

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 04677/2021 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 della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4677 del 2021, proposto da
So.F.Invest. s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dagli avvocati Domenico Romano, Aldo Starace e Domenico Vitale, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di San Vitaliano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato Carmine Medici, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- del decreto del Comune di San Vitaliano - Ufficio Tecnico - Area Servizio Lavori
pubblici prot. n. 8971 del 2 agosto 2021, avente a oggetto "*Adeguamento viabilità
area industriale - 1° stralcio CIG I51E19000000002 - CUP Z0031C30BF -
Decreto di disposizione dell'occupazione anticipata dei beni, ai sensi dell'art. 22-
bis del D.P.R. 327/2001*";

- delle deliberazioni della Giunta del Comune di San Vitaliano n. 5 del 13 gennaio 2014, n. 21 del 5 febbraio 2015 e n.14 del 19 febbraio 2019; della dichiarazione del R.U.P. prot. n. 8922 del 30 luglio 2021;
- di tutti gli atti antecedenti, preordinati, connessi e consequenziali;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Vitaliano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° marzo 2023 la dott.ssa Valeria Ianniello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

I. Risulta agli atti del giudizio che il Comune di San Vitaliano:

- 1) con deliberazione di Giunta comunale n. 5 del 13 gennaio 2014, ha approvato il progetto definitivo-esecutivo di *“Adeguamento Viabilità Area Industriale”*, per un valore totale di 6,9 milioni di euro, *“ammesso al finanziamento previsto dal POR Campania FESR 2007/13 - DGR 378 del 24/09/2013 - Misure di accelerazione della spesa: attuazione DGR 148/2013”*;
- 2) con successiva deliberazione di Giunta comunale n. 21 del 5 febbraio 2015, ha approvato *“il progetto di variante/aggiornamento definitivo esecutivo dei lavori di "Adeguamento Viabilità Area Industriale"”, a “quadro economico invariato rispetto al progetto già approvato e finanziato”*, e apposto il vincolo preordinato all'esproprio;
- 3) con deliberazione di Giunta comunale n. 14 del 19 febbraio 2019, ha:
 - approvato il progetto di *“Adeguamento viabilità area industriale - 1° Lotto funzionale”*, per un totale complessivo di 3 milioni di euro, *“rimodulato secondo il finanziamento concesso”* (Risorse FSC 2014/2020 Delibera Cipe 54/2016, decreto dirigenziale n. 185 del 6 maggio 2019), atteso che *“con Decreto Dirigenziale della*

Giunta Regionale della Campania n. 29 del 12/11/2018 il progetto veniva ammesso a finanziamento, per un importo inferiore a quello complessivo approvato” e “con nota prot. 734980 del 20/11/2018 la Giunta Regionale della Campania - Struttura Tecnica di Missione richiedeva la rimodulazione dell’intervento, anche per lotti funzionali immediatamente cantierabili, al fine di uniformarli al finanziamento concesso”;

- reiterato il vincolo preordinato all’esproprio;

- dichiarato la pubblica utilità dell’opera, disponendo che i decreti di esproprio per le aree interessate dall’ampliamento della sede stradale fossero emanati “entro anni cinque”;

4) con provvedimento prot. n. 8922 del 30 luglio 2021 del Responsabile Unico del Procedimento, “*considerata la necessità di procedere celermente alla prosecuzione dei lavori, onde evitare ulteriori eventuali ritardi che potrebbero compromettere il proseguo delle opere e la conseguenziale erogazione delle successive quote del finanziamento da parte della Regione Campania o addirittura, la revoca dello stesso, [e che] è evidente la sussistenza, ai fini dell’occupazione dei terreni necessari alla realizzazione dell’opera, di condizioni tali da non poter applicare l’art. 20 del D.P.R. 327/2001 ... in considerazione ... anche del mancato assolvimento dell’incarico conferito ad altro professionista per le attività relative all’acquisizione di aree propedeutiche ai lavori di Adeguamento Viabilità Area Industriale 1° stralcio, che ha reso necessaria l’adozione della Determina del Servizio LL.PP, Ambiente e Territorio n. generale 281/n. sett. 70 del 20/05/2021*”, ha dichiarato “*ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall’art. 22/bis del D.P.R. 327/2001 ... 1. che la ripresa di lavori di cui all’oggetto riveste carattere di particolare urgenza, tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l’applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell’articolo 20; 2. che, pertanto, può essere emanato, senza particolari indagini e formalità, decreto motivato che determina in via provvisoria l’indennità di espropriazione, e che dispone anche l’occupazione anticipata dei beni immobili necessari; 3. Il*

decreto dovrà contenere l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indicando i beni da occupare e determina l'indennità da offrire in via provvisoria...; 4. il decreto, infine, è notificato con le modalità di cui al comma 4 e seguenti dell'articolo 20 del D.P.R. 327/2001 ...”;

5) con decreto dell'Ufficio tecnico - Area Servizio Lavori pubblici n. 17 del 2 agosto 2021 - prot. n. 8971, ha:

- disposto *“l'occupazione d'urgenza degli immobili ... identificati come nell'elenco allegato, estratto dal piano particellare allegato al progetto e approvato unitamente a questo, necessari all'esecuzione dei lavori di Adeguamento viabilità area industriale - 1° stralcio CIG I51E19000000002 - CUP Z0031C30BF”;*

- determinato in via provvisoria l'indennità da corrispondere agli aventi diritto, ai sensi dell'articolo 40 del D.P.R. n. 327 del 2001;

- disposto, altresì, l'occupazione temporanea di una fascia laterale non soggetta a esproprio, necessaria per la corretta esecuzione dei lavori, in misura pari a quella preordinata a esproprio, con la relativa indennità.

II. La ricorrente è proprietaria di un lotto di terreno della superficie di 14.275,00 mq, identificato al Catasto Terreni del Comune di San Vitaliano al Foglio 3 particella 531 – ricompresa nel piano particellare descrittivo - tavola 14b aggiornamento dicembre 2014 – costituito da un insediamento industriale, nel quale viene esercitata attività di *“trilogistica, stoccaggio, lavaggio e deposito”*; all'interno del lotto insiste un fabbricato ad uso uffici e servizi, a servizio di un distributore carburanti ad uso privato.

Ricevuta, in data 16 settembre 2021, la notifica del decreto prot. n. 8971 del 2 agosto 2021, unitamente all'avviso per l'immissione in possesso per il giorno 22 settembre 2021, ha formulato, il 27 settembre successivo, istanza di accesso agli atti, chiedendo *“il rilascio di copia di tutta la documentazione amministrativa inerente il procedimento per l'espropriazione, per causa di pubblica utilità ai sensi del D.P.R. n. 327/2001, avviato dal Comune di San Vitaliano (NA), dell'area sita*

nello stesso comune e identificata al catasto al foglio 3 particella 531 (Decreto n. 17 del 2 agosto 2021), e segnatamente: - Delibera di G.C. n. 21 del 05/02/2015, completa di eventuali allegati, con cui veniva approvata la variante al progetto di "Adeguamento Viabilità Area Industriale" ed apposto vincolo preordinato all'esproprio; - Delibera di G.C. n. 14 del 19/03/2019, completa di eventuali allegati, con cui veniva approvato il progetto esecutivo dei lavori di "Adeguamento viabilità area industriale - 1 lotto funzionale" per un importo complessivi di € 3.000.000,00; - Dichiarazione di occupazione d'urgenza a firma del RUP prot. n. 8922/2021 del 30/07/2021, completa di eventuali allegati; - nonché di ogni altro atto connesso e presupposto della procedura espropriativa in oggetto".

L'istanza di accesso è stata riscontrata dal Comune di San Vitaliano a mezzo pec dell'8 ottobre 2021, con la quale è stata trasmessa *"in allegato copia della documentazione richiesta relativamente alle D.G.C. n. 21/2015 e n. 14/2019 e della Dichiarazione di occupazione d'urgenza a firma del RUP 8922/2021"*, tuttavia evidenziandosi quanto segue: *"gli elaborati grafici allegati alle D.G.C. n. 21/2015 e n. 14/2019 sono presenti agli atti dell'UTC in formato cartaceo e possono essere visionati ed esaminati, nonché estrarre copia, nei giorni e negli orari di apertura al pubblico (previo appuntamento in conformità alle disposizioni anti COVID-19); per la riproduzione in copia grafica degli elaborati grafici, però, si precisa che viste le caratteristiche e dimensioni di quest'ultimi, è necessario strumentazione idonea non in dotazione all'Ente"*. Anche tali allegati grafici venivano, poi, acquisiti presso l'Ente locale.

III. La ricorrente impugna tutti i sopra richiamati atti della procedura espropriativa, allegando i seguenti motivi d'illegittimità: violazione delle garanzie di partecipazione procedimentale di cui all'articolo 7 della legge n. 241 del 1990, e degli articoli 11, comma 2, e 16, comma 4, del D.P.R. n. 327 del 2001; violazione dell'articolo 22-bis, comma 1, del D.P.R. n. 327 del 2001, sotto il profilo del difetto di motivazione; violazione dell'articolo 13, comma 5, del D.P.R. n. 327 del 2001.

Con ordinanza n. 2029 del 24 novembre 2021, la Sezione ha accolto l'istanza

cautelare, per l'effetto sospendendo l'efficacia dell'impugnato decreto del Comune di San Vitaliano prot. n. 8971 del 2 agosto 2021.

Con successiva ordinanza n. 4303 del 18 maggio 2022, la Sezione ha disposto chiarimenti in ordine alle seguenti circostanze:

- l'intestazione della particella 531 del foglio 3 alla “*soc. Ecologica Brusino s.r.l.*”, sia nel piano particellare descrittivo prot. n. 11417 del 12 dicembre 2014 (allegato alla delibera di Giunta comunale n. 21 del 5 febbraio 2015) sia nel piano particellare descrittivo prot. n. 1486 del 7 febbraio 2019 (allegato alla successiva delibera di Giunta comunale n. 14 del 19 febbraio 2019, relativa al progetto rimodulato a seguito della riduzione del finanziamento concesso);
- le comunicazioni eventualmente effettuate in relazione all'attivata procedura ablatoria riguardante la citata particella 531 del foglio 3, come prescritte dagli articoli 11 e 16 del D.P.R. n. 327 del 2001, con indicazione (in caso positivo) di chi ne sia stato destinatario e allegazione della relativa documentazione, anche riguardante la ricezione di esse.

In adempimento a tale ordinanza istruttoria, il Comune di San Vitaliano ha trasmesso una relazione, dalla quale emerge che:

- “*l'atto di approvazione del Progetto Definito e cioè la Delibera di Giunta Comunale n. 21 del 05/02/2015, costituiva variante allo strumento urbanistico vigente e, di conseguenza, apposizione del vincolo preordinato all'esproprio*”;
- mentre “*con la Delibera di Giunta Comunale n. 14 del 19/02/2019, ... veniva dato espressamente atto della reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, già disposto con la Delibera di Giunta Comunale n. 21 del 05/02/2015, e contestualmente si è espressamente dichiarata la pubblica utilità*”;
- quanto al rispetto dell'articolo 11 del D.P.R. n. 327 del 2001, nella delibera di Giunta n. 21 del 2015 si dà espressamente atto dell'avvenuta trasmissione dell'avvio del procedimento ai proprietari “*mediante avviso sul B.U.R.C. del 28.4.2014, affissione all'albo pretorio del Comune di San Vitaliano e pubblicazione*

sul quotidiano *Il Tempo* ed. nazionale (7/5/2014 p. 15), sul quotidiano *La Repubblica* ed. regionale (7/5/2014 p. VII), e pubblicazione sul sito informatico della Regione Campania” dal 4 maggio 2014;

- quanto agli adempimenti previsti dall’articolo 16 del D.P.R. n. 327 del 2001, nel progetto definito approvato e validato dal R.U.P. è presente la tav. 14b - Piano Particellare Descrittivo, nel quale sono inserite tutte le notizie necessarie e precisamente: n. partita catastale - ditta o proprietari o aventi diritto - Comune - P.R.G. - Identificazione catastale (foglio, particelle, sub) - qualità/categoria - valori - area da espropriare.

A sua volta, la ricorrente – con memoria dell’8 febbraio 2023 – ha rappresentato che:

- l’intestazione catastale della particella 531 del foglio 3 è variata da “Soc. Ecologica Brusino s.r.l.” a “So.F.Invest s.r.l.”, a seguito di atto di scissione del 5 febbraio 2009.

