



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 3010 del 2023, proposto da -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato ..., con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso ...;

contro

Comune di Padova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati ..., ..., con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

nei confronti

Azienda Territoriale Edilizia Residenziale della Provincia di Padova – A.T.E.R., non costituita in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda)

n. 01959/2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Padova;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2023 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I Sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS- impugnavano dinanzi al Tar Veneto i provvedimenti espropriativi, delle aree di loro proprietà, adottati dal Comune di Padova, e la successiva delibera consiliare n. 67 del 23.7.2018 avente ad oggetto la proroga biennale dell'efficacia del P.E.E.P. nucleo 6 "Via del Commissario", nonché tutti gli atti pregressi e presupposti, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere.

Con il primo motivo di gravame, i ricorrenti lamentavano la mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità al momento dell'emanazione dei decreti di esproprio (2018), in base alla considerazione per cui il termine di efficacia del piano di zona relativo al P.E.E.P. n. 6 Via Del Commissario, avente valore di dichiarazione di pubblica utilità, sarebbe scaduto il 26.07.2010, in base a quanto stabilito dall'Amministrazione con delibera di Giunta comunale n. 56 del 9.2.2020, punto 5, che, a dire del ricorrente, avrebbe inteso derogare alla durata legale del piano fissata in 18 anni, limitandola a 10 anni.

Con il secondo motivo di ricorso censuravano la pretesa mancata formazione del programma pluriennale di attuazione del piano di zona relativo alle aree incluse nel P.E.E.P. e assumevano, pertanto, che i provvedimenti di esproprio sarebbero stati da considerare illegittimi, poiché emanati in assenza di un atto presupposto, in violazione dell'art. 38 della legge n. 865/1971.

Con il terzo motivo di gravame, i ricorrenti lamentavano l'illegittimità della delibera consiliare n. 67/2018, del 23.07.2018, che ha disposto la proroga di validità del P.E.E.P. per violazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale.

Con il quarto motivo di ricorso, i ricorrenti lamentavano la pretesa incompetenza del Consiglio Comunale ad adottare la determinazione di proroga avversata, che spetterebbe invece alla Giunta Comunale.

Con il quinto motivo di ricorso, i ricorrenti deducevano che la delibera consiliare di proroga n. 67/2018 sarebbe stata adottata in assenza dei presupposti della proroga, poiché l'efficacia del P.E.E.P. era - a loro dire - già scaduta il 26.07.2010.

Il Tar Veneto respingeva tutti i motivi di ricorso, compensando le spese di lite.

Contro questa sentenza i signori -OMISSIS- hanno proposto appello reiterando criticamente i motivi di ricorso formulati in primo grado.

Si è costituito in giudizio il comune di Padova, chiedendo il rigetto dell'appello.

In vista dell'udienza del 28 settembre 2023 le parti hanno depositato memorie con le quali hanno chiarito e ulteriormente argomentato la fondatezza delle rispettive prospettazioni difensive.

All'udienza del 28 settembre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione

L'appello è infondato.

A seguito dell'appello è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado (per cui, per linearità espositiva, pare utile prendere in esame direttamente i soli motivi articolati in prime cure (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1130 del 2016; sez. V, n. 5865 del 2015; sez. V, n. 5868 del 2015)).

Con il primo mezzo di gravame la parte appellante deduce l'illegittimità del decreto di esproprio per mancanza di una valida dichiarazione di pubblica utilità.

L'assunto trae argomento della considerazione per cui l'Amministrazione, con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 9.2.2000, avrebbe fissato il periodo di validità e di efficacia del PEEP in 10 anni, in deroga alla previsione legale che stabilisce un termine di efficacia di 18 anni.

Prima di esaminare tale motivo, il Collegio ritiene necessario ricostruire la cornice normativa entro la quale si inscrive la presente controversia.

I piani per l'edilizia economica e popolare (p.e.e.p.), altrimenti noti come piani di zona o piani 167, previsti dalla l. 18 aprile 1962 n. 167, successivamente integrata e modificata (principalmente per effetto delle leggi 22 ottobre 1971 n. 865, 28 gennaio 1977 n. 10, 5 agosto 1978 n. 457, 25 marzo 1982 n. 94, 17 febbraio 1992, n. 179), costituiscono gli strumenti urbanistici attraverso i quali si realizzano i programmi per l'edilizia economica e popolare. La finalità è quella di costituire un patrimonio comunale di aree libere, calcolandone il prevedibile fabbisogno di un decennio, in modo da sottrarre gli interventi edilizi alla casualità delle scelte degli enti costruttori. I piani di zona, nell'ottica del legislatore del 1962, assolvono, pertanto, alla fondamentale funzione, da un lato, di dare ai comuni la possibilità di acquistare attraverso l'esproprio di aree da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico-popolare, dall'altro di inquadrare gli interventi in un razionale ed organico disegno urbanistico, allo scopo soprattutto di evitare la ghettizzazione delle famiglie non abbienti in quartieri periferici privi di servizi e non collegati al resto delle città.

In tale ordine di idee, la l. 167/62 stabilisce che i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti sono tenuti alla formazione del p.e.e.p., il quale indica le zone da

destinare agli alloggi, ma anche alle opere e servizi complementari, ivi comprese le aree a verde pubblico. Tutti gli altri comuni sono liberi di adottare il p.e.e.p., essendo tuttavia possibile renderne obbligatoria la compilazione per i comuni limitrofi e quelli più popolosi, per quelli con almeno 20.000 abitanti, per quelli riconosciuti stazioni di cura, soggiorno e turismo, per quelli soggetti a straordinari incrementi demografici, per quelli in cui vi sia alta percentuale di abitazioni malsane. La formazione del p.e.e.p. consta di diverse fasi (compilazione, adozione, approvazione, pubblicazione) che ricalcano quelle dei piani particolareggiati.

Il piano per l'edilizia economica e popolare ha, secondo quanto dispone l'art. 9, l. n. 167 del 1962, valore di piano particolareggiato di esecuzione, e la sua approvazione equivale, ai sensi dell'art. 16 l. n. 1150 del 1942, a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere ivi previste per la durata di diciotto anni, salvo proroghe.

Tutto ciò premesso, il primo motivo di appello non è fondato.

L'art. 9, della legge n. 167/1962, come modificato dall'art. 38, della legge n. 865/1971 e dal successivo art. 51, legge n. 457/1978, stabilisce che l'efficacia dei Piani di Edilizia Economica e Popolare è di 18 anni e decorre dalla data di approvazione del Piano.

La giurisprudenza amministrativa, con orientamento costante, ritiene che: *“Il piano per l'edilizia economica e popolare ha un'efficacia di 18 anni dalla data di approvazione, per cui l'articolo 13 della L. 25 giugno 1865, n. 2359, in materia di apposizione di termini per l'inizio e completamento dei lavori, nonché per l'espletamento della procedura espropriativa, non trova applicazione per le espropriazioni concernenti l'attuazione dei piani di zona per l'edilizia economia e popolare, essendo detti termini sostituiti ed assorbiti proprio dalle disposizioni che delimitano nel tempo ope legis l'efficacia dei piani stessi. In effetti la finalità di garanzia dell'effettiva persistenza e della serietà dell'interesse pubblico perseguito con la procedura espropriativa, è assicurata, per quanto attiene l'attuazione dei piani di edilizia economica e popolare, proprio dai termini di efficacia dei piani, fissati direttamente dalla legge”* (Cons. Stato, Sez. IV, 18 marzo 2010, n.187).

Il punto 5 del dispositivo della deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 9 febbraio 2000, con la quale è stato adottato il piano di zona relativo al P.E.E.P. di che trattasi, stabilisce testualmente di “prendere atto che in base alla legislazione vigente il nuovo Piano avrà efficacia per dieci anni dalla data della sua approvazione, salvo successive proroghe”.

Ciò posto, come rilevato correttamente dal giudice di prime cure, la *relatio* effettuata dalla delibera consiliare alla legislazione vigente (“in base alla legislazione vigente”), che, come

anticipato, attribuisce al piano un'efficacia temporale di 18 anni, induce a ritenere che l'indicazione del diverso termine decennale sia frutto di un mero errore materiale.

Dà un'interpretazione letterale (*rectius* sintattica) del citato punto 5 emerge, infatti, chiaramente la volontà dell'amministrazione di riferirsi al regime normativo di cui all'art. 9, l. n. 167/1962, che attribuisce al piano un'efficacia pari a 18 anni.

Del resto, a risultati non dissimili si perviene anche in base ad un'interpretazione logica e teologica della delibera di che trattasi. Sotto tale profilo, il Collegio rileva che l'appellante sembrerebbe muovere dall'erronea premessa secondo cui il PEEP integri esclusivamente una dichiarazione di pubblica utilità. Ma tale assunto è destituito di fondamento, atteso che il PEEP, come indicato in premessa, costituisce un piano complesso da cui discendono molteplici effetti, non riducibili alla sola dichiarazione di pubblica utilità, rispetto ai quali vige il principio della inderogabilità del termine di efficacia previsto dalla legge.

Con il secondo mezzo di gravame, la parte appellante censura la pretesa mancata formazione del programma pluriennale di attuazione del piano di zona relativo alle aree incluse nel P.E.E.P., da cui fa discendere l'illegittimità dei provvedimenti di esproprio, in quanto emanati in assenza di un atto presupposto, in violazione dell'art. 38 della L. n. 865/1971.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario il Collegio ricorda che l'art. 38, della legge n. 865/1971, al comma 4, stabilisce "In assenza del programma o della individuazione di cui alla lettera b) del precedente secondo comma l'utilizzazione delle aree può avvenire esclusivamente in regime di superficie e la relativa determinazione è vincolante in sede di approvazione dei programmi pluriennali di attuazione".

Dalla piana lettura della suindicata disposizione discende che la mancanza del programma pluriennale di attuazione non si configura come un limite al corretto esercizio della procedura espropriativa delle aree comprese nei piani approvati, bensì soltanto come impedimento alla cessione delle aree in regime di proprietà, dovendo la loro utilizzazione avvenire esclusivamente in regime di superficie.

In tale senso è del resto orientata, da tempo risalente, la giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis*, cfr. Consiglio di Stato n. 1545/2003).

Con il terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'illegittimità della delibera consiliare n. 67/2018 del 23 luglio 2018, che ha disposto la proroga di validità del

P.E.E.P. per violazione della disciplina sulla partecipazione procedimentale e segnatamente per omessa comunicazione di avvio del procedimento.

Il motivo è infondato.

In senso contrario il Collegio osserva che, secondo un costante indirizzo giurisprudenziale, per ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato, a causa della violazione delle garanzie partecipative, la parte ha l'onere di allegare quale apporto collaborativo avrebbe potuto e voluto fornire alla P.A per orientarla in senso diverso rispetto alla determinazione assunta, non potendo dolersi del mero dato formale dell'omissione della comunicazione di avvio.

La giurisprudenza ha, a tal riguardo, chiarito che l'art. 21 *octies*, comma 2, l. n. 241 del 1990, sembrerebbe, prima facie, porre in capo all'amministrazione l'onere di dimostrare, in caso di mancata comunicazione dell'avvio, che l'esito del procedimento non poteva essere diverso. Tuttavia, tale interpretazione, alla stregua di un costante indirizzo interpretativo, non appare praticabile, in quanto finirebbe per far gravare sulla P.A. una *probatio diabolica*, quale sarebbe quella consistente nel dimostrare che ogni eventuale contributo partecipativo del privato non avrebbe mutato l'esito del procedimento. Per tale ragione si è reso necessario interpretare diversamente la disposizione in esame, nel senso che il privato non può limitarsi a dolersi dell'omessa comunicazione di avvio, ma deve anche quantomeno indicare o allegare quali sono gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto nel procedimento ove avesse ricevuto la comunicazione. Solo dopo che il ricorrente ha adempiuto questo onere di allegazione, che la norma implicitamente pone a suo carico, la P.A. sarà gravata del ben più consistente onere di dimostrare che anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato (*ex pluribus*, Consiglio di Stato, sez. IV 15/07/2013 n. 3861).

Nel caso in esame. la parte appellante si è limitata a dedurre la mancata comunicazione, senza nemmeno essersi fatta carico di allegare le circostanze che avrebbe inteso sottoporre all'Amministrazione, ragion per cui la doglianza deve essere disattesa.

Con il quarto mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'incompetenza del Consiglio comunale ad adottare la determinazione di proroga impugnata.

Il motivo non è fondato.

Nel caso di che trattasi, la proroga è stata disposta dallo stesso organo, il Consiglio comunale, competente ad approvare il piano (art. 6 L. n.167/1962).

In considerazione della rilevante funzione economico-sociale, oltre che della valenza urbanistica dei Piani per l'Edilizia Economica e Popolare, l'adozione di tali atti di pianificazione (e quindi anche la loro proroga) non può che spettare, in ragione degli interessi coinvolti, all'organo assembleare dell'Ente locale, coerentemente con quanto espressamente prevede l'art. 42 del TUEL. Dal che discende l'infondatezza del motivo esaminato.

Con il quinto mezzo di gravame la parte appellante lamenta che la delibera consiliare di proroga n. 67/2018 sarebbe stata adottata in assenza dei presupposti della proroga, poiché l'efficacia del P.E.E.P. era - a suo dire - già scaduta il 26.07.2010. Con esso viene inoltre prospettata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1 l.n. 167/1962 e 51 della legge n. 457/1978 per contrasto con gli artt. 3 e 42 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all' art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU.

Il motivo non è fondato. La prima parte del motivo, nella misura in cui muove dalla medesima premessa interpretativa posta alla base del primo motivo di appello, già analizzata e ritenuta infondata, va respinta per le medesime ragioni ivi indicate. Parimenti infondata è la doglianza incentrata sulla pretesa carenza di congrua ed adeguata motivazione della scelta di proroga operata dal Comune.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla parte appellante, la delibera di proroga risulta adeguatamente motivata laddove precisa che il P.E.E.P. n 6 via del Commissario "risulta essere l'unico P.E.E.P. con Piano di Dettaglio approvato e in corso di attuazione" e che "per tale motivo il Settore Patrimonio Partecipazioni e Avvocatura ha espressamente chiesto, con nota prot. gen. 179674 del 11.05.2018, di prorogare la validità del suddetto Nucleo P.E.E.P. per ulteriori 2 anni, al fine di consentire al suddetto Ufficio la possibilità di dar corso alle necessarie espropriazioni per attuare il Piano".

Nella citata nota prot. gen. 179674 si precisa ulteriormente la motivazione per la quale si è reso necessario procedere alla proroga.

In essa si legge, invero, "anche in relazione alla nuova normativa sul consumo di suolo e alle decisioni dell'attuale Amministrazione di non procedere con nuove edificazioni, ma di riqualificare le aree urbane degradate, la dichiarazione di pubblica utilità dovrebbe essere prorogata unicamente per il PEEP di via del Commissario, in considerazione del fatto che è l'unico PEEP con piano di dettaglio approvato".

Alla luce di quanto rilevato, il provvedimento di proroga risulta adeguatamente motivato. Esso inoltre risponde ai principi di buon andamento ed efficacia dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto espressione della finalità di evitare che l'iter espropriativo attivato, ormai in fase di conclusione, non giunga a compimento.

Quanto, infine, ai paventati dubbi di legittimità costituzionale e convenzionale relativi al predetto termine di efficacia del piano, il Collegio ritiene che non siano suscettibili di favorevole considerazione in quanto la durata estesa (18 anni) del vincolo espropriativo imposto nel P.E.E.P. trova adeguata giustificazione nella complessità, di cui si è in precedenza dato conto, degli interventi che esso mira a realizzare, solitamente coinvolgenti una pluralità di soggetti attuatori e di terreni.

In tale direzione è, del resto, orientata la giurisprudenza della Corte Costituzionale, (30/03/1992, n. 141)

Conclusivamente, per le ragioni esposte, l'appello va respinto in quanto infondato, sia pure all'esito di una motivazione parzialmente diversa rispetto a quella posta a base della decisione impugnata.

La peculiarità della vicenda giustifica la compensazione delle spese di questo grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Luigi Furno

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO