

Publicato il 26/11/2021

**N. 01743/2021 REG.PROV.COLL.**  
**N. 01260/2016 REG.RIC.**  
**N. 00686/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1260 del 2016, proposto da Maria Terlizzi, rappresentata e difesa dall'avvocato Sonia Petrillo, domiciliata presso la Segreteria del T.A.R. Puglia in Bari, piazza Massari, 6;

***contro***

Comune di Orsara di Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Angiolina Sciarappa, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Daniela Ciruzzi in Bari, c.so Sonnino n.47;

sul ricorso numero di registro generale 686 del 2018, proposto da Maria Terlizzi, rappresentata e difesa dall'avvocato Sonia Petrillo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Orsara di Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Angiolina Sciarappa, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***quanto al ricorso n. 1260 del 2016:***

per l'annullamento

- del verbale di deliberazione del Consiglio Comunale del 12.05.2016 n. 16 per l'acquisizione del diritto di costituzione di servitù di elettrodotto amovibile su aree utilizzate per scopi di interesse pubblico in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio ai sensi dell'art. 42/Bis del D.P.R. 327/2001, la cui notifica veniva richiesta da parte del Comune all'U.N.E.P. presso il Tribunale di Foggia in data 11/07/2016, e presumibilmente notificato al seguente indirizzo USA, al n. 41 Anderson, R.D., Katonah NY in data 16/07/2016;

quanto al ricorso n. 686 del 2018:

per l'annullamento

-della determinazione del Responsabile del 2<sup>a</sup> settore –tecnico e gestione del territorio – Numero generale 928 del 12/12/2017 – numero settoriale 401 del 30.1.2017 – per l'acquisizione del diritto di costituzione di servitù di elettrodotto amovibile su aree utilizzate per scopi di interesse pubblico in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. 327/2001, la cui notifica veniva richiesta da parte del Comune di Orsara di Puglia all'U.N.E.P. presso il Tribunale di Foggia in data 05/04/2018, e notificato al seguente indirizzo USA, al n. 41 Anderson, R.D., Katonah NY in data 05/04/2018;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Orsara di Puglia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 ottobre 2021 il dott. Carlo Dibello e uditi per le parti i difensori come da verbale di udienza come da verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

I. Con ricorso n. 1260/2016, la signora Terlizzi Maria ha impugnato la deliberazione di Consiglio comunale n. 16 del 12 maggio 2016, con la quale l'organo assembleare del comune di Orsara di Puglia ha deciso di provvedere all' *acquisizione del diritto di servitù di elettrodotto su aree utilizzate per scopi di interesse pubblico in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. 327/2001.*” Espone, la deducente, di essere proprietaria di un appezzamento di terreno sito nel comune di Orsara di Puglia (FG) in località Piano paradiso, identificato nel N.C.T. al foglio 14, particella 268, di are 1 e ca.70, e che sulla particella menzionata si trova una strada di proprietà ad uso esclusivo della ricorrente e dei familiari. La Terlizzi rappresenta che su tale porzione immobiliare l'amministrazione comunale, già tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008, collocava arbitrariamente 4 pali per la illuminazione pubblica. La stessa Terlizzi instaurava nei confronti del Comune di Orsara di Puglia giudizio civile per il ripristino dello status quo ante e per il risarcimento del danno, nel cui ambito il C.T.U. incaricato dall'A.G. rispondeva al quesito relativo alla proprietà del fondo nel senso che *“il progetto esecutivo afferente la costruzione delle opere è stato approvato con deliberazione di giunta comunale del Comune di Orsara di Puglia n. 43 del 30 luglio 2007 pertanto l'impianto risulta essere di proprietà del Comune, la dichiarazione reperita dal sottoscritto non dà notizia certa del momento conclusivo delle opere medesime, infine non è stato possibile rinvenire titoli legittimanti il Comune di Orsara di Puglia diversi dalla delibera su riportata”* e, ancora, che le opere realizzate *“insistono totalmente sul fondo così individuato catastalmente: Comune di Orsara di Puglia, foglio 14, particella 268 che risulta essere di proprietà della sig.ra Terlizzi Maria, tutt'oggi adibito a strada privata per l'accesso ai fondi da esso collegati”*. La Terlizzi impugnava poi innanzi al Tar il provvedimento di acquisizione di una servitù di elettrodotto amovibile sui beni di sua proprietà con ricorso

notificato in data 4 settembre 2015, in relazione al quale il Giudice amministrativo adito dichiarava la cessata materia del contendere in seguito al provvedimento di annullamento in autotutela del Comune, di cui alla determina 551/2015. L'amministrazione comunale, tuttavia, notificava alla signora Terlizzi il verbale di deliberazione del consiglio comunale n. 16 del 12 maggio 2016, riportato in epigrafe e avente nuovamente ad oggetto l'acquisizione del diritto di servitù di elettrodotto su aree utilizzate per scopi di interesse pubblico in assenza di valido ed efficace provvedimento di esproprio ai sensi dell'art. 42 bis del D.P.R. 327/2001. La legittimità della delibera in questione è contestata dalla Terlizzi per i seguenti motivi di diritto: 1) violazione e falsa applicazione dell'art. 7 e dell'art. 10 bis della legge 241 del 1990; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 42 bis D.P.R. 327/2001, eccesso di potere per difetto di motivazione, irragionevolezza manifesta e difetto di istruttoria; 3) violazione e falsa applicazione dell'art. 42 bis D.P.R. 327/2001.

II. Il Comune di Orsara di Puglia si è costituito in giudizio per resistere al ricorso, e con memorie del 7 dicembre 2016, 23 marzo 2019, 15 gennaio e 21 settembre 2021 ha argomentato in ordine alla correttezza dell'iter amministrativo seguito nella vicenda; ha concluso per il respingimento del ricorso.

III. Con ricorso per motivi aggiunti, depositato sia nel contesto del ricorso principale, sia quale ricorso autonomo, recante il numero 1268/2018, la Terlizzi ha impugnato la successiva determinazione del Responsabile del 2<sup>a</sup> settore – tecnico e gestione del territorio – numero generale 928 del 12.12.2017 – numero settoriale 401 del 30.11.2017 – per l'acquisizione del diritto di costituzione di servitù di elettrodotto amovibile su aree utilizzate per scopi di interesse pubblico in assenza di valido e ed efficace provvedimento di esproprio ai sensi dell'art. 42 bis del d.p.r. 327/2001. Deduce le medesime censure rivolte avverso la deliberazione di consiglio comunale gravata con il ricorso principale.

IV. Il Comune di Orsara di Puglia si è costituito anche nel presente giudizio ed ha chiesto il respingimento integrale del ricorso siccome infondato. Alla udienza pubblica del 27 ottobre 2021, la controversia è passata in decisione.

## DIRITTO

V. Va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi, così come richiesto dalla parte ricorrente, sussistendo i presupposti previsti dall'art. 70 del c.p.a. La connessione oggettiva e soggettiva è evidente trattandosi di ricorsi che hanno ad oggetto provvedimenti concernenti la medesima procedura di espropriazione.

V.a) Come risulta dalla ricostruzione fattuale, la signora Terlizzi, proprietaria di un fondo in Orsara di Puglia, che include anche una stradina privata di collegamento con altre vie pubbliche, lamenta di averne subito lo spossessamento a motivo della condotta arbitraria del Comune resistente. L'ente civico ha, prima di tutto, collocato quattro pali per la pubblica illuminazione della stradina, poi ha adottato una delibera di consiglio comunale con la quale ha stabilito di procedere all'acquisizione di una servitù di elettrodotto amovibile su area utilizzata per scopi di pubblica utilità; infine, ha assunto una determinazione dirigenziale finalizzata a sanare l'illegittima procedura espropriativa, a firma del Responsabile del competente settore tecnico e gestione del territorio. L'iter sarebbe, però, contrassegnato da profili di illegittimità dell'azione amministrativa.

VI. Le censure prospettate dalla signora Terlizzi riguardano, in primo luogo, la violazione delle garanzie partecipative previste dalla legge 241 del 1990, da sindacare sotto il profilo della mancata comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'acquisizione coattiva sanante della servitù di elettrodotto. La difesa della ricorrente sottolinea l'importanza della comunicazione attesa la necessità di garantire al destinatario di un provvedimento con effetti sostanzialmente espropriativi la possibilità di interloquire con l'amministrazione procedente. Il mancato rispetto delle

garanzie partecipative comporterebbe l'illegittimità, sia della delibera di consiglio comunale, sia della successiva determina dirigenziale che ha reiterato la volontà del comune di acquisire la servitù di elettrodotto amovibile sulle aree della Terlizzi.

VI.a. Il Collegio rileva, sul punto, che certamente il complesso degli istituti partecipativi previsti dagli artt. 7 e segg. della legge 7 agosto 1990, n. 241 è fondamentale strumento di democratizzazione e di trasparenza dell'azione amministrativa. La partecipazione al procedimento comporta, infatti, l'obbligo, per il potere pubblico, di preannunciare al destinatario degli effetti finali del provvedimento la volontà di assumere decisioni che incidono sulla sua sfera giuridica, dandogli così la possibilità di avviare un contraddittorio con la P.a. Ma, a parte la constatazione circa il sopravvenuto depotenziamento della comunicazione di avvio del procedimento, verificatosi dopo l'introduzione dell'art. 21 octies della legge 241 del 1990, - pur nei limiti dei provvedimenti ad esito vincolato o nei casi di prova della inutilità dell'apporto partecipativo (in cui, cioè, l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato), - la giurisprudenza amministrativa più avvertita richiama da tempo la necessità di interpretare proprio la comunicazione di avvio del procedimento in chiave sostanzialistica, non già alla stregua di inutile aggravio burocratico. In altri termini, la mancata comunicazione di avvio del procedimento non comporta l'illegittimità del provvedimento se il destinatario ha acquisito *aliunde* conoscenza di un procedimento amministrativo che lo riguarda. Ed invero, "Le norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo non devono essere applicate meccanicamente e formalisticamente, dovendo invece essere interpretate in senso sostanziale, coordinando in modo ragionevole e sistematico principi di legalità, imparzialità e buon andamento e i corollari di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, così che la mancata comunicazione di avvio del

procedimento non può determinare sic et simpliciter l'annullamento del provvedimento, allorquando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza dei fatti posti a fondamento del provvedimento sfavorevole ai suoi interessi. Del resto, ai sensi dell'art. 21 octies, l. n. 241/1990, un provvedimento non è annullabile per il mancato rispetto della normativa sul procedimento, qualora si tratti di atto vincolato o comunque l'Amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato". (cfr: T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 12/05/2020, n.352). Nel caso in esame, la signora Terlizzi, nel ricostruire la vicenda ha fatto notare che l'amministrazione comunale aveva già adottato un primo provvedimento di acquisizione sanante di servitù di elettrodotto amovibile, esattamente riguardante la particella oggi in discussione, poi annullato in autotutela dal responsabile del competente servizio; e che l'intervento in autotutela è avvenuto al fine di investire della questione il Consiglio Comunale, ritenuto unico organo deputato ad assumere provvedimenti di carattere acquisitivo per il patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 42 del T.U.E.L di cui al d.lgs. 267/2000. E, proprio nel contesto della determina 551/2015, di annullamento in autotutela del precedente decreto 4788 del 9 luglio 2015, emerge che la Terlizzi ha esercitato la facoltà di partecipare al procedimento a mezzo dei difensori: *"è pervenuta n. 1 osservazione da parte dello studio legale Roberto Rainone e Febo Ricci Carillo, in rappresentanza della predetta signora Terlizzi Maria e che ne è stata disposta la presa d'atto e il relativo rigetto da parte del responsabile del procedimento espropriativo risultando fondati i presupposti per l'acquisizione sanante del diritto di servitù sui beni in questione"*. Può dunque affermarsi che la Terlizzi è stata posta in condizione di conoscere la sussistenza di un procedimento finalizzato all'acquisizione sanante, da parte dell'amministrazione comunale di Orsara di Puglia, del diritto di servitù di elettrodotto amovibile sul fondo di sua proprietà e finanche della

necessità che il procedimento fosse concluso, nella sua riedizione, da organo munito della indispensabile competenza. Così come non si può mancare di porre in evidenza che, in un lungo arco di tempo, che va dal 2007, epoca di posizionamento dei pali di illuminazione pubblica, fino alla data dell'odierno ricorso giurisdizionale, la Terlizzi ha esercitato ampiamente il diritto di difesa, anche in sede civilistica, il che presuppone la conoscenza di un procedimento avente ad oggetto l'espropriazione illegittima della particella di sua proprietà. La censura va pertanto respinta. Analoga sorte va riservata alla doglianza che attiene, più in dettaglio, al deficit nella motivazione del provvedimento di acquisizione sanante, così come adottato dal Consiglio Comunale. Il Collegio aderisce, in primo luogo, al preferibile orientamento giurisprudenziale che attribuisce al Consiglio Comunale la competenza, ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a disporre l'acquisizione coattiva sanante. Anche di recente si è stabilito che *“L'adozione del provvedimento di acquisizione sanante di cui all'art. 42 bis, D.P.R. n. 327 del 2001 è riservata alla competenza del Consiglio Comunale poiché riconducibile al novero dei provvedimenti di acquisizione individuato dall'art. 42 comma 2, lett. l), d.lgs. n. 267 del 2000”* (cfr: T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. III, 11/01/2021, n.68; Consiglio di Stato sez. IV, 10/05/2018, n.2810). Quanto alla lamentata lacuna motivazionale, l'art. 42 bis, comma 4 del D.p.r. 327/2001 indica il contenuto della motivazione nei seguenti termini: *“il provvedimento di acquisizione...è specificamente motivato in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione, valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione...”* Nel caso in esame, la delibera di consiglio comunale impugnata con il ricorso originario reca una indicazione sufficiente delle eccezionali ragioni di interesse pubblico che giustificano l'adozione del provvedimento di acquisizione. Si legge, infatti, quanto alla attualità ed



eccezionalità delle ragioni di interesse pubblico, che *“la strada interessata dalla posa in opera dei nuovi pali di pubblica illuminazione (avvenuta tra il 2008 e il 2009) risulta percorsa, benchè non proprietari, da numerosi cittadini di questo comune, risultando la stessa di collegamento tra due strade comunali (via Piano Paradiso e via Montagna) a servizio di detta località Piano Paradiso; la stessa amministrazione comunale ha regolarmente utilizzato, negli anni, la strada in questione per deviare e regolamentare il traffico veicolare in occasione di eventi e manifestazioni ad interesse pubblico; la mancanza di idonea illuminazione lungo la strada oggetto di intervento determinerebbe, in considerazione del reale utilizzo della stessa, l’insorgenza di pericolo per la pubblica privata incolumità”*. In un contesto di questo tipo, la protesta secondo cui *“il provvedimento impugnato non menziona alcuna specificazione in ordine alle attuali ed eccezionali ragioni di pubblico interesse, omettendo qualsivoglia valutazione comparativa degli interessi in conflitto”* non trova condivisione nel Collegio. L’esigenza di potenziare il servizio di illuminazione pubblica anche di un frammento periferico del territorio comunale è ragione che giustifica non solo la sussistenza di un interesse pubblico eccezionale e attuale, ma anche la conseguente volontà dell’amministrazione di non restituire il fondo al proprietario, tenuto conto della natura cedevole degli interessi di quest’ultimo. Si osserva, del resto, che la stradina di accesso al fondo di proprietà della ricorrente, sia per ampiezza, sia perché permette di raggiungere anche altre abitazioni, è luogo di non trascurabile importanza, il che spiega la decisione della P.a. di migliorarne l’illuminazione pubblica, in vista della salvaguardia della pubblica e privata incolumità. Lo stesso C.T.U., nominato nel proc.civ. n. 524/2014 afferma che il restringimento della strada dovuto all’installazione dei pali non compromette genericamente le manovre lungo detta via: *“è invece plausibile affermare che l’illuminazione pubblica posta sulla strada privata in oggetto agevoli durante le ore notturne la sua percorrenza migliorando la visibilità dei*

*luoghi e del fondo sdrucchiole rendendo più sicuro il suo attraversamento*". Nè può darsi peso all'affermazione della difesa della ricorrente per cui *"parimenti fantasiosa e mistificatoria appare la motivazione secondo cui l'ente territoriale in parola avrebbe deviato il traffico in occasione di imprecisati eventi e manifestazioni ad interesse pubblico...giacchè la stradina nel suo complesso risulta impraticabile e non idonea al passaggio di veicoli"*, rimasta priva di riscontro e smentita dalla documentazione fotografica in atti, che raffigura un percorso stradale sterrato, ma di non esigue dimensioni. La mancanza di ragionevoli alternative è stata rappresentata dall'amministrazione comunale che ha posto in evidenza l'economicità della scelta di procedere all'acquisizione della servitù di elettrodotto amovibile rispetto alla richiesta risarcitoria, quantificata dalla parte ricorrente in € 10.000,00, prezzo probabile di negoziazione del contratto di costituzione di servitù avente ad oggetto il fondo della ricorrente. La delibera di consiglio comunale rende ragione del fatto che è *"...spropositata e non attuabile la richiesta di risarcimento avanzata dalla signora Terlizzi di cui in premessa < la signora Terlizzi ha richiesto la rimozione dei pali e la rimessa in pristino dei luoghi in uno con il pagamento di una somma di € 10.000,00, oltre a spese e competenze legali, quale risarcimento dei danni lamentati >"*. Il provvedimento impugnato è pertanto conforme al modello legale tipico delineato dalla norma di cui la ricorrente assume la violazione. Conseguente da tanto che il ricorso 1260/2016 va respinto. Anche il successivo ricorso 686/2018 va respinto. La domanda di annullamento della Terlizzi riguarda, in questo caso, l'atto dirigenziale con il quale il responsabile del servizio competente conferma la volontà dell'Amministrazione locale di acquisire la servitù di elettrodotto amovibile sulla strada di proprietà della ricorrente. Il Collegio non può che rilevare, da un lato, che la determina dirigenziale impugnata si atteggia quale atto meramente confermativo, in quanto basato su presupposti e argomentazioni perfettamente sovrapponibili alla delibera

dell'organo assembleare e in difetto di una nuova ponderazione di interessi, il che rende il ricorso inammissibile; e, d'altro canto, la riproposizione pedissequa delle medesime censure formulate avverso la delibera di consiglio comunale n. 16 del 12 maggio 2016 consente al Collegio di rinviare alle argomentazioni già spese per il respingimento del primo dei due ricorsi riuniti. I due ricorsi riuniti sono entrambi respinti. Le spese processuali possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li respinge entrambi. Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 27 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Giacinta Serlenga, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Carlo Dibello**

**IL PRESIDENTE**  
**Orazio Ciliberti**

**IL SEGRETARIO**