IV. Devono, in primo luogo, essere esaminate le eccezioni del Comune.

Con la prima, si allega l’inammissibilità dell’impugnazione del decreto prot. n. 8971 del 2 agosto 2021 con riferimento all’asserita violazione degli articoli 11, 13 e 16 del D.P.R. n. 327 del 2001, i quali – riguardando l’efficacia delle presupposte deliberazioni di Giunta n. 21 del 2015 e n. 14 del 2019 – rileverebbero soltanto ai fini della illegittimità “derivata” del decreto di occupazione di urgenza adottato ai sensi dell’articolo 22-bis dello stesso D.P.R., vizio che tuttavia non sarebbe stato “specificamente dedotto ai sensi dell’art. 40, co. 1, lett. d), c.p.a.”; sicché la legittimità del decreto di occupazione d’urgenza potrebbe essere scrutinata solo in relazione all’asserita violazione dell’articolo 22-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, considerato che tra gli atti presupposti e il decreto di occupazione d’urgenza neanche sussisterebbe un rapporto di consequenzialità necessaria, tale per cui possa configurarsi una qualche invalidità dei primi con efficacia c.d. “caducante” del secondo.

L’eccezione è infondata, atteso che la ricorrente impugna tutta la sequenza

procedimentale finalizzata all'esproprio, allegando a tal fine le rilevate illegittimità, che si appuntano – talora direttamente, talora in via derivata – su ciascuno dei segmenti della procedura e, conclusivamente, sul provvedimento finale.

Con la seconda eccezione, si allega l'irricevibilità dell'impugnazione delle deliberazioni di Giunta n. 21 del 2015 e n. 14 del 2019.

Tal eccezione è fondata con riferimento all'impugnazione della delibera n. 21 del 2015, che deve ritenersi tardiva, avendo il Comune adempiuto agli oneri di pubblicazione previsti per un numero di destinatari superiore a cinquanta (mediante avviso sul B.U.R.C., affissione all'Albo pretorio, pubblicazione su due quotidiani e sul sito della Regione Campania).

Non è, invece, fondata l'eccezione di tardività dell'impugnazione della delibera di Giunta n. 14 del 19 marzo 2019, per avere l'Amministrazione omissa gli adempimenti connessi alla partecipazione degli interessati – in questo caso, in numero inferiore a cinquanta – e per avere la ricorrente avuto conoscenza dell'atto solo a seguito dell'esercizio del diritto di accesso, in data 8 ottobre 2021.

Con la terza eccezione, si allega l'inammissibilità del ricorso per la mancata impugnazione della precedente deliberazione n. 5 del 2014, di approvazione del progetto definitivo esecutivo di *“Adeguamento Viabilità Area Industriale”* e dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (verso la quale non vengono formulate censure), la quale precluderebbe *“la possibilità di farne valere l'illegittimità derivata in sede di impugnativa del provvedimento finale o dei successivi atti della sequenza procedimentale, trattandosi di atti direttamente lesivi”*.

Tale ultima eccezione è infondata. Deve, al riguardo, essere rilevato che con la deliberazione n. 14 del 19 febbraio 2019 il progetto è stato “rimodulato”, in ragione del minore finanziamento concesso, e l'Amministrazione ha ritenuto, in conseguenza di ciò, di reiterare il vincolo preordinato all'esproprio e dichiarare (nuovamente) la pubblica utilità dell'opera, prevedendo che il connesso termine di cinque anni per l'emanazione del decreto di esproprio cominciasse nuovamente a

decorrere.

Il Collegio ritiene che la delibera n. 14 del 2019 abbia un contenuto novativo rispetto alle precedenti delibere e una portata lesiva autonoma, sindacabile da questo Tribunale. Tale delibera, infatti, contiene – nella rimodulazione del progetto, per corrispondere al minor finanziamento – una serie di scelte discrezionalmente compiute dall'Amministrazione in ordine all'estensione temporale del vincolo, alle dimensioni dell'intervento e all'individuazione delle aree sulle quali procedere in via prioritaria, che costituiscono aspetti qualificanti della procedura espropriativa (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 2114 del 2019). Contiene, in ultima analisi, scelte sulle quali sarebbe stato necessario attivare il contraddittorio procedimentale con gli interessati.

In particolare, la natura non meramente confermativa dell'ultima delibera di Giunta si evince proprio dalla rinnovazione del termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, che in caso di semplice "proroga" non avrebbe potuto essere determinato in cinque anni (per tutto quanto più avanti si dirà in ordine ai limiti della proroga).

V. Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato nei sensi e limiti di seguito esposti.

Giova precisare che il D.P.R. n. 327 del 2001 disciplina le forme di pubblicità degli atti di avvio del procedimento nelle due fasi della procedura:

1) *"al proprietario, del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento:*

a) nel caso di adozione di una variante al piano regolatore per la realizzazione di una singola opera pubblica, almeno venti giorni prima della delibera del consiglio comunale;

b) nei casi previsti dall'articolo 10, comma 1, [di vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali] almeno venti giorni prima dell'emanazione dell'atto se ciò risulti compatibile con le esigenze di celerità del procedimento"; "l'avviso di avvio del procedimento è comunicato personalmente agli interessati alle singole opere previste dal piano o dal progetto", tuttavia, "allorché il numero dei

destinatari sia superiore a 50, la comunicazione è effettuata mediante pubblico avviso, da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo" (articolo 11, comma 2, del D.P.R. n. 327 del 2001);

2) durante la *"fase della dichiarazione di pubblica utilità"* (derivante dall'approvazione del progetto definitivo), *"al proprietario dell'area ove è prevista la realizzazione dell'opera è inviato l'avviso dell'avvio del procedimento e del deposito degli atti di cui al comma 1 [progetto, documenti, autorizzazioni e altri atti di assenso], con l'indicazione del nominativo del responsabile del procedimento"*; *"allorché il numero dei destinatari sia superiore a 50 si osservano le forme di cui all'articolo 11, comma 2"* (articolo 16, commi 4 e 5, del D.P.R. n. 327 del 2001).

La deliberazione di Giunta comunale n. 14 del 19 febbraio 2019, come correttamente dedotto in ricorso, avrebbe – dunque – dovuto essere preceduta dalle garanzie partecipative endoprocedimentali di cui alle richiamate disposizioni di legge. Ciò al fine di consentire ai soggetti interessati dalla procedura di interloquire con il Comune e meglio orientare l'azione amministrativa, eventualmente prospettando soluzioni alternative maggiormente coerenti anche con l'interesse pubblico.

In particolare, la giurisprudenza del Consiglio di Stato *"ha ... costantemente affermato (a partire dall'ormai lontano arresto dell'Adunanza plenaria di cui alla decisione n. 14 del 15 settembre 1999) che la partecipazione degli interessati deve avvenire non già a valle bensì a monte del procedimento espropriativo e quindi prima che venga adottato il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità.*

La preventiva comunicazione di avvio del procedimento rappresenta un principio generale dell'agere amministrativo e, a tale approdo, non fanno eccezione le procedure di espropriazione per pubblica utilità (cfr. in tal senso, oltre la

pronuncia dell'Adunanza Plenaria del 1999, anche quelle del 20 dicembre 2002, n. 8 e del 24 gennaio 2000, n. 2).

In sostanza, il privato deve avere la possibilità di interloquire con l'amministrazione procedente prima della dichiarazione di pubblica utilità (Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 5525 dell'11 novembre 2014) ...

Non miglior sorte merita poi l'argomento fondato sull'applicabilità dell'art. 21 octies della n. 241/1990 alla fattispecie in esame.

Premesso che la comunicazione di avvio del procedimento realizza una garanzia non meramente formale "rappresentando un necessario passaggio cognitivo-dialettico funzionale sia per la parte, che può opporre fatti e/o circostanze non considerati, sia per l'amministrazione che quelle osservazioni deve esaminare e valutare prima di approvare il progetto definitivo dell'opera" (così ancora la sentenza n. 5525 del 2014), va ricordato che i provvedimenti in materia espropriativa hanno carattere ampiamente discrezionale.

La "non annullabilità" del provvedimento che abbia omesso le garanzie partecipative può quindi predicarsi soltanto se l'amministrazione è in grado di dimostrare che la scelta dell'area, l'estensione temporale del vincolo, o comunque ogni altro aspetto qualificante la dichiarazione di pubblica utilità, siano soluzioni assolutamente obbligate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2005, n. 2873) (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 2114 del 2019, cit.). Tale dimostrazione, tuttavia, non è stata fornita in questo giudizio.

Secondo quanto rappresentato dalla difesa comunale:

1) in sede di adozione della deliberazione di Giunta n. 21 del 5 febbraio 2015, il Comune di San Vitaliano ha inteso avvalersi dell'avviso collettivo, mediante affissione all'Albo pretorio e pubblicazione su diversi quotidiani nazionali e regionali e sul sito istituzionale della Regione Campania;

2) in sede di adozione della deliberazione di Giunta n. 14 del 2019, l'Amministrazione, sostenendo di (semplicemente) "reiterare" un vincolo già apposto e di "ribadire" la pubblica utilità dell'opera – "rimodulando il progetto

unicamente in relazione al minor finanziamento concesso dalla Regione Campania rispetto a quello complessivo approvato” e limitandosi “unicamente all’approvazione del progetto inerente il 1° lotto funzionale, siccome immediatamente cantierabile” – ha ritenuto “non ... necessaria alcuna ulteriore comunicazione di avvio del procedimento trattandosi di variante/aggiornamento di un progetto definitivo già precedentemente approvato (con delibera n. 21/2015) e ciò indipendentemente dalla circostanza per cui, a seguito della rimodulazione del finanziamento, il numero dei destinatari fosse nel frattempo divenuto inferiore a 50” (pagina 8 della memoria depositata il 13 febbraio 2023).

Ciò premesso, come rilevato dalla ricorrente, delle due l’una:

- o la delibera di Giunta n. 14 del 2019 costituisce una mera conferma della delibera n. 21 del 5 febbraio 2015, e in tal caso, per quanto più oltre si dirà, incorre nella violazione delle disposizioni sulla proroga del termine per l’emanazione del decreto di esproprio;

- o la delibera di Giunta n. 14 del 2019 ha – come ritiene il Collegio – una portata novativa rispetto alla delibera n. 21 del 2015, e in tal caso incorre nella violazione degli adempimenti connessi alla partecipazione degli interessati, del tutto omessi dall’Amministrazione, la quale avrebbe dovuto tener conto della circostanza che il numero dei destinatari era (in questo caso) inferiore a cinquanta.

In entrambi i casi, la delibera deve ritenersi viziata.

Per quanto concerne, in particolare, il termine per l’adozione del decreto di esproprio previsto in sede di dichiarazione di pubblica utilità, l’articolo 13, comma 5, del D.P.R. n. 327 del 2001 ne consente la proroga, ma solo “*per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni*” e, comunque, “*per un periodo di tempo che non supera i due anni*” (così nel testo applicabile *ratione temporis*; il termine è stato portato a quattro anni solo con l’articolo 13-bis del decreto-legge n. 17 del 2022, convertito in legge n. 34 del 2022, ma sarebbe stato comunque superato), laddove la delibera n. 14 del 19 febbraio 2019 prevede espressamente che “*i decreti*

di esproprio per le aree interessate dall'ampliamento della sede stradale andranno emanati entro anni cinque dal presente provvedimento" (vale a dire oltre quattro anni dopo la scadenza del termine ordinario).

VI. Il decreto di occupazione d'urgenza n. 17 del 2 agosto 2021, oltre che viziato da illegittimità derivata, dev'essere ritenuto illegittimo anche sotto un altro profilo. Esso è stato adottato ai sensi dell'articolo 22-bis del D.P.R. n. 327 del 2001, il quale prevede che:

"1. Qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di particolare urgenza, tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 20 [che disciplina il procedimento di determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione in contraddittorio con i proprietari], può essere emanato, senza particolari indagini e formalità, decreto motivato che determina in via provvisoria l'indennità di espropriazione, e che dispone anche l'occupazione anticipata dei beni immobili necessari. Il decreto contiene l'elenco dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indica i beni da occupare e determina l'indennità da offrire in via provvisoria. Il decreto è notificato con le modalità di cui al comma 4 e seguenti dell'articolo 20 con l'avvertenza che il proprietario, nei trenta giorni successivi alla immissione in possesso, può, nel caso non condivida l'indennità offerta, presentare osservazioni scritte e depositare documenti.

2. Il decreto di cui al comma 1, può altresì essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità, nei seguenti casi:

- a) per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443;*
- b) allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50 ...".*

L'articolo 22-bis disciplina, dunque, un'ipotesi in cui le garanzie di partecipazione procedimentale degli interessati vengono sacrificate a fronte di un'urgenza qualificata e giustificata da ragioni che l'ordinamento ritiene meritevoli di positiva

considerazione, tali non potendo essere i meri ritardi accumulati nel corso della procedura, ancorché da essi derivi il rischio di perdita del finanziamento.

Segnatamente, deve sussistere una situazione d'impellenza dell'avvio dei lavori in relazione alla peculiare natura dell'opera, e occorre che tale urgenza sia esplicitata dall'Amministrazione o in sede di dichiarazione di pubblica utilità ovvero successivamente, mediante decreto di occupazione d'urgenza. Ne deriva – secondo l'indirizzo giurisprudenziale prevalente – che nel caso sia intervenuta una dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dei lavori, *“il provvedimento di occupazione d'urgenza riguarda una fase puramente attuativa [della stessa] ... con la conseguenza che è sufficiente che la sua motivazione si limiti a richiamare espressamente tale dichiarazione, che ne costituisce l'unico presupposto e che consenta di rilevare l'urgenza della realizzazione delle opere previste nella dichiarazione di pubblica utilità”* (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 7700 del 2022).

Laddove, invece, come nella fattispecie all'esame del Collegio (stando agli atti prodotti dalle parti), non risulti dichiarato – in nessuna delle deliberazioni sulle quali si fonda la procedura espropriativa – il carattere d'indifferibilità e urgenza dell'intervento, occorre che l'Amministrazione fornisca l'eventuale decreto di occupazione d'urgenza di una autonoma e adeguata motivazione, in applicazione del richiamato articolo 22-bis.

Non può, pertanto, ritenersi sufficiente in ordine al requisito dell'urgenza dell'avvio dei lavori quanto riportato nel provvedimento adottato dal Comune di San Vitaliano, che riproduce la dichiarazione di occupazione d'urgenza prot. n. 8922 del 30 luglio 2021: *“considerata la necessità di procedere celermente alla prosecuzione dei lavori, onde evitare ulteriori eventuali ritardi che potrebbero compromettere il proseguo delle opere e la conseguenziale erogazione delle successive quote del finanziamento da parte della Regione Campania o, addirittura, la revoca dello stesso, è evidente la sussistenza, ai fini*

dell'occupazione dei terreni necessari alla realizzazione dell'opera, di condizioni tali da non poter applicare l'art. 20 del D.P.R. 327/2001 ... non solo in considerazione di tutte le circostanze di cui in premessa [in cui vengono riportate tutte le fasi del procedimento di espropriazione] ma anche del mancato assolvimento dell'incarico conferito ad altro professionista per le attività relative all'acquisizione di aree propedeutiche ai lavori di Adeguamento Viabilità Area Industriale - 1° stralcio, che ha reso necessaria l'adozione della Determina del Servizio LL.PP, Ambiente e Territorio n. generale 281/n. sett. 70 del 20/05/2021 ...".

Il decreto n. 8971 del 2 agosto 2021 deve, pertanto, ritenersi viziato per difetto di motivazione.

VII. Assorbita ogni ulteriore censura, il ricorso dev'essere accolto, nei sensi sopra illustrati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

a) dichiara irricevibile l'impugnazione della deliberazione di Giunta comunale n. 21 del 2015;

b) accoglie, per il resto, il ricorso nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla la delibera della Giunta del Comune di San Vitaliano n.14 del 19 febbraio 2019 e i relativi provvedimenti attuativi, vale a dire la dichiarazione del R.U.P. prot. n. 8922 del 30 luglio 2021 e il decreto del Comune di San Vitaliano - Ufficio Tecnico - Area Servizio Lavori pubblici prot. n. 8971 del 2 agosto 2021.

Condanna il Comune di San Vitaliano al pagamento delle spese del giudizio liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori come per legge e rimborso del contributo unificato versato, con distrazione in favore dei difensori della ricorrente, dichiaratisi antistatari.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 1 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Michele Buonauro, Consigliere

Valeria Ianniello, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Valeria Ianniello

IL PRESIDENTE

Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO