

N. 02567/2008 REG.SEN.

N. 00466/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 466 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Mario Bianchi, rappresentato e difeso dagli avv. Maurizio Gorla, Simona Viscio, con domicilio eletto presso il primo in Torino, corso V. Emanuele II, 90;

**contro**

Regione Piemonte, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;  
Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziali -C.I.S.S.A.-, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Longhin, con domicilio eletto presso il medesimo in Torino, via Vittorio Amedeo II, 19;

**per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,**

- della deliberazione del Consiglio di Amministrazione del C.I.S.S.A. di Pianezza n. 3 in data 15-1-2008, recante ad oggetto: "Lavori di nuova costruzione nel territorio del Comune di Val della Torre di un centro diurno socio terapeutico, più 10 posti letto di residenzialità notturna: approvazione progetto definitivo, dichiarazione di pubblica utilità dell'opera", nonché dei relativi allegati ed elaborati progettuali, il tutto come meglio specificato in prosieguo;
- della determinazione del RPU n. 14 in data 28-1-2008, recante ad oggetto: "lavori di costruzione (...): verbale di verifica del Progetto definitivo", allo stato non conosciuta, espressamente citata nella deliberazione del CISSA n. 8/2008;
- di ogni altro presupposto, antecedente, consequenziale e comunque connesso.

Con vittoria di spese e giudizio..

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio Intercomunale dei Servizi Socio Assistenziali - C.I.S.S.A.-;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'Udienza pubblica del giorno 17/07/2008 il Referendario avv. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### **FATTO e DIRITTO**

1. Con determinazione del 5.5.2006 la Regione Piemonte approvava l'elenco dei soggetti ammessi ad un finanziamento regionale per la promozione della rete delle strutture socio – assistenziali – sanitarie e poi comunicava al resistente Consorzio l'assegnazione del contributo predetto.

Tale Consorzio è ente strumentale di otto Comuni del circondario.

In precedenza il Comune di Val Della Torre con variante parziale al PRG inseriva il fondo di proprietà del ricorrente in zona A1 atta al ricevimento di strutture socio – sanitarie.

Quindi con nota del 5.10.2007 il Responsabile Unico del procedimento del Consorzio comunicava al Bianchi l'avvio del procedimento inteso all'affidamento dell'incarico per la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di un centro diurno socio – terapeutico per disabili, da realizzare sul fondo del ricorrente.

Con la deliberazione n. 3 del 15.1.2008 il Consorzio approvava il progetto preliminare e con successiva deliberazione n. 8 del 4.2.2008 quello definitivo e dichiarava la pubblica utilità dell'opera, previamente comunicando al ricorrente con nota del 15.1.2008 l'avvio del procedimento di approvazione del progetto definitivo.

Insorgeva il Bianchi dapprima avverso la delibera 3/08 approvativa del preliminare, poi gravando con i motivi aggiunti del 27.5.2008 l'atto di approvazione del progetto definitivo e di dichiarazione della pubblica utilità dell'opera.

Alla Camera di Consiglio del 12.6.2008 la Sezione accoglieva l'incidente cautelare con l'Ordinanza n. 466.2008, fissando altresì la pubblica Udienza di merito per il 17.7.2008, nella quale, udita la discussione dei patroni delle parti, sulla Relazione del Referendario Avv. Alfonso Graziano il ricorso è stato introitato per la definitiva decisione.

2. 1. Il Ricorso è affidato ad una serie di motivi, integrati dall'atto per motivi aggiunti, appuntati sulla legittimità delle previsioni del progetto preliminare rispetto alle indicazioni del documento preliminare alla progettazione (I motivo) deducendosi violazione degli artt. 15-18-19-21-22 del D.P.R. n. 554/1999 in materia di progettazione di opere pubbliche in relazione alla discrasia risultante tra i contenuti del documento preliminare e quelli del progetto preliminare per quanto

attiene ai quadri previsionali di costo dell'intervento e dei connessi oneri di progettazione, direzione lavori e collaudo.

La censura è fondata.

