

Pubblicato il 13/11/2025

N. 08903/2025REG.PROV.COLL.
N. 03652/2025 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 Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero **di** registro generale 3652 del 2025, proposto dal **Comune di Tortoreto**, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Alessandra Matone, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia

contro

Carlo Mei, Gianluca Mei, Chiara Maria Mei e Gabriella Caroli, rappresentati e difesi dall'Avvocato Lorenzo De Gregoriis, con domicilio digitale come da PEC da Registri **di** Giustizia

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) n. 160/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti **di** costituzione in giudizio dei sig.ri Carlo Mei, Gianluca Mei,

Chiara Maria Mei e Gabriella Caroli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2025 il Consigliere Michele Tecchia e udito per la parte appellata l'Avvocato Lorenzo De Gregoriis;

Viste le conclusioni **di** parte appellante come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nel giudizio **di** primo grado gli odierni appellati – premesso **di** essere stati proprietari **di** un'area sita nel **Comune di Tortoreto**, via Muracche II, censita in Catasto al foglio n. 26, *particella n. 1957* – agivano per l'annullamento:

(i) della determina del **Comune di Tortoreto** n. 5 del 23 gennaio 2020, che ha disposto l'acquisizione della suddetta area al demanio del **Comune** ai sensi dell'art. 31, commi 21 e 22, della l. n. 448 del 1998;

(ii) degli atti presupposti e connessi (tra cui la delibera della Giunta Comunale n. 320 del 7 dicembre 2011).

2. In origine, con sentenza n. 539/2023 del 4 dicembre 2023, il T.A.R. per l'Abruzzo (L'Aquila) declinava la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario. Successivamente, però, a seguito dell'appello proposto dai ricorrenti dinanzi a questo Consiglio **di** Stato per l'annullamento della declinatoria **di** giurisdizione, la Sezione – con sentenza n. 5239 del 11 giugno 2024 – ha affermato la piena giurisdizione del giudice amministrativo e, per l'effetto, ha annullato la sentenza **di** primo grado, con rinvio della causa al T.A.R. per l'Abruzzo (L'Aquila) ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

3. I ricorrenti in primo grado hanno poi riassunto il giudizio dinanzi al T.A.R. per l'Abruzzo (L'Aquila).

Il **Comune di Tortoreto** si era costituito nel giudizio **di** riassunzione per

opporsi – sia in rito che nel merito – all'accoglimento della domanda **di** annullamento del provvedimento **di** acquisizione.

Il **Comune di Tortoreto** spiegava anche un ricorso incidentale subordinato all'accoglimento del ricorso introduttivo, con cui chiedeva al T.A.R. adito **di**:

- a) accertare l'acquisto del predio conteso per usucapione al patrimonio civico;
- b) accertare e dichiarare che la strada Via Muracche II è una strada vicinale gravata da una servitù **di** uso pubblico;
- c) condannare i ricorrenti, quali proprietari del fondo latitante, alla compartecipazione alle spese **di** manutenzione della strada *pro quota*, da quantificarsi mediante CTU.

4. Con la sentenza ora appellata (n. 160 del 31 marzo 2025) il T.A.R. per l'Abruzzo (L'Aquila) – previa reiezione delle eccezioni **di** irricevibilità e inammissibilità sollevate dal **Comune** in relazione al ricorso **di** primo grado – ha accolto il gravame nel merito e, per l'effetto, ha annullato la determina del **Comune di Tortoreto** n. 5 del 23 gennaio 2020, che ha disposto l'acquisizione della summenzionata particella 1957 al demanio del **Comune** ai sensi dell'art. 31, commi 21 e 22, della l. n. 448 del 1998.

