

N. 00819/2014 REG.PROV.COLL.  
N. 00279/2003 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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 279 del 2003, proposto da:  
Bonci Maria Antonietta, rappresentata e difesa dall'avv. Mario Cavallaro, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Corrado Gioacchini in Ancona, corso Garibaldi, 136;

*contro*

Comune di Apiro, rappresentato e difeso dall'avv. Ranieri Felici, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R. Marche in Ancona, via della Loggia, 24;

Provincia di Macerata, n.c.;

*per l'annullamento*

- del provvedimento prot. n. 361 di comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi e per gli effetti della legge n. 241/1990, per la dichiarazione di pubblica utilità ed il successivo e conseguente esproprio

- delle aree necessarie alla realizzazione del parco urbano S. Salvatore, emesso il 17.1.2003 e successivamente notificato alla ricorrente;
- della deliberazione del Consiglio comunale di Apiro n. 7 del 10.1.2003, avente ad oggetto l'approvazione preliminare di variante al P.d.F. ed al P.R.G., ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1/1978, per la realizzazione del parco urbano S. Salvatore ed il progetto del medesimo intervento;
  - della deliberazione del Consiglio comunale di Apiro n. 9 del 3.3.2003, avente ad oggetto le controdeduzioni alle osservazioni ed opposizioni ex art. 1, comma 5, della legge n. 1/1978;
  - della deliberazione del Consiglio comunale di Apiro n. 56 del 28.10.1999 di adozione del P.R.G.;
  - della deliberazione n. 63 dell'11.2.2003, divenuta esecutiva il 10.3.2003 della Giunta provinciale di Macerata;
  - di ogni altro atto antecedente e/o successivo, anche non conosciuto, connesso o collegato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Apiro;

Viste le memorie difensive;

Visti gli artt. 35, co. 1, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2014 la dott.ssa

Simona De Mattia e udito per la ricorrente l'avv. Mario Cavallaro;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

## FATTO e DIRITTO

I. Con il presente ricorso parte ricorrente ha impugnato gli atti indicati in epigrafe e, in particolare, la deliberazione di C.C. n. 7 del 10 gennaio 2003, con cui è stato approvato il progetto preliminare relativo alla realizzazione di un parco urbano su terreni in parte di sua proprietà; nel provvedimento il Comune ha dato atto che l'approvazione del progetto sarebbe valsa come dichiarazione di pubblica utilità indifferibilità ed urgenza delle opere da realizzare, nonché come variante al vigente Piano di Fabbricazione e al Piano Regolatore Generale adottato dall'Ente.

Ha altresì impugnato la nota prot. 361 del 17 gennaio 2013 con cui il Comune ha comunicato l'avvio del procedimento per la dichiarazione di pubblica utilità e per l'eventuale esproprio, nonché l'approvazione del progetto preliminare con avvertimento che sarebbe seguito quello definitivo.

Ha infine impugnato la deliberazione di C.C. n. 9 del 3 marzo 2003 con cui il Comune, preso atto dell'assenza di osservazioni sul progetto preliminare e visti gli atti di partecipazione dei sig.ri Bonci, ha confermato l'approvazione del medesimo dando mandato alla Giunta comunale di approvare il definitivo.

A sostegno del gravame la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

- 1) Errata applicazione dello strumento urbanistico di cui alla legge n. 1/1978; travisamento del fatto; ingiustizia manifesta; contraddittorietà intrinseca e con altri preesistenti atti della PA; violazione e falsa applicazione di legge; violazione dell'art. 97 Cost.; in particolare, si contesta l'opportunità della scelta di procedere alla adozione di un progetto preliminare quale variante al P.d.F. già approvato e al P.R.G.

adottato ma non ancora approvato e la mancata indicazione dei motivi di interesse pubblico e dell'urgenza, che, a dire della ricorrente, non sussisterebbe proprio in considerazione della mancata approvazione del P.R.G.

2) Errata valutazione della prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato; travisamento del fatto, ingiustizia manifesta; violazione della legge regionale n. 34/1992, violazione dell'art. 97 Cost., illogicità e contraddittorietà; mancata indicazione delle ragioni di prevalente interesse pubblico per la realizzazione dell'opera e mancato bilanciamento con l'interesse privato che viene sacrificato. Violazione della citata legge regionale che, all'art. 15, indica le caratteristiche minime delle aree da adibire a parco naturale; sproporzione dell'opera rispetto alla dimensione cittadina.

3) Errata valutazione dell'importo necessario per il procedimento ablatorio e per il valore dei beni espropriandi, violazione dell'art. 39 della legge n. 2359/1865, dell'art. 5 bis del D.L. 11 luglio 1992 convertito in legge n. 359/1992, dell'art. 16 della legge n. 865/1971, illogicità, travisamento del fatto, ingiustizia manifesta, violazione degli artt. 3, 42 e 97 Cost.; in sostanza, viene censurata la scelta di dar seguito alla procedura ablatoria, i cui costi sarebbero superiori rispetto ai vantaggi che l'opera pubblica porterebbe alla collettività, nonché l'incongruità e la sproporzione del costo stesso indicato rispetto alle reali disponibilità finanziarie dell'Ente.

4) La ricorrente ha chiesto il risarcimento dei danni per la diminuzione di valore dei propri beni in conseguenza dell'apposizione di vincoli, ancorchè decaduti o caducati.

Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Apiro intimato.

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

II. In via preliminare, osserva il Collegio che il ricorso è inammissibile atteso che l'impugnazione ha ad oggetto atti endoprocedimentali, come tali non immediatamente lesivi e quindi insuscettibili di autonoma impugnazione.

E' infatti principio pacifico in giurisprudenza quello secondo cui nell'ambito della serie procedimentale degli atti di approvazione di un progetto per la realizzazione di un'opera pubblica, devono considerarsi impugnabili solo quegli atti che siano effettivamente dotati di lesività nei confronti dei cittadini incisi dall'attività della pubblica amministrazione, tra cui in via generale devono comprendersi l'approvazione del progetto definitivo dei lavori da realizzare che, contenendo la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, imprime al bene privato quella particolare qualità (o utilità pubblica) che lo rende assoggettabile alla procedura espropriativa, il decreto di occupazione temporanea e d'urgenza, che realizza lo spossessamento del bene in capo al privato, e il decreto di espropriazione, che attua, quindi, il trasferimento coattivo del bene dal privato alla pubblica amministrazione ovvero all'espropriante. Gli altri atti (quali, per esempio, l'approvazione del progetto preliminare, l'approvazione del progetto esecutivo, la comunicazione della data di immissione in possesso) non possono considerarsi invece *ex se* immediatamente lesivi, salvo che, per un'eventuale alterazione dell'iter procedimentale, siano essi stessi ad

incidere immediatamente e direttamente sul bene oggetto della procedura espropriativa, recando quindi un *vulnus* alla posizione del cittadino proprietario (cfr. TAR Puglia, Lecce, sez. I, 8 marzo 2012, n. 442; Consiglio di Stato, sez. IV, 28 aprile 2008, n. 1902; T.A.R. Campania Salerno, sez. I, 4 aprile 2008, n. 473).

Tra gli atti autonomamente impugnabili, perché immediatamente lesivi, vi è sicuramente quello con cui viene dichiarata la pubblica utilità dell'opera, in quanto ha l'effetto di sottoporre il bene al regime di espropriabilità, determinando l'affievolimento del diritto di proprietà e ponendosi come presupposto dell'espropriazione, incidendo direttamente sulla sfera giuridica del proprietario.

Nel caso di specie, non vi è dubbio che la ricorrente ha impugnato i soli atti preparatori del procedimento di esproprio, ossia la comunicazione di avvio del procedimento volto all'approvazione del progetto definitivo e alla dichiarazione di pubblica utilità (prot. 361 del 17 gennaio 2003), nella quale si comunicava anche l'avvenuta approvazione del progetto preliminare, e il medesimo atto di approvazione del progetto preliminare (deliberazione del Consiglio Comunale n. 7 del 10 gennaio 2003), in cui l'Amministrazione dava atto che "ai sensi dell'art. 1 della legge 3.1.1978, n. 1, l'approvazione del progetto equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle realizzande opere...".

Tale presa d'atto, tuttavia, non può valere quale dichiarazione di pubblica utilità, neppure implicita, atteso che il riferimento all'art. 1 della legge n. 1/1978 non può che riguardare il progetto definitivo dell'opera, al quale (e non anche al preliminare) è riconnessa per implicito la dichiarazione di pubblica utilità (art. 12 TUE e, prima, art. 4,

comma 1, legge n. 415/1998); peraltro, solo con la nota del 17 gennaio 2003 (quindi successivamente) il Comune ha comunicato l'avvio del procedimento per la dichiarazione di pubblica utilità e per l'approvazione del progetto definitivo, con ciò confermando che alcuna dichiarazione di pubblica utilità era stata precedentemente resa.

Anche il procedimento di variante al P.R.G. avviato con gli atti impugnati non risulta essere stato concluso, non essendo stata seguita, la fase della progettazione preliminare, dall'approvazione del progetto definitivo ed esecutivo ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 1/1978, vigente *ratione temporis*; la stessa ricorrente ha confermato, nella memoria da ultimo depositata, che i provvedimenti impugnati non hanno avuto, nel tempo, alcuna esecuzione, atteso che il Comune di Apiro non sembra aver adottato provvedimenti ulteriori e successivi.

Pertanto, avendo la ricorrente impugnato atti endoprocedimentali non dotati di una propria lesività, come tali non sono suscettibili di autonoma impugnazione, il ricorso proposto avverso i medesimi è da dichiarare inammissibile.

III. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 3 luglio 2014  
con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Morri, Presidente FF

Francesca Aprile, Primo Referendario

Simona De Mattia, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/10/2014

IL SEGRETARIO

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