quanto alla rinuncia dell'assegnatario del lotto, che non ha impedito l'avvio della procedura espropriativa, essendo stata anzi approvata variante di ampliamento del p.a.p. con delibera n. 55/2009:

- sia quanto ad una pretesa interruzione della procedura stessa, mai formalizzata, e con cui contrasta l'approvazione e pubblicazione del regolamento per l'assegnazione delle aree del piano delle attività produttive, dovendosi in definitiva riconoscere che, a fronte dell'accettazione del valore di stima dell'indennità, è sorto in capo agli interessati il diritto alla stipula dell'atto di cessione bonaria (e al perfezionamento del relativo subprocedimento) e il correlativo obbligo dell'Amministrazione comunale.

Con successive memorie di replica, depositate il 21 (Comune di Spoltore) e il 22 maggio 2015 (Paolo Tatoni, Panfilo Tatoni e Ida Tatoni) le parti hanno controdedotto ai rispettivi assunti.

All'udienza pubblica del 4 giugno 2015 l'appello è stato discusso e riservato per la decisione.

3.) L'appello in epigrafe è fondato e deve essere accolto, onde, in riforma della sentenza gravata, va rigettato il ricorso proposto in primo grado.

3.1) *In limine* deve disattendersi l'eccezione pregiudiziale d'inammissibilità dell'appello per genericità dei motivi.

Tanto con il primo quanto con il secondo motivo è stata evidenziata l'erroneità della sentenza in ordine alla ritenuta qualificazione provvedimento della nota comunale n. 227876 di prot. del 31 agosto 2010 e alla sussistenza di un diritto potestativo in ordine alla stipulazione dell'accordo di cessione bonaria, nel primo e nel secondo caso con argomentazioni giuridiche la cui portata critica risulta commisurata ai rilievi svolti dal giudice amministrativo abruzzese.

3.2) Ancora in via pregiudiziale, e per completezza, deve evidenziarsi che né le parti né la sentenza si sono dati carico di valutare il profilo della giurisdizione in ordine all'oggetto della domanda, come individuabile nel nesso tra *petitum* e *causa petendi* (c.d. *petitum sostanziale*), costituito, in definitiva dall'accertamento dell'obbligo di procedere alla stipulazione di un negozio di cessione dell'immobile. Infatti, solo qualora sia stata già stipulata la cessione essa assume valore di atto sostitutivo del provvedimento espropriativo, e quindi le relative questioni rientrano nella giurisdizione esclusiva del G.A. ex art. 133 comma 1 lettera a) n. 2 c.p.a. oltre che, e sempre per il riferimento agli accordi, ex art. 133 comma 1 numero 2) lettera g) c.p.a.

Peraltro la cognizione di tale profilo pregiudiziale è precluso dal disposto dell'art. 9 c.p.a. che non ne consente, com'è noto, il rilievo d'ufficio nel giudizio d'appello,

salvo che esso sia stato dedotto con specifico motivo avverso la sentenza che abbia statuito anche in modo implicito sulla giurisdizione, ciò che non si è inverato nel caso di specie.

3.3) Nel merito, e a prescindere da ogni altra questione attinente alla natura della nota comunale e alle ragioni ivi addotte a sostegno del rifiuto di stipulare l'accordo di cessione bonaria, è destituita di fondamento giuridico la domanda proposta in primo grado perché -e in ciò devono condividersi le censure dedotte con il secondo motivo d'appello-, deve recisamente escludersi che possa affermarsi la sussistenza, in capo all'amministrazione, di un obbligo a contrarre, attribuendo effetti obbligatori alla comunicazione della misura dell'indennità di esproprio seguita da manifestazione di disponibilità dell'interessato ad addivenire alla cessione bonaria.

Come ha precisato la Corte di Cassazione, infatti, "L'iter procedurale della cessione volontaria di un bene oggetto di espropriazione per pubblica utilità, non consente di individuare, prima della stipula del contratto definitivo di cessione del bene, un contratto preliminare tra l'ente espropriante e il proprietario espropriando...;...nell'intervenuto scambio fra le parti dei due atti (la comunicazione dell'espropriante e la dichiarazione di condivisione dell'espropriando) non è ravvisabile un contratto preliminare rispetto a quello successivo di cessione volontaria del bene perché nessuno degli atti in questione ha un contenuto volitivo, ma solo conoscitivo nel senso che il primo dei due si limita a fornire alla controparte gli elementi di conoscenza necessari perché questi possa consapevolmente decidere di optare per il proseguo del procedimento oblatorio, ovvero per una soluzione negoziale, mentre il secondo, a sua volta, si limita a dichiarare che condivide la stima effettuata dal primo, dichiarandosi, quindi, disponibile ad una cessione su base negoziale del terreno;...La scelta del proprietario espropriando di concludere il procedimento espropriativo con la

cessione volontaria del bene, ha essenzialmente l'effetto di attribuire al proprietario espropriando: a) il diritto di pretendere dall'espropriante che abbandoni il procedimento ablatorio in corso e acquisisca la proprietà del bene con attività negoziale; b) di ottenere l'indennità secondo i criteri di cui alla L. n. 865 del 1971, art. 12; ma non anche l'effetto di obbligare la Pubblica Amministrazione a porre in essere il contratto di cessione del bene, perché l'amministrazione che ha iniziato un siffatto procedimento non è obbligata per legge a completarlo, e quindi, neppure, a porre in essere il contratto di cessione, né è configurabile in capo al privato che abbia concluso detto accordo un diritto ad essere espropriato." (cfr. Cass., Sez. II, 8 maggio 2014, n. 9990).

In altri termini, ciò che è precluso all'Amministrazione è di procedere all'esproprio se l'interessato ha dichiarato la disponibilità alla cessione bonaria e in tal senso deve intendersi che " il proprietario ha il diritto di stipulare col soggetto beneficiario dell'espropriazione l'atto di cessione del bene o della sua quota di proprietà", secondo la formulazione dell'art. 45 del d.P.R. n. 327/2001, e non anche che l'Amministrazione sia obbligata a stipulare il negozio di cessione bonaria, salva naturalmente la scadenza dei termini per le espropriazioni e quindi del vincolo espropriativo.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a condurre a una conclusione di segno diverso.

4.) In definitiva in accoglimento dell'appello, e in riforma della sentenza gravata, deve rigettarsi il ricorso proposto in primo grado.

5.) La peculiarità e relativa novità della questione giuridica esaminata giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese e onorari del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) così provvede sull'appello in epigrafe n.r. 8537 del 2014:

1) accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza del T.A.R. per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara n. 319 del 3 luglio 2014, rigetta il ricorso proposto in primo grado;

2) dichiara compensate per intero tra le parti le spese e onorari del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Raffaele Greco, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/01/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)