

Pubblicato il 09/04/2018

N. 02142/2018REG.PROV.COLL.

N. 01875/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1875 del 2017, proposto da Comune di Borgomanero, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paolo Videtta, con domicilio eletto presso lo studio Marco Gardin in Roma, via Laura Mantegazza, 24;

***contro***

Creola Roberto & C. s.a.s., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Greppi, Giorgio Razeto e Nicolò Paoletti, con domicilio eletto presso lo studio Nicolò Paoletti in Roma, via Barnaba Tortolini, 34;

***per la riforma***

della sentenza del T.a.r. per il Piemonte, Sezione I n. 69 del 14 gennaio 2017, resa tra le parti, concernente approvazione del Piano per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.) in località Beatrice;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Creola Roberto & C. s.a.s.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 marzo 2018 il consigliere Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Francesco Paolo Videtta e Natalia Paoletti su delega dichiarata di Nicolò Paoletti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La società Creola Roberto & C. s.a.s. ha impugnato in prime cure la delibera del Consiglio comunale del Comune di Borgomanero n. 47 del 6 ottobre 2008 recante l'approvazione del Piano per gli Insediamenti Produttivi (P.I.P.).

1.1. La società ha lamentato che nel Piano e nell'annesso piano particellare di esproprio sarebbe stato compreso anche il terreno classificato al mappale 549, da essa condotto in locazione finanziaria con facoltà di riscatto e destinato ad area di movimentazione carichi a servizio dell'attiguo stabilimento, insistente su fondo anch'esso condotto in locazione finanziaria ma sito nel confinante Comune di Briga Novarese.

1.2. La società, in particolare, ha svolto le seguenti censure:

- a) l'inserimento dell'area nel P.I.P. e nel piano particellare di esproprio sarebbe contrario all'art. 4, comma 5, delle N.T.A. dello stesso P.I.P., a tenore del quale *“le aree comprese nel piano che non risultino già di proprietà comunale o che non vengano destinate all'ampliamento delle industrie esistenti che ne siano già proprietarie, sono soggette a procedura di esproprio”*: la disposizione in parola escluderebbe che un'area con attuale destinazione industriale possa essere soggetta ad esproprio;
- b) il Comune avrebbe omesso, nel corso del procedimento, di prendere in considerazione le osservazioni presentate dalla ricorrente;

c) vi sarebbe stata una disparità di trattamento rispetto ad una terza società (la Fratelli Vinzia s.p.a.), i cui terreni avrebbero presentato una situazione di fatto del tutto analoga.

2. Costitutosi il Comune, il T.a.r. – previa reiezione dell’eccezione comunale di “*carezza di legittimazione attiva della ricorrente in quanto mera utilizzatrice del fondo*” – ha accolto il ricorso con l’onere delle spese (quantificate in € 2.000,00 oltre accessori), ritenendo fondata la censura sub c), con assorbimento delle altre.

3. Il Comune ha interposto appello, lamentando preliminarmente che il Tribunale abbia annullato il Piano *in toto*, anziché solo per quanto di interesse della ricorrente, e che non sia stata evocata in giudizio la società Fratelli Vinzia s.p.a..

4. Nel merito, il Comune ha sostenuto:

- che non vi sia stata alcuna disparità di trattamento ai danni della società Creola s.a.s., poiché le aree della società Fratelli Vinzia s.p.a. non sottoposte ad esproprio sarebbero esclusivamente le aree di sedime del relativo stabilimento industriale;
- che, oltretutto, difetterebbe a monte l’identità stessa della situazione di fatto fra le due società: la Fratelli Vinzia s.p.a., infatti, eserciterebbe, a differenza della Creola s.a.s., un’attività di carattere anche industriale in aree tutte ricomprese nel territorio del Comune di Borgomanero;
- che, comunque, la Creola s.a.s. non avrebbe provato la prospettica destinazione dell’area di cui al mappale 549 all’ampliamento delle “*industrie esistenti*”;
- che, infine, in materia urbanistica vi sarebbe una lata discrezionalità amministrativa.

5. La società Creola si è costituita con memoria, in cui ha altresì riproposto le censure assorbite in prime cure.

6. Con ordinanza n. 1414 del 7 aprile 2017, emessa all’esito della camera di consiglio del 6 aprile 2017, l’istanza cautelare svolta dal Comune è stata accolta.

7. In vista dell’udienza pubblica entrambe le parti hanno versato in atti difese scritte.

7.1. In particolare, nella memoria depositata ex art. 73 c.p.a. in data 27 febbraio 2018, il Comune ha precisato che il mappale 549, benché ricompreso – al pari di “*tutti i mappali liberi inclusi nel P.I.P.*” – nel piano particellare di esproprio, non sarebbe prospetticamente assoggettato ad esproprio: nel piano particellare definitivo, infatti, le colonne relative a “*superficie soggetta ad esproprio*” ed a “*indennità di esproprio*” recherebbero, in corrispondenza della riga afferente al mappale 549, la cifra “0”.

7.2. Poiché, pertanto, l’interesse della ricorrente sarebbe soltanto quello di evitare il futuro esproprio, il ricorso di primo grado sarebbe *tout court* inammissibile, in quanto fondato su un presupposto di fatto inesistente.

7.3. Il Comune, a supporto delle proprie argomentazioni, ha altresì prodotto la deliberazione della Giunta n. 9 del 29 gennaio 2018, ove si afferma che “*l’immobile ... era escluso fin dall’inizio dalla procedura espropriativa*”.

8. La società Creola ha osservato, in memoria di replica, che se la questione fosse stata evidenziata *ab initio* in sede procedimentale non vi sarebbe stata alcuna iniziativa giurisdizionale.

9. Il ricorso è stato discusso alla pubblica udienza del 29 marzo 2018.

10. Il Collegio rileva:

- che effettivamente il piano particellare di esproprio definitivo reca, in corrispondenza della riga relativa al mappale 549, il valore di “0” nelle colonne “*superficie soggetta ad esproprio*” e “*indennità di esproprio*”;
- che, pertanto, la società Creola non aveva, a monte, alcun oggettivo interesse all’impugnazione, poiché il mappale 549, benché inserito nel P.I.P., non era prospetticamente soggetto a procedura ablatoria;
- che, per stessa dichiarazione del Comune (cfr. memoria di replica depositata in data 2 marzo 2018, pag. 2), il piano particellare di esproprio è stato approvato, nella versione definitiva, con la stessa delibera consiliare n. 47 del 6 ottobre 2008 di approvazione del P.I.P.;

- che, dunque, tale documento aveva assunto giuridico rilievo in epoca anteriore all'instaurazione del giudizio di prime cure;
- che, ciononostante, il Comune, che pure ne aveva disposto l'approvazione proprio con la delibera impugnata dalla società Creola, ha versato in atti detto piano nella versione definitiva solo con il ricorso introduttivo del presente giudizio di appello;
- che, oltretutto, il Comune ha impostato le proprie difese intorno alla circostanza dell'esclusione della destinazione espropriativa del mappale 549 solo in sede di memorie ex art. 73 c.p.a.;
- che, quindi, il presente giudizio - *de facto, ab imis e ab initio* oggettivamente inutile - è conseguito esclusivamente alla *mala gestio* procedimentale e processuale da parte del Comune, che non solo ha completamente ignorato, sia nel corso del contraddittorio procedimentale con la società Creola sia nell'ambito delle difese spese in prime cure, il piano particellare di esproprio definitivo da esso stesso approvato, ma lo ha prodotto in giudizio soltanto in grado di appello ed ha concentrato su di esso le proprie difese soltanto in sede di memorie conclusionali.

11. Pertanto, il Collegio, pronunciando sull'appello, in riforma della sentenza impugnata dichiara l'inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza della condizione dell'azione rappresentata dall'interesse ad agire.

12. Le spese del doppio grado di giudizio gravano sul Comune e possono liquidarsi come in dispositivo, tenuto conto dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e di cui agli artt. 26, comma 1, c.p.a. e 96, comma 3, c.p.c. ricorrendone i presupposti applicativi (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 2018, n. 1186; 22 febbraio 2018, n. 1117; 24 maggio 2016, n. 2200; v. anche Cass. civ., Sez. VI, 2 novembre 2016, n. 22150).

12.1. E', infatti, evidente che, nella specie, l'ente locale ha violato il canone di lealtà processuale sancito dall'art. 88, comma 1, c.p.c. - *sub specie* di inosservanza del divieto di non ostacolare la sollecita definizione del giudizio (cfr., sul punto, Cass. civ., sez.

III, ord. 18 dicembre 2009, n. 26773; arg. anche dall'art. 2, comma 2, c.p.a.) – consentendo che la causa si dilungasse su due gradi di giudizio e per ben dieci anni.

12.2. Da ciò discende l'applicazione della norma sancita dall'art. 92, comma 1, c.p.c., secondo cui il giudice <<...*può indipendentemente dalla soccombenza, condannare una parte al rimborso delle spese, anche non ripetibili, che, per trasgressione al dovere di cui all'art. 88, essa ha causato all'altra parte*>> (sul carattere indeterminato del precetto di cui all'art. 88 cit., sulla possibilità che esso venga individuato *ex post* dal giudice e sulla applicabilità di tale disposizione al processo amministrativo, cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2015, n. 930, cui si rinvia a mente dell'art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a.).

13. Ai fini del pagamento del contributo unificato deve intendersi come parte soccombente, in relazione ad entrambi i gradi di giudizio, il Comune di Borgomanero.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, in riforma della sentenza impugnata dichiara inammissibile il ricorso di primo grado ai sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Borgomanero alle spese del doppio grado di giudizio, liquidate in complessivi € 10.000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Luca Lamberti**

**IL PRESIDENTE**  
**Vito Poli**

IL SEGRETARIO