

N. 02286/2010 REG.SEN.
N. 01429/2008 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 il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1429 del 2008, proposto da:
Societa' Porta Rossa S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Teresio Bosco e Alberto Leone, con domicilio eletto presso l'avv. Teresio Bosco in Torino, via Susa, 40;

contro

Autostrada Asti-Cuneo S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Teodosio Pafundi e Domenico Prato, con domicilio eletto presso l'avv. Domenico Prato in Torino, corso Re Umberto, 27;

Società Autostrada Asti-Cuneo S.p.A.-Sede Operativa di Tortona (Al), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Teodosio Pafundi e Domenico Prato, con domicilio eletto presso l'avv. Teodosio Pafundi in Torino, corso Re Umberto, 27;

Anas S.p.A., in persona del Presidente pro tempore, e Ministero

Infrastrutture e Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro pro tempore, non costituito in giudizio;

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Cipe), in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del decreto d'occupazione anticipata n. 2 del 23 luglio 2008, avente ad oggetto l'esecuzione dei lavori di realizzazione del collegamento autostradale tra le città di Asti e di Cuneo Tronco I lotto 5, emesso ai sensi art. 22 comma 1 D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 dal Dirigente preposto all'ufficio per le espropriazioni della società Autostrada Asti - Cuneo S.p.a., notificato per posta in data 30 luglio 2008, unitamente alla comunicazione in data 25 luglio 2008 dello stesso Dirigente preposto all'ufficio per le espropriazioni della società Autostrada Asti - Cuneo S.p.a., contenente la determinazione in via provvisoria dell'indennità e l'indicazione della data d'immissione in possesso, prevista per il 26 agosto 2008 ore 14,30, come in effetti è avvenuta, nonché per l'annullamento degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali, e comunque connessi del relativo procedimento, nonché infine per il ristoro dei danni patiti e patienti dalla società ricorrente in conseguenza dell'illegittimità dei provvedimenti qui impugnati, e pertanto dell'indebita occupazione dei fondi oggetto della procedura espropriativa; e per ogni ulteriore consequenziale statuizione.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autostrada Asti-Cunco S.p.A.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Societa' Autostrada Asti-Cuneo S.p.A.-Sede Operativa di Tortona (Al);

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Anas S.p.A. e Min.Infrastrutture e Trasporti;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 08/04/2010 il Primo Referendario dott. Paolo Giovanni Nicolo' Lotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Con il ricorso in oggetto, parte ricorrente espone di essere proprietaria di numerosi appezzamenti di terreno interessati dal procedimento espropriativo volto alla realizzazione di un tratto dell'autostrada Asti-Cuneo, in prossimità della città di Cuneo.

Si espone che la società ricorrente sarebbe venuta a conoscenza, con esattezza, delle aree previste in espropriazione e di quelle in occupazione temporanea, allorché era pervenuta ad essa la raccomandata A.R. del 17 luglio 2008, prot. U/08/727, inviata dalla società Autostrada Asti-Cuneo S.p.A., ai sensi dell'art. 17 D.P.R. n. 327/2001, nella quale si dava atto dell'avvenuta approvazione del progetto definitivo dei lavori di realizzazione del collegamento autostradale Asti-Cuneo, tronco 1, lotto 5 e contestuale dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, il tutto con provvedimento dell'ANAS S.p.a. prot. n. CDG-0088715-P in data 25 giugno 2008.

Avverso detto provvedimento la società ricorrente ha proposto autonomo

ricorso R.G. 1382-08.

Nel presente giudizio, invece, si espone che perveniva alla ricorrente il decreto di occupazione anticipata n. 2 del 23 luglio 2008, emesso dalla Società Autostrada Asti-Cuneo S.p.a. con l'estratto planimetrico del piano particellare d'esproprio, ed unitamente ad esso la comunicazione contenente il prospetto delle aree catastali, la liquidazione dell'indennità d'espropriazione e l'occupazione d'urgenza, nonché la data del sopralluogo per la redazione dello stato di consistenza e la contestuale immissione nel possesso, che avveniva in data 26 agosto 2008.

Secondo parte ricorrente, la convenzione tra ANAS S.p.a. e Società di Progetto Asti-Cuneo S.p.a. in data 1° agosto 2007, approvata con decreto interministeriale del 1° novembre 2007, in epigrafe indicata, sarebbe illegittima, per i seguenti motivi:

1 - Violazione di legge in relazione all'art. 42, comma 3, Cost., nonché in relazione all'art. 7 del D.L. 8 luglio 2002 n. 138, convertito in legge dall'art. 1 della legge 8 agosto 2002, n. 178. Eccesso di potère per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione. Illogicità. Incompetenza.

2. Violazione di legge in relazione all'art. 6 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 e s.m.i. Eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, illogicità, irragionevolezza.

Sempre secondo parte ricorrente, il decreto d'occupazione anticipata 23 luglio 2008, n. 2, in epigrafe indicata, sarebbe illegittimo, per i seguenti motivi:

1. Violazione di legge in relazione all'art. 6 D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. Illegittimità derivata, per illegittimità degli atti presupposti.

2. Violazione di legge in relazione al combinato disposto degli artt. 20 e 22-

bis del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 e s.m.i. e dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.. Eccesso di potere per travisamento di fatti e mancanza dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria, di motivazione, per difetto di contraddittorio. Violazione dei principi del giusto procedimento e della trasparenza.

3. Violazione di legge in relazione agli artt. 20 e 22-bis D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 e s.m.i.. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e mancanza/erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, per difetto di contraddittorio, per violazione delle garanzie procedurali.

4. Violazione dell'art. 22 della convenzione stipulata dall'ANAS S.p.a. con la Società di Progetto Asti-Cuneo S.p.a. in data 1° agosto 2007. Eccesso di potere, per travisamento dei fatti e mancanza/erronea valutazione dei presupposti, carenza e/o insufficienza di istruttoria e di motivazione, per difetto di contraddittorio, per violazione delle garanzie procedurali.

Si costituivano le Amministrazioni intimare chiedendo il rigetto del ricorso. Con ordinanza di questa sezione n. 89 del 12 marzo 2009, veniva respinta la domanda di sospensione del provvedimento impugnato.

Con ordinanza della quarta sezione del Consiglio di Stato n. 2396 del 12 maggio 2009, veniva respinto l'interposto appello cautelare avverso la suddetta ordinanza di questa Sezione.

Alla pubblica udienza dell'8 aprile 2010, il ricorso veniva posto in decisione.

DIRITTO

Rileva il Collegio che, con ricorso R.G. 1382-08, depositato il 12.11.2008, la ricorrente ha impugnato sia il provvedimento dell'A.N.A.S. s.p.a. 25.6.2008, prot. n. CDG-0088715-P, con cui è stato approvato il progetto

definitivo dei lavori per la realizzazione del collegamento autostradale Asti-Cuneo, tronco 1, lotto 5, ed è stata disposta la dichiarazione di pubblica utilità, sia il decreto del Ministero delle Infrastrutture in data 24.1.2008, prot. 367, che ha disposto la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio.

Il Collegio osserva che, con un questo secondo ricorso, depositato il 21.11.2008, la ricorrente ha impugnato anche il decreto di occupazione anticipata in data 23.7.2008, n. 2, sempre relativo ai lavori per la realizzazione del Tronco 1, lotto 5, del collegamento autostradale Asti-Cuneo, nonché il decreto interministeriale 21.11.2007, con cui è stata approvata la convezione stipulata tra A.N.A.S. s.p.a. e la società esponente il 1°8.2007.

Il Collegio osserva, in punto di fatto, che la società ricorrente non solo ha già da tempo approntato il cantiere, ma, a partire dal mese di ottobre 2008, ha anche dato inizio alla esecuzione dei lavori concernenti il tronco autostradale in questione, lavori che riguardano la realizzazione di due tralicci provvisori necessari per eliminare l'interferenza rappresentata dal traliccio n. 84 di proprietà Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. relativo all'esistente elettrodotto Fossano-Cuneo, nelle more dell'esecuzione della nuova galleria artificiale sotterranea.

Tali lavori erano stati sospesi in forza del decreto inaudita altera parte reso il 3 novembre 2008 dal Tribunale di Cuneo su ricorso ex artt. 1171 c.c. e 688 c.p.c. proposto dalla medesima ricorrente il 27.10.2008 prima dell'instaurazione del presente giudizio.

Il Tribunale di Cuneo, con provvedimento in data 16.12.2008 ha dichiarato la carenza di giurisdizione ed ha quindi revocato il precedente provvedimento di sospensione dei lavori.

Nel merito, secondo il Collegio, con riferimento alla convenzione in data 1°8.2007 approvata con il decreto interministeriale 21.11.2007, l'A.N.A.S. va considerata non soltanto quale concessionaria del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, bensì quale soggetto espressamente individuato dal legislatore a svolgere i compiti e le funzioni di interesse pubblico di cui all'art. 2, lett. da a) a g), nonché l), del d. lgs. 26.2.1994, n. 143, ivi compreso il potere di procedere alle espropriazioni che si rendano necessarie.

Da ciò deriva che l'A.N.A.S s.p.a. è pienamente legittimata a delegare le funzioni espropriative a soggetti terzi, così come è avvenuto con la convenzione stipulata con la società esponente in data 1.8.2007; nel caso di specie, la convenzione intercorsa tra l'A.N.A.S. s.p.a. e la società esponente è stata espressamente approvata con il decreto interministeriale in data 21.11 .2007, secondo quanto previsto espressamente all'art. 9 della convenzione stipulata tra A.N.A.S. e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 19.12.2002 (doc. 6 soc. Autostrada, pag. 8).

Per contro, l'art. 8 della stessa convenzione prevede espressamente che A.N.A.S. s.p.a., per la costruzione, la gestione, la manutenzione, il miglioramento e l'adeguamento della rete delle strade e delle autostrade di interesse nazionale operi quale concessionario del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, secondo le prerogative ed i poteri a suo tempo attribuiti all'Ente ANAS dal decreto legislativo 26 febbraio 1994, n. 143 e s.m.i., compresa l'approvazione dei progetti e l'esecuzione delle procedure espropriative, così come previsto dall'art. 7, comma 2, del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2002, n. 178.

Alla luce di tale quadro normativo, l'A.N.A.S. s.p.a. opera negli stessi

termini in cui ha operato, nonostante la trasformazione dell'organizzazione dell'ente in società formalmente privata, con conseguente possibilità di delegare le funzioni espropriative ai concessionari per la realizzazione delle varie tratte autostradali.

Pertanto, il primo motivo di ricorso è infondato, così come il secondo, come emerge dalla semplice lettura del testo integrale della clausola in contestazione, ove è evidente come l'ambito della delega sia chiaramente determinato, sia in relazione all'esplicito riferimento a tutte le operazioni previste dal d.p.r. n. 327/2001, sia per l'esplicito riferimento alla realizzazione delle opere indicate dall'art. 2 della stessa convenzione.

Per altri versi, sempre in relazione alle censure rivolte contro il predetto decreto, si deve osservare che deve essere escluso che la mancata contestuale previsione dell'indennizzo infirmi la legittimità del provvedimento di reiterazione del vincolo espropriativo (TAR Piemonte, ord. n. 220/09; CdS, sez. IV, 19 febbraio 2008, n. 529 e 30 dicembre 2008, n. 6608).

Con riferimento al decreto di occupazione anticipata 23.7.2008. n. 2, si deve osservare che l'articolo 1 del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, ha aggiunto alle disposizioni di cui al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) l'articolo 22-bis, rubricato "Occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione", così reintroducendo, sia pur come misura eccezionale, l'istituto dell'occupazione d'urgenza che, invece, nell'originario disegno normativo di riordino, snellimento, semplificazione e chiarificazione delle normativa in materia di espropriazione, era stato espunto e assorbito dal decreto di espropriazione. Il citato articolo 22-bis disciplina sostanzialmente due ipotesi che

consentono l'occupazione d'urgenza: a) la prima, prevista dal primo comma, ricorre allorché l'avvio dei lavori riveste carattere di particolare urgenza, tale da non consentire, in relazione alla particolare natura delle opere, l'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 20; il decreto di occupazione deve essere "motivato", deve cioè esplicitare le ragioni dell'urgenza (evidentemente connesse alla particolare natura delle opere da eseguire) che non permettono l'espletamento del regolare procedimento di determinazione provvisoria dell'indennità di espropriazione, procedimento caratterizzata da una articolata partecipazione del proprietario espropriando; b) la seconda è regolamentata dal secondo comma a tenore del quale "il decreto di cui al comma 1, può essere altresì emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità, nei seguenti casi: per gli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443; allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50.

Ad avviso del Collegio, l'esegesi sistematica della previsione di cui al secondo comma del ricordato articolo 22-bis induce a ritenere che essa rappresenti una specificazione, ulteriore e normativamente, tipizzata, delle ipotesi in cui sia emanabile il decreto di occupazione d'urgenza, nel senso che qualora l'opera da realizzare riguardi interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, ovvero il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a 50, per ciò stesso si possa procedere all'occupazione d'urgenza: nel primo caso (interventi di cui alla legge n. 443 del 21 dicembre 2001, n. 443), in ragione della prevalenza ex se dell'interesse pubblico generale alla realizzazione delle grandi opere; nel secondo caso, perché l'espletamento del procedimento di determinazione

dell'indennità di espropriazione in relazione ad un così elevato numero di proprietari espropriandi ritarderebbe eccessivamente (secondo la valutazione del legislatore, valutazione che non risulta essere arbitraria o irragionevole) l'effettiva esecuzione delle opere, per le quali, non bisogna dimenticare, è sempre già stata dichiarata la pubblica utilità, nonché l'urgenza e l'indifferibilità dei lavori.

Il fatto che il secondo comma dell'articolo 22-bis esordisca richiamando il decreto di cui al comma 1, non implica che in tali tipizzate ipotesi il decreto di occupazione d'urgenza debba contenere una doppia motivazione, l'una relativa ai presupposti di cui al primo comma e l'altra relativa a quella di cui al secondo comma: è sufficiente osservare che una simile ricostruzione, proprio con riferimento all'ipotesi di cui alla lettera a) del comma 2, sarebbe del tutto inutile e contraddittoria, dovendo ammettersi che il decreto di occupazione dovrebbe motivare circa la particolare urgenza dell'avvio dei lavori anche in relazione alla esecuzione delle grandi opere di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (infrastrutture, insediamenti produttivi strategici, etc.) che, per loro stessa intima natura e per le finalità che intendono seguire, oltre che per la sede e per le procedure speciali in cui sono decise, sono già di particolare urgenza.

Di conseguenza, è ragionevole ritenere che il ricordato richiamo riguardi solo l'esigenza della motivazione che giustifica il decreto di occupazione d'urgenza in via generale, vista la particolare urgenza dei lavori in relazione alla particolare natura delle opere: nel caso di opere di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, la circostanza che detta opera essa sia stata effettiva inclusa nel relativo programma approvato dal CIPE.

Si tratta proprio dell'ipotesi in esame, atteso che, come è noto, l'infrastruttura autostradale Asti-Cuneo è stata inserita nella Delibera CIPE

n. 121 del 21.12.2001 (Legge obiettivo, legge 21 dicembre 2001, n. 443: 1° Programma delle infrastrutture strategiche); pertanto, si rientra nell'ipotesi normativa di cui al predetto comma 2 dell'art. 22-bis.

Inoltre, nel caso di una procedura espropriativa complessa, l'indicazione dell'elevato il numero dei proprietari espropriandi (superiore a 50, con la necessaria prova di tale circostanza) giustifica la valutazione ipso iure dell'urgenza.

Tale ricostruzione trova conferma in un recente arresto del Consiglio di Stato, secondo cui l'articolo 22-bis D.P.R. 327 del 2001 non richiede alcuna specifica motivazione delle ragioni di urgenza che hanno indotto l'amministrazione ad occupare il bene per realizzare l'opera pubblica, quando il numero dei destinatari sia superiori a 50 (C.d.S., sez. IV, 30 dicembre 2006, n. 8261).

Nel caso di specie, come già affermato in relazione al ricorso rubricato come R.G. 1382-08, si può aggiungere che il numero dei destinatari va computato con riferimento alle singole particelle da espropriare e non con riferimento ai singoli destinatari individualmente considerati.

Pertanto, tale motivo di censura è infondato.

Inoltre, il Collegio osserva che il decreto di occupazione anticipata 23.7.2008, n. 2, era allegato alla comunicazione in data 25.7.2008, prot. U70/838, con la quale la società esponente ha indicato, in specifiche ed apposite tabelle, sia gli estremi catastali dei singoli mappali interessati dall'espropriazione e dall'occupazione temporanea, sia l'esatta superficie di ciascun mappale sottoposto all'espropriazione ovvero all'occupazione temporanea; ha, inoltre, allegato due planimetrie raffiguranti con un tratteggio preciso le aree di proprietà della ricorrente sottoposte ad esproprio e ad occupazione temporanea.

Pertanto, le censure di mancanza di chiarezza in ordine all'estensione dell'espropriazione che interessa la ricorrente, non sono sussistenti.

Inoltre, con riferimento ai vizi dedotti quali vizi derivati, si deve osservare che essi traggono vita sia dalle censure proposte avverso la convenzione qui impugnata, censure che, come detto, si devono ritenere infondate; sia dalle censure proposte nel ricorso R.G. 1382-08, censure che non si sono ritenute meritevoli di accoglimento, come esplicitato nella sentenza relativa al suddetto ricorso.

Infine, la ricorrente lamenta che la società esponente non ha privilegiato l'acquisizione dei terreni di sua proprietà in via bonaria; tale censura, tuttavia, attinge palesemente nel merito dell'azione amministrativa, insindacabile in sede giudiziale e, pertanto, non può trovare positivo accoglimento.

Di conseguenza, alla luce delle predette argomentazioni, il ricorso deve essere respinto, in quanto infondato.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, I sezione, pronunciandosi sul ricorso in epigrafe indicato, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 08/04/2010 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Primo Referendario, Estensore

Richard Goso, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/05/2010

(Art. 55, l. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO