

R E P U B B L I C A I T A L I A N A I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O I I C o n s i g l i o d i S t a t o i n s e d e g i u r i s d i z i o n a l e (S e z i o n e Q u a r t a) h a p r o n u n c i a t o l a s e g u e n t e D E C I S I O N E s u l r i c o r s o n. 4846/93, proposto da Manzi Mauro, rappresentato e difeso dagli avv. ti Antonio Di Modugno, Nicola di Modugno, Felice Laudadio e Giuseppe Guarino ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, Piazza Borghese, n. 3; contro Comune di Trani, rappresentato e difeso dagli avv. ti Salvatore Alberto Romano e Antonio Faconda ed elettivamente domiciliato in Roma presso il primo, Corso Vittorio Emanuele II, n. 284; nonché - Provincia di Bari, non costituita; - A.M.I.U., Azienda municipalizzata di igiene urbana, rappresentata e difesa dall'avv. Franco Gaetano Scoca e presso di lui elettivamente domiciliata in Roma, Largo G. Paisiello, n. 55; - Regione Puglia, non costituita; - Ministero lavori pubblici, non costituito; per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia-Bari, Sez. II, n. 204/1993, resa tra le parti, concernente occupazione d'urgenza di area e dei provvedimenti impugnati in primo grado; Visto il ricorso con i relativi allegati; Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Trani e dell'Azienda municipalizzata di igiene urbana (A.M.I.U.) di Trani; Viste le memorie prodotte dalle parti; Visti gli atti tutti della causa; Nominato relatore alla pubblica udienza del 4 giugno 2002 il Consigliere Anna LEONI; Sentiti per le parti i difensori indicati nel verbale di udienza; Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue: FATTO 1. Il sig. Mauro Manzi, proprietario di terreni siti in località Puro Vecchio in Agro di Trani, nel cui ambito esiste una cava di marmo attiva sin dal 1976, impugna in appello la sentenza n. 204/93 del Tribunale amministrativo regionale della Puglia- Bari, Sez. II. che ha respinto il ricorso proposto in primo grado dal medesimo ricorrente per l'annullamento: 1) del decreto del Sindaco di Trani n. 21804 del 29/7/92 recante occupazione d'urgenza di beni di proprietà del ricorrente siti in Trani, località Puro Vecchio, ai fini della realizzazione di una discarica; 2) della delibera del Consiglio comunale di Trani n. 17 del 28/2/91 di affidamento all'A.M.I.U. di Trani della concessione di costruzione e gestione della discarica; 3) della delibera del consiglio comunale di Trani n. 2 del 21/4/92 di approvazione del progetto di costruzione della discarica ex lege n. 1/78; 4) della delibera della Giunta provinciale n. 1419 del 7/5/90; 5) della delibera della Giunta provinciale n. 859 del 6/4/90 (di approvazione del progetto, sottoposto alla Provincia dall'A.M.I.U., di adeguamento della discarica di prima categoria per rifiuti urbani in località Puro Vecchio) e di tutti gli atti alla stessa preordinati; 6) del parere del Comitato tecnico provinciale ex art. 5 L.n. 30/86 del 16/5/90 e del 2/2/90; 7) degli atti dell'A.M.I.U. di Trani n. 1295 del 15/12/89, n. 2047 del 19/12/89 e 139 del 20/1/90; 8) del provvedimento della Giunta provinciale n. 34 del 19/1/90 e della delibera n. 1419 del 7/6/90; 9) della delibera dell'A.M.I.U. di Trani n. 65/92; 10) ove occorra, del DPR n. 498 del 14/12/77, con il quale, in accoglimento del ricorso straordinario della signora Laurora ved. Lapietra venne annullato il P.R.G. di Trani per la parte impugnata; 11) di ogni atto e provvedimento preordinato, collegato, connesso e conseguente. 2. Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo regionale ha rigettato il primo mezzo di ricorso, ritenendo che il Consiglio comunale avesse delegato il Sindaco a porre in essere il provvedimento di occupazione d'urgenza. Ha rigetto anche il secondo motivo, affermando la sussistenza della copertura finanziaria. Ha dichiarato inammissibile il terzo motivo, ritenendo che non derivasse al ricorrente alcuna lesione dalla errata individuazione dei proprietari di alcune particelle catastali oggetto di impugnazione. Ha rigettato, sulla base dell'A.P. n. 10 del 9/10/86, le censure relative alla violazione degli artt. 10 e 11 della L.n. 865/71 e dell'art. 7 della L.n. 241 del 1990. Ha rigettato la sesta e la settima censura di ricorso, affermando che l'assenza di un piano regolatore generale (nella fattispecie, assente perché annullato) non impedirebbe l'esecuzione di opere pubbliche essenziali per la comunità. Ha rigettato l'ottavo motivo di ricorso in quanto

l'approvazione del progetto avrebbe modificato la destinazione agricola dei luoghi. Ha, infine, rigettato il nono motivo perché lo Statuto dell'A.M.I.U. consentirebbe a quest'ultima di svolgere l'attività di smaltimento rifiuti.

3. Avverso la sentenza del Tribunale amministrativo vengono dedotti i seguenti motivi di appello:

3.1. Error in iudicando, in relazione alla L. n. 2359 del 22/6/1865; L. n. 865 del 22/10/71; L.n. 30 del 3/10/86 e 27 del 16/5/85; DPR n. 616 del 1977; L.n. 1 del 1978. Violazione degli artt. 35 e 36 L.n. 142 del 1990- Incompetenza. La deliberazione del Consiglio comunale di Trani n. 2/1992 avrebbe ipotizzato la delega al Sindaco ad emanare il provvedimento di occupazione d'urgenza, senza peraltro fissare i termini di durata, né definendo l'estensione della superficie da occupare. Da qui la inconfigurabilità dell'azione del Sindaco come mera esecuzione dell'attività delegata a seguito della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera. In ogni caso, il provvedimento di occupazione comporterebbe ex se lo svolgimento, da parte dell'autorità emanante, di nuove valutazioni amministrative (A.P.n. 6/86). Né varrebbe parlare di delega al Sindaco da parte del Consiglio comunale, non essendo questo l'organo competente a disporre l'occupazione, in quanto ai sensi dell'art. 35 L.n. 142/90 tutti gli atti che non siano riservati dalla legge al consiglio o al sindaco sono di competenza della Giunta. Peraltro, la delega sarebbe del tutto generica.

3.2. Error in iudicando in relazione all'art. 55 della L.n. 142 del 1990; art. 23 L.n. 144 del 1989 e art. 13 L.n. 38 del 1990. Non sussisterebbe copertura finanziaria per l'opera in questione.

3.3. Error in iudicando in relazione ai principi generali in tema di interesse al ricorso e agli artt. 10 e ss. L.n. 865 del 22/10/71. Vi sarebbe stata una erronea valutazione dei proprietari di talune particelle catastali oggetto di occupazione e avrebbe errato il Tribunale amministrativo nel ritenere l'assenza di interesse alla censura da parte del ricorrente.

3.4. Error in iudicando in relazione agli artt. 10 e 11 L.n. 865 del 1971 e all'art. 7 L.n. 241 del 1990. La sentenza avrebbe errato nel ritenere inapplicabile alla procedura di occupazione d'urgenza la L.n. 241 del 1990.

3.5. Error in iudicando in relazione alla L.n. 865/71 e alla L.n. 1/78 e alla L.n. 441/87, in quanto le norme citate impongono la coerenza delle opere pubbliche con le destinazioni urbanistiche e la sentenza avrebbe errato non ritenendo, a fronte di una destinazione agricola dei luoghi e all'assenza di un piano regolatore generale, l'inedificabilità dei luoghi. Per le opere in questione sarebbe invero necessario il rilascio di concessioni edilizie.

3.6. Error in iudicando in relazione all'art. 1, co. 5 e 6 L.n. 1/78, nonché dell'art. 3 bis D.L.n. 361/87 conv. In L.n. 441/87. Incompetenza. Contrariamente a quanto affermato nella sentenza, la localizzazione della discarica avrebbe dovuto essere preceduta da approvazione di variante.

3.7. Error in iudicando in relazione alla L.n. 1/78 e alla L.n. 441/87 e al principio del giusto procedimento. Vi sarebbe la necessità, contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale amministrativo, di coerenza fra opere da realizzare e previsioni urbanistiche.

3.8. Error in iudicando in relazione agli artt. 1 e 3 dello Statuto A.M.I.U. di Trani, le cui disposizioni non consentirebbero la costruzione di discariche.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Trani, facendo rilevare l'autonomia della presente vicenda processuale rispetto a quella oggetto della intervenuta decisione n. 1360 del 1999 della IV Sezione del Consiglio di Stato (in atti).

5. Si è, altresì, costituita in giudizio l'A.M.I.U. di Trani evidenziando la sopravvenuta modificazione delle circostanze di fatto su cui verte la presente controversia e la conseguente cessazione della materia del contendere o sopravvenuta carenza d'interesse alla definizione della controversia (Il commissario delegato per l'emergenza ambientale della Puglia, con decreto n. 54 del 7/6/01 ha approvato un progetto esecutivo per la realizzazione di una discarica pubblica in località Puro vecchio, che ricade parzialmente nell'area dell'appellante. Il ricorso proposto dall'appellante contro tale atto è stato respinto con sentenza n. 366 del 21/1/2002 del Tribunale amministrativo regionale della Puglia. La decisione è stata appellata in

Consiglio di Stato, con ricorso ancora pendente).6. L'appellante ha depositato memoria in vista dell'udienza pubblica di discussione, con la quale ha segnalato che il Consiglio di Stato, V Sez., con sentenza n. 1360/98 ha annullato, fra l'altro, la delibera della Giunta provinciale di Bari n. 859 del 6/4/90 di approvazione del progetto della discarica, la delibera n. 17 del 28/2/91 di affidamento all'A.M.I.U. della concessione di costruzione e gestione di discarica e i decreti di espropriazione. Pertanto, gli atti di occupazione conseguenti sarebbero illegittimi.7. Il ricorso è stato discusso all'udienza del 4/6/02. DIRITTO1. Il presente ricorso ha per oggetto l'appello avverso la sentenza n. 204 del 1993 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia- Bari, Sezione II.2. Giova, ai fini del decidere, brevemente riassumere il quadro processuale entro cui si colloca la vicenda sottoposta all'esame del Collegio. Con un primo ricorso proposto avanti al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (n. 1260/90) l'odierno appellante impugnava la delibera di Giunta provinciale di Bari 6 aprile 1990 n. 859, di approvazione del progetto, sottoposto alla Provincia dall'A.M.I.U., di adeguamento della discarica di prima categoria per rifiuti urbani in località Puro Vecchio e gli atti ad essa connessi e preordinati. Con successivo ricorso (n. 1420/92) lo stesso appellante impugnava il decreto del Sindaco di Trani 29 luglio 1992 n. 21804 di occupazione d'urgenza di beni di sua proprietà siti in Trani, località Puro Vecchio, nonché la delibera consiliare del Comune di Trani 21 aprile 1992 n.2 avente ad oggetto "Deliberazione Consiglio di amministrazione A.M.I.U. n. 65 del 17/4/92 concernente progetto esecutivo discarica controllata 1^ categoria per RSU e assimilabili- aggiornamento prezzi progetto- approvazione progetto esecutivo primo lotto funzionale", nonché la delibera consiliare 28 febbraio 1991 n. 17 di affidamento all'A.M.I.U. della concessione di costruzione e gestione della discarica in questione, nonché infine le delibere di Giunta provinciale 7 giugno 1990 n. 1419 e 6 aprile 1990 n. 859. Con un terzo ricorso il sig. Manzi e la ditta COL.MA. s.r.l. impugnavano i decreti di espropriazione delle aree di loro proprietà interessate dall'intervento di cui sopra (decreti 30 giugno 1993 nn. 19087, 19088 e 19089). Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con decisione parziale n. 204/93, impugnata avanti al Consiglio di Stato e oggi all'esame del Collegio, rigettava il secondo dei predetti ricorsi, nella parte relativa al provvedimento comunale di decretazione di occupazione d'urgenza delle aree e, per la parte rimanente, riuniva il ricorso stesso al primo. Successivamente il Tribunale con la sentenza n. 1279/94 riuniva ai primi due anche il terzo dei ricorsi indicati e dichiarava l'infondatezza nel merito di tutti i motivi proposti. La sentenza veniva appellata avanti al Consiglio di Stato, sezione V, che pronunciandosi con la decisione n. 1360/99, affermava quanto segue:- la non necessità della richiesta riunione del ricorso all'appello proposto avanti alla IV Sezione avverso la sentenza parziale del Tribunale amministrativo per la Puglia- Bari n. 204/93, in quanto la pronuncia investe soltanto deliberazioni (decreti di occupazione d'urgenza) che si pongono a valle rispetto ai provvedimenti impugnati con il primo dei ricorsi proposti (n. 1420/92), con la conseguenza che è l'esito di quel giudizio ad essere condizionato, se del caso, dall'esito del gravame, rimanendo esso, invece, indifferente rispetto all'esito, positivo o negativo per le parti, di tale impugnativa;- la sussistenza dell'interesse del Manzi alla definizione del primo dei ricorsi proposti avanti al Tribunale amministrativo anche dopo il rigetto parziale del ricorso n. 1420/92 operato con la sentenza n. 204/93 del medesimo TAR, in quanto con tale sentenza sono solo state definite negativamente le censure proposte direttamente avverso la determinazione di occupazione d'urgenza delle aree, mentre non sono state affatto definite le doglianze proposte avverso gli atti presupposti, ed in particolare avverso la deliberazione di Giunta provinciale, già impugnati col primo degli indicati ricorsi; - nel merito, la fondatezza e l'assorbimento della censura relativa all'illegittimità della procedura espropriativa in relazione al fatto che la dichiarazione di

pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere non è stata accompagnata dalla fissazione dei termini di inizio e fine delle espropriazioni, di cui all'art. 13 della L. n. 2359/1865. Invero, rileva la decisione n. 1360/99 della V Sezione che risulta espressamente dagli atti che si è voluto adottare, da parte delle amministrazioni interessate, lo specifico modulo operativo di cui all'art.3 bis della L.n. 441/87, di conversione del d.l. 31 agosto 1987 n. 361. Tale norma prevede, al comma 1, che "fatti salvi i progetti già approvati o per i quali l'istruttoria sia stata positivamente conclusa, la regione provvede all'istruttoria dei progetti dei nuovi impianti di trattamento e di stoccaggio dei rifiuti urbani, speciali, nonché tossici e nocivi, mediante apposite conferenze cui partecipano i responsabili degli uffici regionali competenti nonché i rappresentanti degli enti locali interessati. La conferenza acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali. Sulla base delle risultanze della conferenza, la giunta regionale approva il progetto entro 120 giorni dalla data di presentazione agli uffici regionali competenti". Il secondo comma della norma prevede, poi, che l'approvazione, ai sensi del primo comma, sostituisce, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza di organi regionali, provinciali e comunali; costituisce, ove occorra, variante dello strumento urbanistico generale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori. La sentenza rileva, quindi, che nella specie tale potere è stato esercitato dalla Provincia in base alla delega conferitale ex lege regionale n. 30 del 3 ottobre 1987 nonché in base alla delibera del Consiglio regionale della Puglia 18 dicembre 1986 n. 395, che ha provveduto ad emanare la prima direttiva per l'esercizio di dette funzioni delegate. Di conseguenza, nell'approvare il progetto sottoposto dall'A.M.I.U. ai sensi della L.n. 441/87, la Provincia di Bari avrebbe dovuto fissare i termini di inizio e fine dei lavori e delle espropriazioni di cui all'art. 13 L.n. 2359/1865. L'approvazione del progetto costituisce, infatti, dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori e, ponendosi, come tale, quale primo atto della procedura espropriativa, avrebbe dovuto necessariamente contenere i termini anzidetti ed in particolare, a pena di nullità, quello relativo ad inizio e fine delle espropriazioni. Dette considerazioni hanno consentito alla V Sezione di accogliere l'appello proposto dal sig. Manzi avverso la sentenza n. 1279/1994 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia- Bari, Sez. II e, per l'effetto, in accoglimento dei tre ricorsi riuniti di primo grado, di annullare gli atti con gli stessi impugnati, salvo ed impregiudicato il giudizio di appello avverso la sentenza n. 204/93 (oggetto del presente giudizio). In particolare, sono stati annullati: le delibere di Giunta provinciale di Bari 6 aprile 1990 n. 859 di approvazione del progetto di adeguamento della discarica di cui si discute e 7 giugno 1990 n. 1419 (che integra la precedente delibera n. 859/90 in relazione a rilievi dell'organo di controllo), nonché in via consequenziale, la delibera del Consiglio comunale di Trani 21 aprile 1992 n. 2, concernente approvazione del progetto esecutivo della discarica- primo lotto funzionale, la delibera consiliare 28 febbraio 1991 n. 17 di affidamento all'A.M.I.U. della concessione di costruzione e gestione della discarica in questione ed, infine, i decreti di espropriazione impugnati con l'ultimo dei ricorsi di primo grado. 3. Sulla base delle medesime considerazioni ritiene il Collegio che possa addivenirsi anche all'accoglimento dell'appello in esame. Invero, presupposto per l'emanazione del provvedimento di occupazione d'urgenza è costituito dalla dichiarazione di indifferibilità ed urgenza delle opere. La finalità di tale atto è quella di verificare la sussistenza delle ragioni che giustificano l'esigenza di disporre immediatamente dei beni da espropriare e appare evidente che la dichiarazione di indifferibilità ed urgenza debba essere collegata a quella di pubblica utilità, con la conseguenza che dalla eventuale invalidità di quest'ultima discende anche l'invalidità derivata della prima. Ne consegue che l'annullamento

dell'approvazione del progetto nella quale è insita la dichiarazione di pubblica utilità determina il travolgimento dell'occupazione d'urgenza per illegittimità derivata (A.P. n. 2/2000). Nella fattispecie, appare evidente, dalla ricostruzione delle complesse vicende processuale che hanno interessato le parti, che il provvedimento di occupazione d'urgenza che costituisce oggetto di gravame risulta emanato in carenza di un titolo valido. In effetto, le delibere della Giunta provinciale di Bari n. 859/90 di approvazione del progetto di adeguamento della discarica e n. 1419/90 integrativa della medesima, contenenti la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori, che ne costituivano il presupposto, sono state ritenute illegittimamente adottate da parte del giudice di appello (decisione cit. n. 1360/99 della V Sezione del Consiglio di Stato) per mancata indicazione dei termini di inizio e termine dei lavori e delle espropriazioni. E' indubbio, pertanto, che il provvedimento di occupazione d'urgenza, emanato, per effetto della citata decisione, in carenza della presupposta dichiarazione di pubblica utilità dell'opera da realizzare, risulti, in quanto provvedimento consequenziale, illegittimo (Cons. Stato, IV Sez., n. 4751/2001). 4. Per le esposte considerazioni, l'appello va accolto, con annullamento della impugnata decisione. Sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio. P.Q.M. il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sez. IV, accoglie l'appello proposto e, di conseguenza, annulla la sentenza n. 204/93 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia- Bari, Sez. II. Spese compensate. Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa. Così deciso in Roma, addì 4 giugno 2002, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sez. IV) riunito in Camera di consiglio, con l'intervento dei seguenti signori: Gaetano TROTTA Presidente Dedi RULLI Consigliere Antonino ANASTASI Consigliere Aldo SCOLA Consigliere Anna LEONI Consigliere, est. L'ESTENSORE IL PRESIDENTE