Come già rilevato in sede deliberativa cautelare, il Collegio è al cospetto di previsioni di spesa notevolmente lievitata, quanto alle due suindicate voci, dal documento preliminare alla progettazione alle successive risultanze del progetto preliminare.

In punto di diritto va ricordato che in materia di progettazione di opere pubbliche o di pubblica utilità occorre osservare le prescrizioni del Regolamento sui Lavori pubblici (D.P.R. 554/1999, applicabile in via transitoria ex art. 253, comma 3 del Codice dei Contratti pubblici), il cui art. 15, comma 6 stabilisce che il progetto preliminare deve rispettare gli standards dimensionali e di costo definiti nel documento preliminare .

Ebbene, nel caso all'esame il documento preliminare, approvato con determina n. 22 del 8.10.2007 (doc. 13 ricorr.) prevedeva alla lett. M) una spesa di € 868.922,7, di cui circa € 372 mila finanziati dal contributo regionale ed il rimanente a carico del Consorzio resistente.

Tuttavia l'impugnata deliberazione n. 3/2008 (doc. 16 ricorr.) approvativa del preliminare, alla lett. B) riporta un quadro economico dell'opera, ribadito poi dalla parimenti impugnata deliberazione 8/2008 approvativa del progetto definitivo, che ascende a circa € 1.442.000.

Analoga discrasia è rilevabile quanto alle spese tecniche, per le quali nella determina n. 387/2007 (doc. 15 ricorr.) di conferimento dell'incarico professionale, è stabilito un corrispettivo di € 79.192,80 compresi accessori, mentre nel predetto progetto preliminare (lett. B2-B8) si assiste ad una lievitazione delle spese per compensi professionali per la progettazione, direzione e collaudo, di circa € 60.000, passandosi ad un totale di circa € 139.536.

Le suindicate discrepanze in aumento appaiono al Collegio violare l'art. 15, commi 5 e 6 del D.P.R. n. 554/1999 per avvenuto superamento del limite di spesa previsto nel documento preliminare alla progettazione, i cui standards di costo sono vincolanti per il progetto preliminare e definitivo in forza del citato comma 6.

La ratio della delineata vincolatività va ravvisata a parere del Tribunale nel perseguimento di in'istanza di contenimento della spesa pubblica, di trasparenza e certezza della spesa stessa, posto che, sottratto il contributo regionale, che rimane invariato, tutti gli incrementi rispetto al costo programmato nel documento preliminare non finiscono che per gravare sull'ente realizzatore dell'opera e, in ultima analisi, sulla collettività.

Le rilevate discrasie in termini di quadri economici sono poi aggravate dall'assenza di qualsivoglia motivazione in punto alla eventuale necessità della deroga del piano finanziario rispetto ai limiti di cui al documento preliminare, conferendosi così un carattere di macroscopica violazione delle regole di trasparenza e buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. e di difetto di motivazione pure articolate dal ricorrente e che appaiono, pertanto, fondate.

Colgono dunque nel segno le prime due censure del primo motivo di gravame.

2.2. Parimenti da condividere è la deduzione di violazione del'art. 18 del D.P.R. n. 554/999, che alla lettera a) contempla quale componente del progetto preliminare, la Relazione illustrativa, i cui contenuti tipici sono definiti dall'art. 19 espressamente dedicato e rubricato a tale documento.

Ebbene tale Relazione, oltre alla descrizione dell'intervento da realizzare (lett. A), deve contenere una serie di specifici ulteriori elementi, tra i quali appare particolarmente significativa al Collegio quella delineata alla lettera c), e cioè "l'esposizione della fattibilità dell'intervento, documentata attraverso lo studio di prefattibilità ambientale, dell'esito delle indagini geologiche, geotecniche, idrologiche, idrauliche e sismiche di prima approssimazione delle aree interessate e dell'esito degli accertamenti in ordine agli eventuali vincoli di natura storica, artistica, archeologica, paesaggistica o di qualsiasi altra natura interferenti sulle aree o sugli immobili interessati".

Sul punto, constata il Collegio che il progetto preliminare contiene una "Relazione tecnica di progetto e Tabella riassuntiva" (doc. 16 ricorr.) ma tale documento, benché descriva l'intervento da realizzare, contenendo altresì ulteriori importanti indicazioni, non può ricondursi allo specifico componente definito dall'art. 19 del D.P.R. 554/99.

Non è cioè una Relazione illustrativa nel senso voluto dalla citata norma di legge.

A ben guardare, difetta, ad esempio, proprio degli elementi descritti nella riportata lett. C), essendo priva dell'esito delle indagini geologiche ed idrogeologiche e della descrizione dei vincoli gravanti sull'area.

La delibera di approvazione del progetto preliminare impugnata viola quindi anche l'art. 18 del D.P.R. n. 554/1999 per mancanza della Relazione illustrativa di cui all'art. 19 stesso Decreto.

3.1 . Con successivo atto per motivi aggiunti del 27.5.2008 parte ricorrente prima di riproporre in ordine alla delibera di approvazione del progetto definitivo n. 8/2008, le medesime appena scrutinate censure relative al superamento dei limiti previsionali di spesa, (ultimo motivo), censure delle quali ovviamente si ribadisce la fondatezza, articola altri motivi.

Con il primo deduce carenza del potere espropriativo in capo al resistente Consorzio, non essendo ente competente a realizzare l'opera progettata, in quanto avente come finalità "la gestione degli interventi e dei servizi socio – assistenziali di competenza dei Comuni ai sensi e per gli effetti della legge n. 328/2000 e della legge regionale n. 1/2004" (Art. 4 Statuto consortile, doc. 24 ricorr.).

E' poi dedotta al violazione del'art. 16 del Testo Unico espropriazioni di cui al D.P.R. n. 327/2001 sub specie di rispetto del termine dilatorio minimo di 30 giorni stabilito dalla norma e posto tra la comunicazione di avvio e l'approvazione del progetto definitivo.

3.2. Prima di passare allo scrutinio di tali doglianze deve il Collegio darsi carico di affrontare l'eccezione di tardività dei motivi aggiunti, formulata dall'Amministrazione.

A tale riguardo il Tribunale non può che confermare la delibazione di infondatezza dell'eccezione, già operata con l'Ordinanza cautelare n. 466/2008.

3.3. Osserva sul punto il Collegio che per la prevalente giurisprudenza, che si ritiene di condividere, la proposizione dei motivi aggiunti, ovvero sia la loro notifica, nelle materie di cui all'art. 23-bis della l. n. 1034/1971, quale quella per cui è causa, non soggiace alla dimidiazione dei termini.

Valorizza sul punto la Sezione l'uso del plurale, nella descrizione dell'ipotesi di eccezione al dimezzamento dei termini, recata dalla norma: "salvo quelli per la proposizione del ricorso".

Ora, al di là di tutte le considerazioni di teoria generale che hanno condotto la giurisprudenza ad estendere l'eccezione anche alla notifica dei motivi aggiunti, in questa sede il Collegio ritiene di

condividere l'avviso di avvertita dottrina, secondo cui l'uso del plurale per l'aggettivo dimostrativo "quelli", sta a significare l'opzione del legislatore di voler inglobare nella disposta eccezione al dimezzamento anche il termine (quelli, infatti) per la proposizione dei motivi aggiunti, i quali quindi sono tempestivamente proposti se notificati, come nella specie, nei sessanta giorni dalla conoscenza (o dalla comunicazione, pubblicazione o notifica) del provvedimento che viene fatto oggetto di impugnativa con motivi aggiunti.

Quanto ai rilievi di teoria generale il Collegio ritiene opportuno rimarcare che ove si opinasse per la tesi che il termine di notifica dei motivi aggiunti soggiace alla dimezzazione, si determinerebbe un'ingiustificata discriminazione tra il ricorrente principale, posto che anche il ricorso per motivi aggiunti ove diretto contro nuovi provvedimenti ha comunque dignità di ricorso, che beneficia dell'eccezione al dimezzamento, e il ricorrente per motivi aggiunti che invece si vedrebbe dimezzato il termine. Non solo, ma si produrrebbe un'irrazionale aporia anche tra il caso in cui il ricorso avverso il nuovo provvedimento connesso venisse incardinato attraverso motivi aggiunti, assoggettati al dimezzamento, e il caso in cui invece il ricorrente preferisse insorgere notificando un autonomo ricorso, con nuova iscrizione a ruolo.

La tesi dell'estensione della dimezzazione dei termini anche alla notifica dei motivi aggiunti genera poi la davvero ingiusta conseguenza che il ricorrente per motivi aggiunti proposti dopo il trentesimo giorno sarebbe costretto a proporre un ricorso nuovo ed autonomo, con la sola pratica conseguenza di dover corrispondere all'Erario un nuovo contributo unificato, che nelle materie de quibus è pari ad euro mille o duemila.

Ragioni di coerenza ordinamentale e di rispetto del principio di uguaglianza impongono dunque di preferire la tesi dell'estensione anche ai motivi aggiunti dell'eccezione al dimezzamento dei termini prevista per il ricorso introduttivo.

Del resto la prevalente giurisprudenza, già citata nell'ordinanza cautelare, è orientata, con gran copia di argomenti, a favore della tesi sostenuta dal Collegio (Consiglio di Stato, Sez. VI, 2.10.2007, n. 5082; Sez. VI, 23.8.2007, n. 4480; T.A.R. Toscana, Sez. II, 18.10.2007, n. 3267).

4.1. Il primo motivo aggiunto con il quale il ricorrente deduce violazione dell'art. 6 del D.P.R. 327/2001 per carenza di potere espropriativo in capo al Consorzio è ad avviso del Collegio infondato.

Premesso che a mente della riportata norma l'autorità competente alla realizzazione di un'opera è anche titolare del potere espropriativo e della correlativa competenza all'adozione dei relativi atti, si segnala che appare coerente con le finalità e le competenze del Consorzio resistente, la realizzazione di un centro di residenzialità notturna per disabili. L'art. 3, lett. M dello Statuto consortile versato in atti, commette infatti all'Ente la "gestione diretta di servizi residenziali e semi residenziali".

La competenza all'approvazione del progetto definitivo e all'adozione degli atti del procedimento di esproprio de quo, poi, ancorché non espressamente prevista in capo al Consorzio, è predicabile, come esattamente rileva la difesa dell'Ente, considerando che il Consorzio è ente strumentale degli otto Comuni che lo compongono, conseguendone che deve ritenersi ripetere dagli stessi il potere di realizzare le opere funzionali al conseguimento dell'oggetto sociale e per l'effetto anche il potere di adottare le necessarie procedure espropriative.

Inoltre ad un approfondito esame degli atti depositati, compiuto dal Collegio, traspare anche il non trascurabile rilievo che il potere espropriativo nel caso all'esame è stato formalmente e specificamente delegato al Consorzio dalla Regione Piemonte.

A seguito dell'assegnazione ad esso del contributo regionale, infatti, onde evitare la decadenza prescritta dalla L. Reg. Piemonte n. 43/1997, la Regione, con Determinazione n. 268 del 31.7.2007 (doc.11 ricorr.) ha fissato al Consorzio "in mesi sei (...) il termine di presentazione da parte del C.I.S.S.A. di Pianezza, del progetto definitivo di lavori "Nuova costruzione per la realizzazione di un Centro diurno più 10 p.l. di residenzialità notturna" nel Comune di Val della Torre, corredato di tutta la documentazione (...) nonché dell'avvio del procedimento espropriativo".

Si è dunque in presenza di un'espressa delega di funzioni, da parte dell'Ente Regione, sovraordinato e competente in materia di infrastrutture sanitarie, all'Ente strumentale degli otto comuni componenti, Consorzio di Pianezza.

Siffatta delega rende il Consorzio competente alla realizzazione dell'opera e, come tale, anche all'emanazione dei provvedimenti del procedimento di esproprio delle relative occorrenti aree.

4.2. Con il secondo dei motivi aggiunti invece il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 16 del T.U. Espropriazione per essere stato il progetto definitivo approvato il giorno dopo la notifica della comunicazione di avvio prescritta dalla citata norma. La comunicazione è infatti del 1.2.2008 e risulta notificata il 3.2.2008 (doc. 21 ricorr.), là dove la delibera impugnata di approvazione del progetto definitivo è del 4.2.2008.

Al riguardo il Collegio reputa da accogliere la spiegata censura, come del resto già motivatamente preconizzato nell'ordinanza cautelare.

Già in quella sede si era sottolineato e non può non ribadirsi, che la comunicazione di avvio in questione si appalesa di pura forma, essendo decorso solo un giorno dalla sua notifica all'approvazione de progetto.

4.3. Ritiene a riguardo il Collegio che il principio di effettività della comunicazione d'avvio del procedimento di cui all'art. 7, l. n. 241/1990, più volte evidenziato in giurisprudenza, imponga che tra l'invio della stessa e l'adozione del provvedimento preannunciato intercorra uno spatium temporis congruo e tale da consentire al privato di formulare osservazioni, difese, proposte di definizione contrattata del procedimento. Si è proprio in materia espropriativa affermato che tale incumbente procedimentale "ha la funzione di permettere l'effettiva partecipazione di soggetti destinati ad essere incisi nel loro diritto di proprietà, affinché possano far valere le proprie ragioni e rappresentare eventuali circostanze non adeguatamente prese in esame dall'Amministrazione" (Cons. di Stato, IV, 22.6.2006, n. 3885) e che conseguentemente "l'obbligo di comunicare agli interessati l'avvio del procedimento non può ritenersi assolto qualora la p.a. abbia concesso un termine troppo breve per consentire un'effettiva e concreta partecipazione al procedimento" (T.A.R. Sardegna, II, 27.5.2005 n. 1272).

Ma nella specie esiste anche una disposizione speciale che quantifica, implicitamente, il termine minimo che deve intercorrere tra la comunicazione l'adozione del provvedimento.

L'art. 16 del D.P.R. n. 327/2002 dispone che ai proprietari espropriandi debba essere comunicato l'avvio del procedimento approvativo del progetto definitivo e che gli stessi hanno a disposizione trenta giorni dalla predetta comunicazione per la proposizione di osservazioni, che dovranno essere poi valutate e riscontrate con provvedimento motivato.

Ne consegue che l'approvazione del progetto non potrà essere effettuata prima del decorso di tale termine dilatorio minimo, atto a consentire agli espropriandi la formulazione delle loro eventuali osservazioni, discendendone che è illegittima una delibera di approvazione di un progetto definitivo di opera pubblica qualora adottata prima del decorso di trenta giorni dal ricevimento da parte degli espropriandi della comunicazione di avvio del relativo procedimento.

Nel caso all'esame del Collegio risulta invece per tabulas che l'approvazione del progetto definitivo è avvenuta il giorno dopo la notifica della comunicazione di avvio, derivandone un vizio che infirma in radice la procedura di approvazione del progetto e di dichiarazione della pubblica utilità che va pertanto annullata, in accoglimento della dedotta censura.

In conclusione, per tutte le ragioni finora illustrate il ricorso e i successivi motivi aggiunti si profilano fondati e vanno accolti, dovendosi pronunciare l'annullamento degli atti gravati.

Essendo siffatta statuizione consequenziale alla declaratoria di vizi basilari della procedura, involgenti aspetti sostanziali, può procedersi all'assorbimento dei residui motivi.

Le spese, invece, debbono seguire la soccombenza ed essere posti a carico del resistente Consorzio, liquidate come da dispositivo.

La motivazione della presente decisione è stata rilasciata alla Segreteria attraverso il Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa in data 30.9.2008.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, Prima Sezione, definitivamente pronunciandosi sul ricorso e i successivi motivi aggiunti in epigrafe, li Accoglie e, per l'effetto, Annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Consorzio resistente al pagamento in favore del ricorrente delle spese di lite, che liquida in € 4.000,00 oltre IVA e CNAP di legge.

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

Così deciso in Torino nella Camera di Consiglio del giorno 17/07/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Ivo Correale, Primo Referendario

Alfonso Graziano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/10/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO