

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 27 giugno 1890, *San Martino Montalbo c. Comune di Palermo*.

Giustizia amministrativa — Espropriazione per p. u. — Piani di risanamento — Approvazione del Consiglio comunale — Ricorso al Consiglio di Stato (L. sul. Cons. di Stato 2 giugno 1889, art. 28; L. sulle espr. per p. u. 25 giugno 1865, art. 87; L. sul risanam. di Napoli 15 gennaio 1885 art. 13).

La deliberazione del Consiglio comunale che approva un piano di risanamento, come quella che approva un piano regolatore edilizio, non ha carattere di provvedimento definitivo; nè quindi è ammissibile il ricorso contro la medesima proposto alla Sezione IV del Consiglio di Stato. (1)

La Sezione, ecc. — Attesochè le eccezioni d'inammissibilità del ricorso opposte dal Comune trovano il loro pieno fondamento in questa principale ed assorbente ragione, che nell'ordine dei fatti e delle deliberazioni, per le quali muoverebbero doglianza i ricorrenti, non vi ha quel provvedimento definitivo che deve essere emanato in sede amministrativa sul ricorso presentato in via gerarchica, contro il quale soltanto l'art. 28 della legge 2 giugno 1889 dà facoltà agli interessati di adire la Sezione IV del Consiglio di Stato, salvo sia il caso che la legge prescriva altrimenti, locchè nel concreto non si verifica. Ed invero, questo essenziale carattere di provvedimento definitivo non può determinarsi che dall'essere esauriente di quella speciale materia di controversia che ha dato luogo al reclamo in via amministrativa, e dall'essere speso con funzione di potestà e in grado di deliberazione tale che con comporti per via di riparazione gerarchica nuove ed ulteriori misure o disposizioni che possano modificare la sua portata o farne cessare gli effetti. Ma la impugnata deliberazione 26 gennaio 1890 è ben lungi dal presentare questo decisivo carattere, quando la si osservi o la si ponga in relazione coi dettami della legge speciale di risanamento e con quelli della legge generale di espropriazione, ai quali manifestamente è venuta ad ispirarsi ed a conformarsi.

Attesochè la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, sul risanamento della città di Napoli, della quale legge a termine dell'art. 18 fu concessa l'applicazione al Comune di Palermo, nell'intento di rendere più spedita ed efficace l'attuazione di tutte quelle misure che s'imponevano al legislatore per necessità di pubblica salute, oltrechè avere impartito ai sindaci coll'art. 16 e seguenti, sotto certe guarentigie, speciali facoltà di ordinare e di far eseguire provvedimenti di salubrità nell'abitato, coordinava una serie di disposizioni dirette allo scopo di rendere meno intralciate nel procedimento e più consentanee all'urgenza dei reclamati bisogni quelle pratiche d'espropriazione che fossero necessarie per rendere duratura e perenne nei suoi effetti la grande opera del risanamento di un centro cospicuo di abitazione. Così è che, prestabilito coll'art. 1 un piano delle opere necessarie al risanamento, piano che in seguito, a proposta del municipio, deve essere approvato per regio decreto, è disposto coll'art. 8 che i contratti e gli atti relativi alle espropriazioni, stipulati dal municipio, diventano esecutivi quando il Ministero dell'interno li abbia approvati, coll'art. 13 regola le modalità del piano, nel quale deve essere determinata l'area di zone laterali alle nuove strade che il municipio potrà espropriare, abbrevia termini, indica norme speciali per la valutazione degli immobili da espropriare e per l'esecuzione delle perizie. Se in queste ed altre disposizioni può scorgersi modifica e semplificazione delle norme stabilite dalla legge generale 25 giugno 1865, questa manteneva però, in tutto ciò che non trovava deroga espressa nella legge speciale, i propri criteri e le proprie regole fondamentali per disciplinare una materia che appartiene all'istituto di espropriazione, dei quali criteri e regole tanto più logica e consentanea diventava l'applicazione alla specie soggetta, dal momento che la stessa legge del 1865 contiene in un capo a parte apposite norme di procedimento per quei piani regolatori edilizi che devono esser base di coordinate espropriazioni per

quei Comuni che sono indotti ad invocarle per causa di pubblico vantaggio, determinata da attuale bisogno di provvedere alla salubrità, come si esprime l'art. 86.

Attesochè la legge 25 giugno 1865, premesso nell'art. 87 che i progetti dei piani regolatori, per giungere allo stadio di approvazione, devono essere fatti pubblici a cura del sindaco, soggiunge che devono essere adottati dal Consiglio comunale, il quale delibera sulle opposizioni che fossero presentate, e che qualora il Consiglio comunale respinga le opposizioni, la deputazione provinciale è chiamata a dar parere sul merito del progetto e delle opposizioni.

Dispone che i piani regolatori siano approvati a norma dell'art. 12, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed anche ove occorra il Consiglio provinciale di sanità. Indi determina che il decreto di approvazione contenente il termine di esecuzione del piano sarà pubblicato e notificato colle forme delle citazioni a ciascun proprietario dei beni nel piano contemplati (art. 87 e 88); che diventato definitivo il piano, importa vincoli, divieti ed obblighi per i proprietari dei terreni e degli edifizii in esso compresi (art. 89), imperocchè l'approvazione del piano regolatore equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità e potrà dar luogo alle espropriazioni relative, osservate le prescrizioni di legge (art. 92). Attesochè dal contesto di queste disposizioni, alle quali viene a collegarsi quella dell'art. 1 della legge 15 gennaio 1885, n. 2892, salvo ciò che può essere indotto di speciale per la materia del risanamento, sia dalle disposizioni successive, sia da quelle del regolamento per la sua esecuzione 12 marzo 1885, n. 3003, chiaro si evince come quelle deliberazioni dei Consigli comunali che intervengono a preambolo, ma non con effetto di approvazione del piano, anche quando non s'arrestano davanti ad opposizioni di privati che paventano di essere colpiti dalla espropriazione, non hanno quella somma di caratteri che devono concorrere in quegli atti e provvedimenti di corpo amministrativo deliberante, di cui parla l'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato, per attribuire il ricorso relativo alla decisione della Sezione IV sotto le condizioni e riserve espresse nel detto articolo e nel successivo art. 28.

Per quanto concerne la procedura, esse si risolvono in meri incumbenti che s'innestano nell'istruttoria destinata a chiarire le vedute e predisporre criteri ed apprezzamenti di opportunità, di convenienza, di utilità delle opere che si devono comprendere nel piano, della loro misura ed estensione perché possa divenire concreta e definitiva l'approvazione di un ordinamento complesso. Per quanto concerne la loro sostanza, esse si affacciano, piuttosto che come risoluzioni attuali di un organo investito di potere deliberante, o, comunque, atti compitori e dirimenti di controversia, come manifestazione di volontà o si dica esperimento di desideri nell'interesse del Comune, al quale esperimento la legge ha potuto consentire una forma regolata e disciplinata secondo le consuetudini degli atti consiliari, ma non attribuire un effetto di provvedimento definitivo.

Attesochè codesta eccezione d'inammissibilità diventa in linea pregiudiziale ostativa a qualunque svolgimento del ricorso in questa sede, per cui la Sezione può risparmiarsi ogni indagine sulle questioni che si propongono, e d'altra parte avendo i ricorrenti cagionato al Comune delle spese senza fondamento d'istanza procedibile, è giusto che queste sieno rimesse alla parte che di questa rifusione ha fatto domanda.

Per questi motivi, ecc.