In particolare, gli snodi argomentativi fondamentali della sentenza appellata sono i seguenti:

- (i) il ricorso notificato in data *30 marzo 2021* è *ricevibile*, in quanto l'atto impugnato è un provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati, sicché esso soggiace all'onere **di** notificazione individuale previsto dall'art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990, con la conseguenza che il termine perentorio **di** impugnazione dinanzi al giudice amministrativo (60 giorni) non può che decorrere dalla notifica individuale del provvedimento ai soggetti direttamente incisi; nel caso **di** specie, l'atto acquisitivo del 23 gennaio 2020 non era stato notificato individualmente ai ricorrenti (bensì era stato soltanto pubblicato

sull'albo pretorio *online*) e i ricorrenti ne hanno avuto piena conoscenza solo successivamente, con il riscontro positivo (avvenuto in data 10 marzo 2021) della loro istanza **di** accesso del 12 febbraio 2021, con conseguente tempestività del ricorso notificato in data 30 marzo 2021. In proposito, la sentenza appellata soggiunge che *“i ricorrenti riferiscono di aver appreso il 17.11.2020 che la titolarità della particella n. 1957 era stata trasferita al Comune di Tortoreto e solo il 12.2.2021, previa visura catastale, che il trasferimento era stato disposto con la determinazione del 23.1.2020. È dunque evidente che alla data del 17.11.2020 i ricorrenti erano a conoscenza del trasferimento dell'immobile, ma non del titolo che l'aveva determinato, i cui estremi e natura di provvedimento amministrativo hanno appreso solo il 12.2.2021, data in cui deve collocarsi la piena conoscenza dell'atto e dalla quale deve farsi decorrere il termine per impugnarlo”*;

(ii) il ricorso è anche supportato da un adeguato interesse ad agire ed è quindi ammissibile, in quanto *“l'annullamento dei provvedimenti impugnati avrebbe l'effetto di restituire ai ricorrenti la titolarità del suolo, con la connessa facoltà di agire a tutela del loro diritto. Ne consegue che la destinazione urbanistica e l'occupazione di detto suolo con opere di viabilità pubblica allegate a motivo dell'eccezione di carenza di interesse, sono circostanze che non incidono sull'utilità che i ricorrenti conseguirebbero dall'accoglimento del ricorso”*;

(iii) il ricorso è pure fondato, atteso che l'atto acquisitivo impugnato – sebbene adottato ai sensi dell'art. 31, commi 21 e 22, della l. n. 448 del 1998 (il citato comma 21 stabilisce, in particolare, che *“in sede di revisione catastale, è data facoltà agli enti locali, con proprio provvedimento, di disporre l'accorpamento al demanio stradale delle porzioni di terreno utilizzate ad uso pubblico, ininterrottamente da oltre venti anni, previa acquisizione del consenso da parte degli attuali proprietari”*) – risulta sfornito **di** un presupposto fondamentale contemplato dalla norma attributiva del potere, *id est* il consenso dei ricorrenti proprietari (**di** cui non v'è alcuna prova in atti);

(iv) in ogni caso il ricorso è fondato anche perché manca, altresì, la seconda

condizione normativamente richiesta per l'adozione dell'impugnato atto **di** accorpamento al demanio stradale delle porzioni **di** terreno privato utilizzate ad uso pubblico, in quanto *“dalla lettura della parte motiva della determinazione del 23.1.2020, non risulta che sia stato accertato che la particella n. 1957 fosse stata occupata già venti anni prima da opere di viabilità pubblica, né a diverse conclusioni conduce l'esame della deliberazione della Giunta comunale n. 320/2011”*;

(v) quanto al ricorso incidentale (che il **Comune** ha proposto in via subordinata, e cioè soltanto nell'ipotesi **di** accoglimento del ricorso principale) esso è inammissibile per difetto **di** giurisdizione del giudice amministrativo.

5. Con l'odierno atto **di** appello, pertanto, il **Comune di Tortoreto** insta per la riforma della sentenza **di** primo grado, contestando i capi **di** motivazione che:

(i) hanno respinto l'eccezione **di** irricevibilità del ricorso **di** primo grado;

(ii) hanno respinto l'eccezione **di** inammissibilità (per carenza **di** interesse ad agire) del ricorso **di** primo grado;

(iii) hanno accolto nel merito la domanda **di** annullamento.

6. In data 13 maggio 2025, i proprietari del terreno *de quo* (ricorrenti in primo grado) si sono costituiti in appello con memoria **di** stile.

7. Con successiva *“replica e istanza per il passaggio in decisione senza la preventiva discussione”* depositata in data 22 settembre 2025, il **Comune di Tortoreto** non si è limitato a chiedere il passaggio in decisione della causa, bensì ha soggiunto che gli appellati – essendosi limitati a depositare una memoria **di** stile – hanno sostanzialmente omesso **di** contestare i motivi **di** appello.

8. Con successiva memoria depositata in data 26 settembre 2025, tuttavia, la difesa degli appellati ha contestato – punto per punto – tutti i motivi **di** appello, precisando anche quanto segue:

“Nella nota depositata in data 22/09/2025, avente ad oggetto una inammissibile “replica

e istanza per il passaggio in decisione senza la preventiva discussione”, parte appellante rileva come i motivi di censura proposti avverso la sentenza di primo grado non sarebbero stati contestati, avendo parte appellata depositato la sola memoria di costituzione formale; quindi, in via consequenziale, l’appellante chiede la dispensa dal partecipare all’udienza pubblica calendarizzata per il giorno 14/10/2025 e di autorizzare la decisione della causa sulla base degli scritti ad oggi depositati dalla stessa. Orbene, in disparte ogni considerazione in merito all’uso improprio e non tipizzato della “nota di passaggio in decisione”, che non è destinata – secondo quanto previsto dall’art. 13-quater delle disp. att. CPA – alla proposizione di “repliche” e/o all’articolazione di argomenti difensivi di sorta, al Comune sfugge il dato centrale, ossia che la controversia in esame, in quanto propriamente riferibile alla materia della occupazione e/o alla espropriazione di aree destinate all’esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, rientra pacificamente tra le materie soggette a “rito abbreviato”, ai sensi del combinato disposto dell’art. 119 co. 1 lett. f), comma 2 e comma 7 CPA, con dimidiazione dei termini (per la proposizione dell’appello e la produzione delle memorie), a valere anche in sede di appello. Pertanto, la presente memoria deve ritenersi perfettamente tempestiva in quanto depositata prima della scadenza dei 15 giorni liberi calcolati a ritroso dalla data dell’udienza pubblica (14 ottobre), ossia entro le ore 12:00 del 26 settembre 2025. Una pletora di argomenti milita a favore della tesi qui sostenuta, la quale peraltro risulta trova conferma nella concorde giurisprudenza”.

9. All’udienza pubblica del 14 ottobre 2025, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

10. *In limine litis*, va rilevato che la memoria depositata dagli appellati in data 26 settembre 2025 è tempestiva, atteso che:

a) il provvedimento oggetto del presente giudizio è un atto autoritativo, ampiamente discrezionale e d’indole espropriativa;

b) sin dal 1997 (prima in forza dell'art. 19, d.l. n. 67 del 1997, successivamente ai sensi dell'art. 23-*bis* della legge n. 1034 del 1971, ed oggi ai sensi dell'art. 119, co. 1, lett. f), e co. 2, c.p.a.), tutte le controversie aventi ad oggetto provvedimenti a qualsivoglia titolo concernenti le procedure espropriative e **di** occupazione **di** aree, ovvero comunque finalizzate a realizzazione opere pubbliche o **di** pubblica utilità, sono sottoposte alla regola del dimezzamento dei termini processuali ordinari.

Va da sé che nel presente giudizio il termine per il deposito delle prime memorie – in quanto dimezzato rispetto al termine ordinario **di** 30 giorni contemplato dall'art. 73, co. 1, c.p.a. – ammonta a quindici giorni.

Pertanto, stante la fissazione dell'udienza pubblica in data 14 ottobre 2025, il suddetto termine è scaduto in data 26 settembre 2025, sicché la memoria degli appellati – in quanto depositata alle ore 10.12 del 26 settembre 2025 – è tempestiva.

Ne discende che tutti i motivi **di** appello si devono intendere specificamente contestati dalle parti appellate, posto che tale contestazione è stata ritualmente formulata con la suddetta memoria del 26 settembre 2025.

11. Va altresì precisato – sempre in via pregiudiziale – che il **Comune** appellante non ha impugnato il capo **di** sentenza che ha dichiarato il difetto **di** giurisdizione del giudice amministrativo sulle domande articolate con il ricorso incidentale (domande rispetto alle quali il giudice **di** primo grado ha affermato la giurisdizione del Giudice Ordinario).

Ne discende, pertanto, che in ossequio al dettato dell'art. 9 c.p.a. la declinatoria **di** giurisdizione resa dal primo giudice sul ricorso incidentale, deve intendersi ormai passata in giudicato

12. Si possono ora esaminare i quattro motivi **di** appello.

13. Con il primo motivo **di** appello, il **Comune** contesta il capo **di** sentenza

che ha dichiarato *ricevibile* il ricorso **di** primo grado.

Gli snodi argomentativi fondamentali **di** questo motivo **di** gravame sono i seguenti:

(i) la procedura espropriativa prevista dall'art. 31, commi 21 e 22, della legge n. 448 del 1998, non prevede alcun onere *ex lege* **di** notificazione individuale dell'atto **di** acquisizione della particella catastale al demanio comunale; al contempo, siccome l'atto impugnato avrebbe natura generale (in quanto diretto ad espropriare una molteplicità **di** particelle catastali **di** proprietà **di** più soggetti diversi, tutte ormai da lungo tempo utilizzate per scopi **di** viabilità pubblica) detto atto soggiacerebbe al solo onere della sua *pubblicazione* sull'albo pretorio comunale *ex art. 124 del T.U.E.L.*, sicché il termine perentorio **di** impugnazione giudiziale (pari a sessanta giorni) inizierebbe a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data **di** pubblicazione sull'albo pretorio;

(ii) in coerenza con quanto precede, nella vicenda ora in esame dovrebbe farsi applicazione del principio giurisprudenziale secondo cui il termine decadenziale per ricorrere contro gli atti amministrativi soggetti a pubblicazione necessaria decorre per i soggetti non espressamente nominati (o immediatamente rintracciabili) dalla pubblicazione medesima, non essendo indispensabile la notificazione individuale o la piena conoscenza;

(iii) *“di talché già dal 7.02.2020, quindicesimo giorno consecutivo di permanenza della delibera sull'Albo Pretorio, ai sensi dell'art. 41 c.p.a. poteva dirsi integrata la piena conoscenza legale della determina. Ne deriva che, proprio dalla data sopra indicata vanno fatti decorrere i termini di impugnazione, e non, come pretende il TAR, dal riscontro del Comune sull'istanza di accesso e cioè dal 10.3.2021”*;

(iv) in ogni caso, anche a voler prescindere dalle considerazioni che precedono, gli appellati avrebbero comunque acquisito piena conoscenza dell'atto impugnato già in data 17 novembre 2020, o al più tardi in data 12 febbraio

2021 (in occasione della loro istanza **di** accesso agli atti); ciò perché la stessa difesa della parte appellata ha ammesso, in atti, che nelle predette date gli appellati – pur non avendo ancora la disponibilità materiale del contenuto integrale della determina del **Comune di Tortoreto** n. 5 del 23 gennaio 2020 (con cui è stata disposta l’acquisizione della particella 1957 al demanio del **Comune** ai sensi dell’art. 31, commi 21 e 22, della l. n. 448 del 1998) – erano però quantomeno a conoscenza dell’esistenza **di** tale determina, posto che quest’ultima era stata debitamente trascritta presso la Conservatoria dei registri immobiliari e risultava dalla visura catastale (visura che gli stessi appellati hanno citato nell’istanza **di** accesso agli atti del 12 febbraio 2021);

(v) sulla scorta **di** tali considerazioni, pertanto, il **Comune** sostiene che la risultanza della visura catastale (dove si legge “*DELIBERA del 23/01/2020 protocollo n. TE0004407 Voltura in atti dal 04/02/2020 Reper-torio n.: 89 Rogante: COMUNE TORTORETO Sede: TORTORETO Registra-zione: Sede: DETERMINA ACQUISIZIONE LEGGE 448/98 (n. 516.1/2020)*”) – risultanza che gli appellati conoscevano (o avrebbero dovuto conoscere) già dal 17 novembre 2020 – basterebbe ad integrare quella “*piena conoscenza*” dell’atto da cui decorre il termine **di** impugnazione dei provvedimenti amministrativi (cfr. art. 41 c.p.a.).

13.1. Il primo motivo **di** appello è complessivamente infondato.

13.2. Occorre prendere le mosse, innanzitutto, dal dettato dell’art. 31, commi 21 e 22, della legge n. 448 del 1998, il quale prevede quanto segue:

“21. In sede di revisione catastale, è data facoltà agli enti locali, con proprio provvedimento, di disporre l’accorpamento al demanio stradale delle porzioni di terreno utilizzate ad uso pubblico, ininterrottamente da oltre venti anni, previa acquisizione del consenso da parte degli attuali proprietari.

22. La registrazione e la trascrizione del provvedimento di cui al comma 21 avvengono a

titolo gratuito”.

13.3. Viene in rilievo, pertanto, un potere **di** natura chiaramente *ablatoria*, nell'esercizio del quale gli enti locali possono acquisire al demanio stradale alcune porzioni **di** terreno **di** proprietà **di** soggetti privati che sono state utilizzate – per un periodo ininterrotto **di** più **di** venti anni – per scopi **di** viabilità pubblica; ciò sul presupposto che i soggetti privati interessati abbiano prestato il loro consenso.

Fermo quanto precede, appare irrilevante il fatto che il summenzionato art. 31, commi 21 e 22, della legge n. 448 del 1998, non preveda *expressis verbis* l'onere dell'ente locale **di** notificare l'atto acquisitivo al soggetto privato inciso dal potere, atteso che tale atto *ablatorio* – siccome indubbiamente limitativo della sfera giuridica **di** soggetti privati – ricade comunque nel campo **di** applicazione della norma generale dell'art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990.

Ne discende, pertanto, che l'atto amministrativo impugnato nel presente giudizio (*id est* la determina comunale n. 5 del 23 gennaio 2020, con cui il **Comune di Tortoreto** ha acquisito *iure imperii* la particella catastale n. 1957 degli odierni appellati) doveva essere certamente notificato ai suoi destinatari, non potendo bastare la sola pubblicazione sull'albo pretorio.

Ad ulteriore conferma **di** quanto precede, va richiamato il costante insegnamento giurisprudenziale secondo il quale il termine decadenziale per l'impugnativa **di** una delibera comunale decorre dalla data **di** notifica o comunicazione dell'atto o **di** quella dell'effettiva piena conoscenza (anche se dichiarato immediatamente esecutivo) soltanto con riferimento a quei soggetti *direttamente contemplati nell'atto*, o che siano *immediatamente incisi dai suoi effetti anche se in esso non contemplati*, mentre, per quanto concerne i terzi, il termine decadenziale dell'impugnativa decorre dalla data **di** pubblicazione in albo pretorio (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. II, 6 dicembre 2021, n. 8119; Consiglio

Stato, sez. VI, 3 ottobre 2007).

Più in generale, il termine decadenziale **di** impugnazione degli atti amministrativi soggetti a pubblicazione necessaria (come gli atti comunali da pubblicare sull'albo pretorio) decorre dalla pubblicazione medesima per i soli soggetti non direttamente contemplati, mentre resta necessaria la notificazione o comunicazione individuale per i soggetti menzionati dal provvedimento oppure per quelli direttamente incisi dai suoi effetti (anche se non contemplati) non operando per gli stessi la presunzione legale **di** conoscenza.

Il consolidato principio testé richiamato conferma che nel caso **di** specie la determinazione comunale n. 5 del 23 gennaio 2020 – ancorché soggetta a pubblicazione necessaria sull'albo pretorio – doveva essere comunque notificata ai soggetti da essa direttamente incisi, e quindi a quegli specifici soggetti (ivi inclusi gli appellati) che risultavano proprietari delle particelle catastali acquisite al demanio stradale.

13.4. Né vale obiettare, in senso contrario, che la summenzionata determina (con cui è stata disposta l'acquisizione **di** plurime particelle catastali **di** proprietà **di** più soggetti diversi) avrebbe natura **di** atto generale, o comunque **di** atto rivolto ad una pluralità indeterminata **di** soggetti.

L'obiezione si infrange sul chiaro dato letterale del provvedimento impugnato, con il quale il **Comune** ha inteso acquisire al demanio (in ossequio alla procedura prevista dall'art. 31, commi 21 e 22, della legge n. 448 del 1998) molteplici *specifiche* particelle catastali dettagliatamente identificate, sì da realizzare - *uno actu* - plurime *distinte* acquisizioni patrimoniali.

Ne discende che l'atto impugnato non è un *atto generale*, bensì un *atto plurimo*; in proposito deve osservarsi che per costante e risalente insegnamento pretorio, *“l'atto amministrativo plurimo è caratterizzato dal fatto di contenere una pluralità di autonome e separate determinazioni amministrative, concernenti una pluralità di altrettanto*

specifici destinatari, che si trovano occasionalmente riunite in unico provvedimento, ma che avrebbero potuto assumere anche la veste di tanti separati provvedimenti quanti sono i singoli destinatari; segue da ciò che un atto amministrativo, per essere considerato plurimo deve riguardare distintamente la posizione di soggetti diversi, con la conseguenza che gli effetti di un possibile annullamento giurisdizionale non possono che riguardare coloro che hanno impugnato tale atto, perché questo può essere scomposto in tanti provvedimenti individuali quanti sono i suoi destinatari?” (cfr. Consiglio **di** Stato, sez. V , 10 settembre 2014, n. 4587, e più recentemente Consiglio **di** Stato, Sez. VI, 19 aprile 2023, n. 3988).

Orbene, la determina comunale n. 5 del 23 gennaio 2020 (adottata dal **Comune di Tortoreto** ai sensi dell’art. 31, commi 21 e 22, della legge n. 448 del 1998) rientra *ictu oculi* nel paradigma dell’atto *plurimo*, sicché essa conserva tutte le caratteristiche che servono ai fini dell’applicazione dell’art. 21-*bis* della l. n. 241 del 1990.

13.5. Tanto chiarito, va precisato, altresì, che il fatto che il provvedimento ricada nel campo **di** applicazione dell’art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990, non significa che il decorso del termine **di** impugnazione richieda - necessariamente - la notifica dell’atto.

Ed infatti, come già condivisibilmente rilevato dalla giurisprudenza **di** questo Consiglio **di** Stato, la previsione dell’art. 21-*bis* della legge n. 241 del 1990 (dettata per regolare la sfera **di** efficacia dei provvedimenti limitativi delle sfere giuridiche dei loro destinatari) “*deve essere interpretata e applicata in chiave sistematica con l’art. 41 c.p.a. che, nell’individuare per fini di certezza del diritto i momenti determinativi della decorrenza del termine prescrizione, pone su un piede di parità la notificazione, la comunicazione e la piena conoscenza del provvedimento*” (cfr. Cons. St., sez. III, 26 agosto 2025, n. 7109).

Se è vero, dunque, che l’efficacia sostanziale del provvedimento limitativo

della sfera giuridica del privato è subordinata alla sua notificazione, è altresì vero, però, che ai fini processuali il termine **di** impugnazione può decorrere da un momento *anteriore* alla notificazione, purché quest'ultimo coincida con la “*piena conoscenza*” del provvedimento.

13.6. Fermo quanto precede, nel caso **di** specie risulta *ex actis* che:

(i) gli appellati hanno ricevuto la notificazione del provvedimento soltanto in data 10 marzo 2021 (all'esito dell'istanza **di** accesso agli atti dagli stessi trasmessa in data 12 febbraio 2021);

(ii) anteriormente a tale notificazione, gli appellati avevano ricevuto notizia soltanto dell'*esistenza* del provvedimento in questione, e più precisamente della seguente dicitura inserita nella visura catastale: “*DELIBERA del 23/01/2020 protocollo n. TE0004407 Voltura in atti dal 04/02/2020 Reper-torio n.: 89 Rogante: COMUNE TORTORETO Sede: TORTORETO Registra-zione: Sede: DETERMINA ACQUISIZIONE LEGGE 448/98 (n. 516.1/2020)*”.

Si può ragionevolmente affermare che tale laconica dicitura non basti ad integrare quella “piena conoscenza” del provvedimento dalla quale - soltanto - può decorrere il termine **di** impugnazione giudiziale (cfr. art. 41 c.p.a.).

Valga precisare, a tal proposito, che si è ben consapevoli del consolidato insegnamento giurisprudenziale secondo il quale “la “*piena conoscenza*” - cui fa riferimento l'art. 41, comma 2, c.p.a. per individuare il dies a quo dell'impugnazione - non può essere intesa quale conoscenza integrale del provvedimento, che si intende impugnare e delle sue motivazioni, atteso che - per individuare il dies a quo di decorrenza - basta la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività per la sfera giuridica dell'interessato, al fine di garantire l'esigenza di certezza giuridica connessa alla previsione di un termine decadenziale per l'impugnativa degli atti amministrativi, senza che ciò possa intaccare il diritto di difesa in giudizio ed al giusto processo, garantiti invece dalla congruità del termine temporale per

impugnare, decorrente dalla conoscenza dell'atto nei suoi elementi essenziali e dalla possibilità di proporre successivi motivi aggiunti" (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 17 ottobre 2024, n. 8316; Cons. Stato, sez. IV, 22 agosto 2024, n. 7207).

Cionondimeno, nel caso **di** specie la mera dicitura “*DELIBERA del 23/01/2020 protocollo n. TE0004407 Voltura in atti dal 04/02/2020 Reper-torio n.: 89 Rogante: COMUNE TORTORETO Sede: TORTORETO Registra-zione: Sede: DETERMINA ACQUISIZIONE LEGGE 448/98 (n. 516.1/2020)*” – se da un lato può far percepire l'*esistenza* del provvedimento amministrativo *de quo* – dall'altro lato, però, non basta ad informare il soggetto privato degli aspetti essenziali che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività.

Si tratta, infatti, **di** una dicitura che non reca la benché minima indicazione non solo della motivazione del provvedimento, ma anche (più in generale) del contesto fattuale e procedimentale nell'ambito del quale il provvedimento è stato adottato.

Ciò esclude, pertanto, che gli odierni appellati possano aver acquisito una “piena conoscenza” del provvedimento *de quo* in una data antecedente rispetto a quella in cui tale provvedimento gli è stato integralmente osteso (*id est* 10 marzo 2021).

13.7. Ugualmente irrilevante, inoltre, è il fatto che prima dell'ostensione del provvedimento (avvenuta in data 10 marzo 2021) quest'ultimo fosse comunque “conoscibile” in virtù del fatto **di** essere stato trascritto e registrato presso la Conservatoria dei registri immobiliari.

L'obiezione si infrange sul dato testuale dell'art. 41, co. 2, c.p.a., ai sensi del quale il decorso del termine **di** impugnazione esige quantomeno la “*piena conoscenza*” (e non l'astratta conoscibilità) del provvedimento da impugnare.

13.8. Né può giovare il richiamo del **Comune** appellante a una supposta negligenza dei soggetti privati espropriati, ai quali viene mosso il rilievo **di** non

essersi diligentemente attivati per verificare prima l'intervenuta acquisizione demaniale dell'area.

Va osservato, a tal proposito, che la causa principale della ritardata cognizione del provvedimento da parte degli odierni appellati consiste nell'omessa notifica dello stesso ai suoi legittimi destinatari – e cioè in una negligenza imputabile allo stesso **Comune** appellante – sicché il richiamo ai doveri **di** diligenza e correttezza dei ricorrenti (quand'anche rilevante ai fini dell'accertamento della tempestività dell'impugnazione giudiziale) non sarebbe comunque risolutivo nel caso **di** specie.

13.9. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, il primo motivo **di** appello va respinto, con la conseguenza che il ricorso **di** primo grado – come già rilevato dal primo giudice – va dichiarato ricevibile.

14. Con il secondo motivo **di** appello, dipoi, il **Comune di Tortoreto** contesta il capo **di** sentenza che ha riscontrato (in capo agli odierni appellati) l'esistenza **di** un idoneo interesse ad agire.

A tal proposito, il **Comune** appellante si limita sostanzialmente a reiterare l'eccezione **di** inammissibilità che aveva già sollevato in primo grado, e cioè l'eccezione secondo cui la particella catastale *de qua* – in quanto priva **di** edificabilità e adibita da lungo tempo a scopi **di** viabilità pubblica – non sarebbe oggetto **di** alcun concreto interesse patrimoniale degli odierni appellati (con conseguente inammissibilità del ricorso con cui questi ultimi avevano impugnato l'atto **di** acquisizione **di** detta particella).

14.1. Il motivo **di** appello va respinto, in quanto il provvedimento amministrativo impugnato produce un innegabile effetto ablatorio della proprietà privata.

Tale effetto ablatorio è certamente sufficiente a radicare un interesse all'annullamento dell'atto espropriativo, stante la rilevanza costituzionale del

diritto **di** proprietà (art. 42 Cost.).

Qualsiasi esegesi volta a subordinare l'interesse ad agire all'accertamento **di** un concreto valore commerciale del bene espropriato, si porrebbe in frontale contrasto non soltanto con la tutela costituzionale del diritto **di** proprietà (art. 42 Cost.) ma anche con la tutela del diritto **di** difesa (art. 24 Cost.).

14.2. Per tutto quanto sopra esposto, pertanto, anche il secondo motivo **di** appello va respinto, con la conseguenza che il ricorso **di** primo grado resta – oltre che ricevibile – anche ammissibile.

15. Con il terzo e il quarto motivo **di** appello, infine, il **Comune** appellante contesta i capi **di** sentenza con i quali il primo giudice ha rilevato l'assenza, nel caso **di** specie, dei due elementi **di** fatto che ai sensi dell'art. 31, commi 21 e 22, della l. n. 448 del 1998, sono necessari per l'adozione dell'atto **di** acquisizione demaniale delle porzioni **di** terreno utilizzate ad uso pubblico (*id est* il consenso dei soggetti privati incisi dall'atto acquisitivo e l'uso pubblico ultraventennale dell'area acquisita).

In particolare, il **Comune** appellante sostiene che:

(i) il T.A.R. avrebbe “*erroneamente interpretato il requisito del “consenso” previsto dall’art. 31 della legge n. 448/1998, ritenendo che sia necessaria una manifestazione espressa di volontà dei proprietari. Al contrario, nel caso di specie, la prolungata inerzia e tolleranza dei proprietari, che hanno consentito l’uso pubblico del terreno per oltre venti anni, deve essere considerata quale consenso implicito idoneo a soddisfare il requisito di legge*”;

(ii) il T.A.R. avrebbe omesso **di** considerare che gli atti e i provvedimenti indicati dal **Comune** - ove correttamente valutati - comproverebbero l'uso pubblico ultraventennale della particella catastale n. 1957; ciò senza omettere **di** considerare, peraltro, che comunque gli odierni appellati non avevano mai contestato (nel giudizio **di** primo grado) l'esistenza dell'uso pubblico

ultraventennale, sicché il capo **di** sentenza con cui il primo giudice ne ha rilevato l'assenza integrerebbe - in tesi - anche una forma **di** *ultra petitem*.

15.1. Anche questi ultimi due motivi **di** appello appaiono infondati.

Il postulato su cui l'art. 31, comma 21, della legge n. 448 del 1998 fonda la possibilità **di** un accorpamento al demanio stradale delle aree utilizzate ad uso pubblico, è il *consenso* degli attuali proprietari.

La giurisprudenza **di** questo Consiglio **di** Stato – consapevole delle gravose conseguenze ablatorie che possono scaturire dall'esercizio dei poteri autoritativi *ex* art. 31, comma 21, della legge n. 448/1998 – ha condivisibilmente sposato un'interpretazione rigorosa della nozione **di** “consenso”, e ha quindi richiesto un atto **di** consenso *espresso* (cfr. Cons. St., sez. IV, 20 aprile 2023, n. 4012) che non può essere surrogato da comportamenti **di** natura concludente.

Tale atto *espresso* è innegabilmente mancato nel caso **di** specie, ciò che avrebbe precluso al **Comune di** adottare l'atto ablatorio ora impugnato.

L'assenza del consenso dei soggetti privati espropriati – essendo da sola sufficiente a determinare l'annullamento del provvedimento impugnato – consente **di** prescindere dall'esame dell'ulteriore censura incentrata sull'assenza dell'uso pubblico ultraventennale.

16. In conclusione, dunque, l'appello è infondato e va quindi respinto.

17. Le spese dell'appello seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio **di** Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alla refusione delle spese del giudizio in favore delle parti appellate e le liquida in misura complessivamente pari ad € 3.000,00

(tremila), oltre oneri accessori come per legge (se dovuti).

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

Così deciso in Roma nella camera **di** consiglio del giorno 14 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Contessa, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere

Laura Marzano, Consigliere

Michele Tecchia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Michele Tecchia

IL PRESIDENTE

Claudio Contessa

IL SEGRETARIO