



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 456 del 2001, proposto da:
Comune di Gricignano di Aversa, in persona del sindaco n carica rappresentato e difeso dall'avv. Felice Laudadio, con domicilio eletto presso Felice Laudadio in Roma, via Alessandro III, 6;

contro

De Michele Antonio erede di De Michele Giuseppe, De Michele Antonio e Imparato Teresa coniugi, nonché Buonanno Luigi (nt.1/6/1926), Buonanno Angela, Andreozzi Maria Carmina e quali eredi di Buonanno Andrea, Andreozzi Maria Carmina, Buonanno Beniamino, Buonanno Luigi (nt.il 30.11.1964) , Buonanno Giuseppe , rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Martino, con il quale sono elettivamente dom.ti in Roma via Germanico ,168, presso lo studio dell'avv. Angeloni;

nei confronti di

Consorzio per Gricignano di Aversa, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Giuseppe Abbamonte, Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio eletto presso Ennio Luponio in Roma, via Michele Mercati, 51;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:
Mirabella S.G. S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv. Patrizia Lauritano, Giovanni Marrapese, con domicilio eletto presso Giovanni Marrapese in Roma, via della Balduina 114;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE V n. 03614/2000, resa tra le parti, concernente piano di lottizzazione;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di De Michele Antonio e altri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2011 il cons. Sandro Aureli e uditi per le parti gli avvocati Carlo Russo, su delega dell'avv. Felice Laudadio, e Francesco Martino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La sentenza di primo grado indicata in epigrafe ha accolto il ricorso proposto dagli odierni intimati, con il quale è stata contestata, sotto numerosi profili, la legittimità degli atti riguardanti la realizzazione di un comprensorio, comprendente anche terreni degli stessi ricorrenti, con alloggi ed infrastrutture da destinare in locazione ai dipendenti militari della Marina degli Stati Uniti in servizio presso la Nato in Italia.

A tal fine il Comune di Gricignano di Aversa, aderendo all'iniziativa che godeva del favore dei rappresentanti delle Istituzioni del nostro Paese, adottava le deliberazioni di G.M. n.256 del 1991 e n.21 del 28 .01. 1992.con le quali venne espressa formale adesione all'iniziativa.

Con deliberazione consiliare n.2 del 1993 , veniva adottata la variante generale al P.R.G. per la localizzazione dell'intervento, la cui attuazione veniva affidata ad un Programma costruttivo per il quale veniva individuata la disciplina recata dall'art.51 l. n. 865 del 1971.

Il Consiglio comunale, con deliberazione n.7 del 28 febbraio 1994, approvava il suddetto Programma costruttivo nonché lo schema della convenzione che il Consorzio per Gricignano di Aversa, di cui la s.p.a. Mirabella S.G. era l'impresa capofila, avrebbe sottoscritto quale soggetto attuatore; venivano fissati, inoltre, i termini per l'inizio e la fine dei lavori e delle procedure espropriative occorrenti per l'acquisizione delle aree.

Nella conferenza di servizi indetta ex art.14 l.n. 241 del 1990 tutti gli enti locali istituzionali, (Regione Campania compresa , oltre che i Ministeri competenti interessati) esprimevano parere favorevole verso l'iniziativa costruttiva assunta dal Comune di Gricignano d'Aversa.

Sulla deliberazione di approvazione del Programma costruttivo (delib.n.7/94) che ne è seguita la Regione Campania, a cui tale deliberazione venne inviata, non avanzò rilievi.

Sulla base di tali precedenti prese avvio il procedimento espropriativo e vennero rilasciate le concessioni edilizie riguardanti il primo lotto dell'intervento il quale comprendeva anche aree dei ricorrenti; in particolare venne emesso in data 2 settembre 1994 il decreto d'occupazione d'urgenza dei detti terreni e vennero rilasciate le concessioni edilizie n.56 e n.57 del 1995, per l'esecuzione della parte dell'intervento progettato su detti terreni.

A partire dal 09.03.1995 gli odierni appellati sottoscrissero con il Consorzio anzidetto la cessione volontaria delle aree dell'intervento in parola riguardante il primo lotto dei lavori, introitando la relativa indennità di espropriazione.

Peraltro, quando era già stato ultimato detto primo lotto, la deliberazione consiliare n.2 del 1993 contenente la localizzazione del Programma costruttivo venne dichiarata " non conforme" dalla Regione Campania con D.P.C.R. n.686 del 28 gennaio 1997, avendo rilevato l'incompatibilità con le finalità del procedimento attuativo disciplinato dall'51 l.n.865/1971; ritenne in particolare la Regione Campania che l'intervento per la realizzazione degli anzidetti alloggi militari avrebbe dovuto essere attuato attraverso un piano particolareggiato ovvero una lottizzazione convenzionata.

A fronte di tale esito il Comune di Gricignano ha reagito con la deliberazione consiliare n.23 del del 10 novembre 1997, affermando, da un lato, la validità di tutti gli atti già compiuti per la realizzazione dell'interventi edilizio in argomento e adeguandosi, dall'altro, al deliberato regionale nei limiti in cui riguardava la parte ancora inattuata dell'intervento.

Conseguentemente il Comune di Gricignano d'Aversa stabilì di "mantenere l'attuale regime di suoli"; vale a dire la destinazione a finalità pubblicistiche di tutte le aree, sia quelle già ricomprese che quelle da ricomprendere nell'intervento in parola.

Venne altresì adottata la deliberazione consiliare n.20 del 18 giugno 1998, con la quale fu approvato il Piano di Lottizzazione necessario a consentire il completamento dell'intervento e per il quale vennero rilasciate conseguentemente le concessioni edilizie n.57 e n.58 del 1998.

Gli appellati hanno impugnato per chiederne l'annullamento al T.a.r. Campania sia quest'ultima deliberazione n.20/1998, sia la predetta deliberazione consiliare n.23/97.

Con la sentenza in epigrafe il giudice adito ha dichiarato inammissibile l'impugnazione della deliberazione n.23 /1997, avendo i ricorrenti rinunciato alle censure avverso di essa proposte, ed ha, al tempo stesso, annullato la deliberazione n.20/1998 e gli atti ad essa collegati.

In particolare, il primo giudice ha accolto il secondo ed il terzo motivo di ricorso, con i quali, sul presupposto della persistente titolarità del diritto di proprietà dei ricorrenti in primo grado sulle aree del primo lotto dell'intervento edilizio, è stata denunciata la violazione dell'art.28 legge .n. 1150/1942, come modificato dall'art.8 della legge n.765/1967 e degli artt. 96 e 99 del Regolamento edilizio comunale.

Parallelamente al giudizio dinanzi al giudice amministrativo, tra le stesse parti e per iniziativa degli stessi odierni ricorrenti, è iniziato il giudizio concernente l'indennità di espropriazione liquidata in base a decreti di espropriazione adottati nel 1998.

Tale giudizio è stato definito in senso sfavorevole agli attori con sentenza n.476/2000 della sez. I[^] civile della Corte d'Appello di Napoli.

Quest'ultima decisione è stata impugnata dinanzi alla Corte di Cassazione per iniziativa degli odierni appellati che ha accolto (sentenza n.13216/2005) il ricorso ravvisando il difetto di motivazione nella sentenza impugnata, con conseguente rinvio ad altra Sezione della medesima Corte d'Appello per le ulteriori determinazioni.

Occorre, inoltre, aggiungere che gli odierni intimati, con tre separati ricorsi promossi da ciascuno dei tre gruppi famigliari cui appartengono, avevano impugnato dinanzi al T.A.R della Campania alcuni decreti del Sindaco di Gricignano di Aversa aventi ad oggetto la determinazione definitiva dell'indennità di esproprio delle aree relative alla realizzazione del complesso abitativo destinato ai militari statunitensi della U.S. Navy nonché la medesima anzidetta delibera consiliare n.23 del 10.11.1997 avente ad oggetto l'adeguamento del PRG di Gricignano ai predetti rilievi della Regione Campania.

Con sentenza n.2477 del 29 giugno 2000 tali ultimi tre ricorsi sono stati riuniti e decisi dichiarandoli inammissibili ed irricevibili, ravvisando tra l'altro il giudice adito la tardività dell'impugnazione rivolta alla predetta deliberazione consiliare n.23/97.

Di seguito ai detti tre ricorsi gli stessi ricorrenti hanno poi impugnato, questa volta tutti insieme, gli atti comunali sopra descritti e riportati nell'epigrafe della sentenza oggetto del presente appello.

La sentenza di primo grado del giudice amministrativo viene appellata dal Comune di Gricignano di Aversa che ne chiede la riforma ravvisandovi l'errata ricostruzione di situazioni di fatto e di diritto decisive ai fini del contestato esito di accoglimento del ricorso di primo grado.

Di quest'ultimo si chiede quindi la declaratoria d'inammissibilità per effetto della riforma della sentenza impugnata.

Si sono costituiti in giudizio sia la parte vittoriosa in primo grado che il cointeressato Consorzio per Gricignano d'Aversa, per chiedere, rispettivamente, la prima, la conferma ed il secondo, la riforma, della sentenza di primo grado.

E' presente in giudizio anche la s.p.a. Mirabella S.G. che ha depositato atto d'intervento ad adiuvandum della parte appellante.

La parte vittoriosa in primo grado ha depositato memoria conclusionale in prossimità dell'udienza di discussione.

Con sentenza n.595 del 2001 di questa sezione è stata accolta l'opposizione al decreto presidenziale n.8440 del 2009, con il quale è stata dichiarata la perenzione del gravame.

Conseguentemente è stata fissata la nuova udienza di discussione per il giorno 31 maggio 2011, nella quale la causa è stata trattenuta in decisione al termine della discussione effettuata dal difensore della parte intimata.

La vicenda per cui è causa riguarda, come già in parte anticipato, la realizzazione dell'insediamento per finalità abitative in favore dei militari della Marina Militare degli Stati Uniti d'America in servizio presso la sede Nato di Napoli.

S'è già detto anche che il procedimento posto in essere dal Comune di Gricignano d'Aversa e dal suo soggetto attuatore, vale a dire il Consorzio per Gricignano d'Aversa ed in particolare la sua società capofila, Mirabella S.G. s.p.a., ha avuto uno svolgimento complesso dal quale gli odierni intimati, ricorrenti in primo grado, e proprietari delle aree interessate dal predetto programma costruttivo, hanno tratto ragione per chiederne l'annullamento deducendo, sostanzialmente, di non aver mai perduto la proprietà dei loro terreni non avendo i predetti soggetti legittimamente espropriato tali aree, e di essere quindi stati illegittimamente estromessi dalla sua realizzazione.

Si ricava da quanto appena esposto, come del resto dagli scritti difensivi depositati da tutte le parti in causa, che il punto decisivo della controversia all'esame del collegio è rappresentato dalla legittimazione ad impugnare dei ricorrenti in primo grado, dovendosi stabilire se essi hanno perduto, secondo la prospettazione di parte appellante, non condivisa dalla sentenza impugnata, la proprietà delle loro aree in concreto utilizzate per la realizzazione del predetto intervento edilizio prima ancora che venissero adottati gli atti impugnati in primo grado riguardanti tale intervento.

Quest'ultimo venne concepito e attuato servendosi dello schema procedimentale descritto nell'art.51 della legge n.865/1971, con conseguente utilizzazione delle norme dettate in funzione dell'esercizio della potestà di procedere all'occupazione d'urgenza ed all'espropriazione dei terreni interessati.

Nell'ambito di tale procedimento per quanto emerge dagli atti di causa nei confronti dei ricorrenti in primo grado, si sono incontestabilmente verificate le seguenti vicende:

1) Di Michele Antonio era comproprietario assieme ad altri soggetti coeredi, della particelle 12,8 e 47 del f.4 per una quota pari a 200 mq ca. ed era proprietario, assieme alla moglie, del lotto catastalmente individuato al f.4 p.lla 144 di circa 1800,mq; "

Tali cespiti, sono stati oggetto di decreto di occupazione d'urgenza (n.9716 del 29.9.94) regolarmente notificato e non impugnato.

L'immissione in possesso è avvenuta in data 9-12.12.1994.

Detti ricorrenti hanno ceduto volontariamente e con atto scritto le aree e quietanzato la somma di E. 23.000.000 (al netto delle tassazioni del 20%) per la particella 144, e di E.39.733.000 per la quota parte delle part.lle 128 e 47.

E ciò con diversi atti del 25.6.95, e del 26.11.1995 ove viene espressamente hanno dichiarato " .. di rinunciare a qualsivoglia azione giudiziaria in ordine all'ammontare dell'indennità prevista ed al procedimento amministrativo sotteso all'espropriazione"

2) i ricorrenti Buonanno Luigi, Angela ed Andrea, figli e moglie eredi di Buonanno Andrea quali

proprietari della metà (i comproprietari dell' altra metà non hanno proposto ricorso) del lotto catastalmente individuato al f.4 p.lla 45 , oggetto di decreto di occupazione (n.9716 del 29.09.1994), hanno anch'essi ceduto volontariamente tali aree con atto scritto l'area e quietanzato la somma complessiva di E. 102.000:000 (al netto delle tassazioni del 20%) e ciò con diversi atti tutti del 17.5.95 ed anch'essi hanno espressamente dichiarato di rinunciare a " qualsivoglia azione giudiziaria in ordine all'ammontare dell'indennità prevista ed al procedimento amministrativo sotteso all' espropriazione "

3) Andreozzi Maria Carmina per sè e quale. erede di. Buonanno Andrea, Buonanno Beniamino, Luigi e Giuseppe quali proprietari di un lotto anch' esso oggetto di decreto di

occupazione (n.9716 de129.9.94), regolarmente notificato e non impugnato per il quale vi è stata l'immissione nel possesso in data 28.11.1994, hanno ceduto volontariamente e con atto scritto le aree di loro proprietà ricomprese nel programma costruttivo per cui è causa e quietanzato la somma complessiva di E. 140.000.000 (al netto delle tassazioni del 20%) con atto del 9.3.95, ed hanno anch'essi , espressamente dichiarato "..... di rinunciare a qualsivoglia azione giudiziaria in ordine all'ammontare dell'indennità prevista ed al procedimento amministrativo sotteso dall' occupazione" .

A fronte di quanto sopra evidenziato, avendo le parti ricorrenti volontariamente ceduto con atto scritto le loro proprietà per cui è causa al Consorzio per Gricignano D'Aversa, incassando le somme a tal fine stabilite , con contestuale rinuncia ad ogni futura contestazione in ordine all' indennità di espropriazione ed al procedimento espropriativo, ritiene il collegio che nella fattispecie in esame ricorrono le condizioni giuridiche e fattuali per confermare l'orientamento della Sezione in tema di cessione volontaria di aree interessate da procedimento d'occupazione d'urgenza ed espropriativo.

Al riguardo non vi sono quindi ragioni per discostarsi, in particolare, dall'avviso espresso nella recente sentenza n.4810/2010, relativa ad aree a destinazione agricola, ma certamente applicabile anche ad aree con diversa destinazione, e secondo cui ;

1) "Il negozio di cessione volontaria, concluso nell'ambito di un procedimento espropriativo, si deve ritenere soggetto, al pari di ogni contratto stipulato dalle Pubbliche amministrazioni, all'osservanza di tutti gli adempimenti richiesti dall'evidenza pubblica primo fra tutti il requisito della forma scritta ad substantiam, che ne costituisce elemento essenziale avente funzione costitutiva e non dichiarativa" (Cass. Civ. Sez.I , 15 gennaio 2007 n. 621) e dunque non

occorre l'atto pubblico (T.a.r. Campania, Napoli, Sez.Unica, 10 luglio 2002, n.4015)in virtù di quanto previsto dall'art.1350 cod.civ;

2) ” Nel procedimento di espropriazione per pubblica utilità, la determinazione dell'indennità è un sub procedimento che precede la traslazione del bene, che può avvenire nella forma della cessione volontaria ovvero, in assenza, in quella del decreto di esproprio”(T.A.R. Sicilia, Catania Sez. Unica, 11 agosto 2004 n. 2096);

3) “In materia di espropriazione per pubblica utilità, la cessione volontaria costituisce un negozio traslativo, inserito nel procedimento espropriativo, avente struttura, forma e contenuto disciplinati dalle norme di diritto privato, sicché la stessa si perfeziona solo con il consenso delle parti in ordine all'immediato trasferimento dell'immobile all'espropriante” (Cass. Civ Sez .I[^] 13 dicembre 2002 - 17840);

“Non pare inoltre inutile segnalare il carattere ricognitivo rispetto al richiamato orientamento giurisprudenziale, del punto 3 dell'art.45 del d.P.R. n.327/2001, dove in tema di cessione volontaria concordata all'interno di un procedimento espropriativo, si precisa che ; “L'accordo di cessione produce gli effetti del decreto di esproprio e non li perde se l'acquirente non corrisponde la somma entro il termine concordato”.

Può aggiungersi che dell'avvenuta traslazione del bene può effettuarsi la trascrizione ex art. 2643 e 2645 cod.civ. una volta corrisposta l'intera “somma concordata”.

Può aggiungersi e ribadirsi ancora che per il trasferimento della proprietà di un immobile non occorre, contrariamente a quanto sembra assumere la sentenza impugnata, che l'atto avvenga in forma “notarile” cioè con contratto di compravendita sottoscritto in presenza del notaio.

Alla stregua di quanto sopra il collegio ritiene conseguentemente di poter affermare in ordine alla fattispecie in esame, diversamente da quando ritenuto dal

primo giudice ed in accoglimento del motivo principale dell'atto d'impugnazione del Comune di Gricignano d'Aversa nonché dell'atto di costituzione in giudizio dell'omonimo Consorzio, che gli atti sottoscritti dai ricorrenti in primo grado riportati in precedenza, poiché riguardano un'indennità "che è stata definitivamente concordata nello stesso procedimento espropriativo cui l'accordo preclusivo inerisce" (v.sent., Corte Suprema di Cassazione n.13216/2005) sono atti traslativi delle aree che ne sono state oggetto, ai quali non doveva dunque seguire alcun decreto di espropriazione.

In tal senso ad avviso del collegio nessuna rilevanza può essere attribuita ai decreti di espropriazione adottati dal Consorzio successivamente ai predetti atti di cessione bonaria, essendo avvenuta tale adozione al solo fine di superare il rifiuto dei ricorrenti di procedere al trasferimento del bene immobile attraverso l'atto notarile, opposto in violazione dell'impegno assunto al momento della cessione bonaria.

Né può rilevare che l'atto notarile di trasferimento fosse stato contemplato nell'ambito della cessione bonaria trattandosi di previsione palesemente correlata all'erronea convinzione che, da un lato, gli atti già sottoscritti non fossero idonei a determinare per forza propria l'effetto traslativo, e dall'altro, a porre in essere un più alto grado di incontestabilità di tale effetto traslativo con l'uso dell'atto notarile di trasferimento opponibile erga omnes.

Alcuna rinuncia all'effetto traslativo già avvenuto con la cessione bonaria è dunque configurabile, ad avviso del collegio, in ragione della successiva adozione detti decreti di espropriazione, dovendosi altrimenti configurare una non prevista duplicazione del trasferimento di un bene immobile identico a quello già trasferito. Sotto tale angolazione va altresì aggiunto che con la contestazione dei detti decreti di espropriazione dinanzi al giudice ordinario i ricorrenti, ad avviso del collegio,

hanno violato l'impegno assunto a rinunciare ad ogni contestazione inerente la procedura espropriativa.

Da quanto sopra ulteriormente deriva che i ricorrenti non avevano alcun titolo ad impugnare le deliberazioni del Comune di Gricignano D'Aversa (n.23 del del 10 novembre 1997 e n.20 del 18 giugno 1998) adottate in seguito ai rilievi mossi dalla Regione Campania circa la legittimità del modello legale recato dall'art.51 della legge n.865 del 1971, in rapporto alla realizzazione del programma costruttivo a beneficio della U.S.Navy, avendo essi pacificamente e definitivamente perduto in tempo assai anteriore (anno 1994.-1995) a dette deliberazioni e per effetto delle esaminate cessioni bonarie, la proprietà delle loro aree.

Né può rilevare che quest'ultime in adesione ai detti rilievi della Regione Campania, vennero successivamente inserite in un piano di lottizzazione, essendo esso preordinato fondamentalmente all'acquisizione delle ulteriori aree necessarie al completamento dell'anzidetto programma, e dunque senza porre in discussione né l'acquisizione delle aree effettuata con lo strumento dell'art.51 l.n.865/1971 di cui facevano parte le medesime aree dei ricorrenti, e senza riconoscere a quest'ultimi la qualifica di lottizzanti avendo essi già perduto la proprietà di esse.

L'appello va quindi accolto.

Ricorrono giusti motivi per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile il ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Anna Leoni, Presidente FF

Sergio De Felice, Consigliere

Sandro Aureli, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/08/2011

IL SEGRETARIO

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