



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 362 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Elio + 15 Altri Barbieri, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Barosio, Fabio Dell'Anna, con domicilio eletto presso Vittorio Barosio in Torino, corso G. Ferraris, 120;

contro

Provincia di Alessandria, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Casavecchia, Alberto Vella, con domicilio eletto presso Daniela Sannazzaro in Torino, via Bligny, 11; Regione Piemonte, Comune di Serravalle Scrivia; Comune di Novi Ligure, rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Sannazzaro, con domicilio eletto presso Daniela Sannazzaro in Torino, via Bligny, 11;

nei confronti di

Novripaga Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, con domicilio eletto presso Giorgio Santilli in Torino, via Paolo Sacchi, 44; Collina di Praga Srl, Retail Park One Srl, Retail Park Two Srl, Cascina Praga Srl, Snam Rete Gas Spa;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

a) delle determinazioni del 18.01.08 n. 1-7-2008 prot. 9279 e n. 1-8-2008

prot. 9355, notificate ai ricorrenti tra la fine di gennaio 2008 e l'inizio di febbraio 2008, con le quali il Direttore del Dipartimento ambiente, territorio e infrastrutture della Provincia di Alessandria ha disposto, rispettivamente, l'occupazione d'urgenza e l'occupazione temporanea delle aree di proprietà degli esponenti;

b) di ogni altro atto antecedente, preparatorio, presupposto, consequenziale o comunque connesso, ivi compresi in particolare: 1) la determinazione dirigenziale del Dipartimento ambiente, territorio e infrastrutture - Viabilità della Provincia di Alessandria del 15.02.07, DDAL1-18-2007, con la quale sono stati approvati i verbali della prima e della seconda Conferenza di servizi in data 18.12.06 e 24.01.07, è stato approvato il progetto definitivo della S.P. 35-ter ed è stata autorizzata la realizzazione di tale opera; 2) i verbali della Conferenza di servizi 18.12.06 e 24.01.07 e di tutti gli atti, i provvedimenti, le autorizzazioni, le concessioni, i nulla-osta o gli atti di assenso acquisiti nella Conferenza stessa o comunque approvati o sostituiti dai verbali della Conferenza stessa e/o dalla determina dirigenziale 15.02.07, (ivi compresi, specificamente, la nota della Regione Piemonte - Settore urbanistico territoriale - Area Provincia di Alessandria 22.01.07, prot. 49/19.12 e la delibera della Giunta Comunale di Serravalle Scrivia 22.01.07, n. 7); 3) il Protocollo d'intesa sottoscritto il 27.04.05 (di cui si chiede anche la dichiarazione di nullità); la deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria n. 736/2003; la determinazione del Dirigente della Provincia di Alessandria 21.10.04, DDAM7-1001-2004 e i verbali della relativa Conferenza di servizi; le note 5.10.04; la nota della Direzione ambiente-territorio della Provincia di Alessandria 14.03.05 e la nota del 24.02.05 prot. 8312/2596; 4) la deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria n. 298/2005, la deliberazione della Giunta Comune di Novi Ligure n. 68/2005, la deliberazione della Giunta Comunale di Serravalle Scrivia n. 59/2005, che hanno approvato il suddetto Protocollo d'intesa sottoscritto il 27.04.05; 5) i provvedimenti e/o le determinazioni contenuti nel (o comunque risultanti dal) verbale 21.07.05 della Conferenza dei servizi; 6) la deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria 31.08.05 n. 573; 7) le deliberazioni 14.09.05, n. 12780-12781-12782 della Conferenza dei servizi; 8) i provvedimenti e/o le determinazioni contenuti nei (o comunque risultanti dai) verbali 8.9.05, prot. 13805-13806-13807 della Conferenza dei servizi; 9) di tutti gli atti, i verbali, i pareri, i provvedimenti assunti dalla Regione Piemonte, dal Comune di Novi Ligure, dal Comune di Serravalle Scrivia, dalla Provincia di Alessandria e dalla stessa Conferenza dei servizi in relazione alle opere previste dal suddetto Protocollo d'Intesa 27.04.05; 10) la deliberazione del Consiglio Comunale di Novi Ligure 13.04.06 n. 16 (e i relativi allegati tecnici); 11) la deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria 2.11.06 n. 631; 12) la deliberazione del Consiglio comunale di Novi Ligure 6.11.06 n. 66 (e i relativi allegati ed elaborati tecnici da essa approvati o comunque recepiti); 13) per quanto possa occorrere le deliberazioni



11.4.07, n. 12 e 17.09.07 n. 36; 14) per quanto possa occorrere, da un lato, la nota della provincia di Alessandria 23.03.07 prot. 12566; 15) sempre per quanto possa occorrere, le note in da 20.12.07, prot. 182289 e in data 11.2.08 prot. 23151..

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Alessandria;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Novi Ligure;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Novripaga Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 03/07/2008 il 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 i ricorrenti espongono di essere proprietari di beni immobili ubicati nei Comuni di Serravalle Scrivia e di Novi Ligure, interessati dai progetti di realizzazione di infrastrutture viarie al servizio degli insediamenti commerciali esistenti e realizzandi lungo la ex s.s. n. 35-bis.

I provvedimenti impugnati afferiscono ad una complessa procedura oggetto di programmazione e finanziamento regionale, inserita nel Piano Infrastrutturale della Regione Piemonte con deliberazione del Consiglio Regionale del 27.11.2002, n.271-3772.0, a cui è seguita la stipulazione della Convenzione rep. n.8829/2003.

La deliberazione del Consiglio Regionale prevede vari interventi da compiersi nel territorio dei Comuni di Novi Ligure e di Serravalle Scrivia e nelle zone limitrofe, ivi compresi quelli relativi ad una nuova viabilità, che sono specifico oggetto di causa.

Infatti, sin dagli anni 2001-2002 è stato elaborato un programma regionale volto allo sviluppo economico del territorio in oggetto, con necessità di provvedere alla riqualificazione della viabilità nella zona interessata, in

situazione di crisi (Deliberazioni della Conferenza di Servizi in data 2.01.2002, n.936/17.1 e n.97/17.1, prodotte in atti).

In questo contesto si inseriscono gli interventi relativi alla realizzazione di un nuovo collegamento stradale tra i Comuni di Novi Ligure e di Serravalle Scrivia, in alternativa all'esistente ex s.s. n.35-bis.

Anche a seguito delle osservazioni svolte al riguardo dalla Regione Piemonte, in data 27.4.2005, la Provincia di Alessandria, il Comune di Novi Ligure, il Comune di Serravalle Scrivia e le società Multipraga S.p.A., Sturla S.r.l. e Novipraga S.r.l. stipulavano un Protocollo d'Intesa, poi recepito con Deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria del 6.5.2005, n.298 e con Deliberazioni della Giunta Comunale di Novi Ligure e della Giunta Comunale di Serravalle Scrivia, rispettivamente, n. 68, del 5.5.2005 e n. 59, del 11.5.2005.

Successivamente, nella Conferenza di Servizi, in data 21.7.2005 e in data 8.9.2005, veniva ribadito il bisogno della sistemazione della viabilità della zona e veniva quindi recepito quanto previsto nel succitato Protocollo d'Intesa.

Alla luce di tali atti, il Comune di Novi Ligure, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 16, del 13.4.2006, adottava il progetto di variante strutturale al P.R.G.C., consistente nell'individuazione di un nuovo tratto viario di collegamento tra la ex s.s.35-bis e la ex s.s. 35, tra i Comuni di Novi Ligure e di Serravalle Scrivia, previsto nel progetto preliminare approvato dalla Giunta Provinciale di Alessandria con deliberazione n. 736, del 30.12.2003. Approvati con Deliberazione della Giunta Provinciale n. 631, del 2.11.2006, i progetti definitivi (lotto I e II) della nuova s.p. 35-ter-, il Comune di Novi Ligure, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 66, del 6.11.2006, adottava quindi il progetto definitivo di variante strutturale al P.R.G. relativa alla nuova viabilità intercomunale di collegamento tra i Comuni di Novi Ligure e di Serravalle Scrivia, denominata s.p. 35- ter.

Entrambe le citate deliberazioni del Consiglio Comunale di Novi Ligure sono state oggetto di impugnazione avanti al T.A.R. Piemonte, con i ricorsi recanti, rispettivamente, R.G. n.787/2006 e R.G. n.165/2007.

Tali deliberazioni, tuttavia, sono state revocate del Consiglio Comunale con successiva Deliberazione n. 36, del 17.9.2007.

Intatti, con un'ulteriore Conferenza di Servizi, nella seduta del 24.1.2007, con il parere favorevole anche della Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica della Regione Piemonte, si stabiliva che "ai sensi del comma 9 dell'art. 14-ter della legge 241/1990, il provvedimento finale all'opera sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o



atto di assenso di competenza delle amministrazioni partecipanti” ed inoltre che “l’approvazione del Progetto Definitivo in esame corrisponde a tutti gli effetti ad Approvazione della Variante Urbanistica dei Comuni interessati”.

Pertanto, la Provincia di Alessandria, che aveva indetto la Conferenza, con determinazione dirigenziale del 15.2.2007, approvava i verbali della predetta Conferenza di Servizi, dirigenziale, invitando i Comuni interessati a regolarizzare, per quanto di competenza i propri strumenti urbanistici.

In data 20.12.2007, la Provincia di Alessandria, con nota prot. n.182289, comunicava, ai sensi dell’art. 22-bis del D.P.R. n.327/2001, ai proprietari, dei terreni interessati dalla realizzazione della nuova s.p. 35-ter, l’avvio del procedimento di occupazione d’urgenza, finalizzato all’espropriazione e con determinazione dirigenziale, del 18.1.2008, comunicata con nota prot. n. 11804, del 23.1.2008, la Provincia di Alessandria disponeva, quindi, l’occupazione degli anzidetti terreni.

Pertanto, con ricorsi recanti R.G. n. 979-1036-1500/2005, n. 787/2006, e n. 127-165-600/2007, gli esponenti hanno impugnato tutti gli atti dei procedimenti (meglio specificati in epigrafe di ciascuna delle relative sentenze), finalizzati a permettere la realizzazione della suddetta viabilità.

Infine, con il ricorso notificato il 26.2.2008, che ha radicato il giudizio RG. 362/2008, i ricorrenti hanno impugnato i più recenti atti consequenziali adattati dalle Amministrazioni convenute, e tra questi, in particolare le determinazioni dirigenziali provinciali 18.1.2008, concernenti l’occupazione d’urgenza (ex art. 22-bis del d.p.r. n. 327/2001) e l’occupazione temporanea (ex art. 49 del medesimo d.p.r. n. 327/2001) delle aree di loro proprietà occorrenti per la realizzazione della sp. 35-ter.

In relazione a tali ultimi atti in epigrafe indicati, oggetto del presente ricorso, secondo parte ricorrente, essi sarebbero illegittimi per i seguenti motivi:

1 - Violazione di legge, con particolare riferimento all’art. 22-bis del d.p.r. n. 327/2001. Eccesso di potere per difetto dei presupposti e per carenza d’istruttoria. Difetto di motivazione. Illegittimità derivata.

II - Violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 10-11 del dpr 8.6.2001, n. 327, all’art. 14 della legge n. 241/1990, all’art. 34 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, all’art. 9 del d.p.r. 21.12.1999, n. 554, agli artt 15-17 della l. r. 56/1977. Illegittimità derivata.

III - Violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 10-12 (e Allegato E) della l. r. 40/1998. Eccesso di potere per contraddittorietà tra

provvedimenti amministrativi inerenti alla medesima sequenza procedimentale. Difetto d'istruttoria e di motivazione. Illegittimità derivata.

IV - Violazione di legge, con particolare riferimento all'art. 16 della legge n. 109/1994 e agli artt. 26-29-30 del d.p.r. n. 554/1999. Eccesso di potere per illogicità, per difetto d'istruttoria, per erronea valutazione e travisamento dei fatti. Difetto di motivazione. Illegittimità derivata.

V - Eccesso di potere per contraddittorietà tra il provvedimento finale e gli atti istruttori ad esso presupposti e da esso recepiti, nonché per erronea valutazione e travisamento dei fatti. Violazione di legge, con particolare riferimento alla circolare del Presidente della Giunta Regionale del Piemonte 8.5.1996, n. 7/LAP (e alla normativa tecnica ad essa collegata, tra cui— segnatamente — la Nota Tecnica Esplicativa della Regione Piemonte del dicembre 1999 e la delibera della Giunta Regionale del Piemonte 15.7.2002, n. 45-6656), nonché all'art. 31 della l. r. n. 56/1977. Difetto di motivazione. Sotto altro profilo, violazione di legge, con particolare riferimento all'art. 16 della legge n. 109/1994 e agli artt. 26-29-30 del d.p.r. n. 554/1999. Illegittimità derivata.

VI - Eccesso di potere per difetto dei presupposti, per erronea valutazione e travisamento dei fatti. Violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 15-17-25, comma 5, della l. r. n. 56/1977 all'art 42 delle N.T.A. del P.R.G.C. di Novi Ligure; all'art 11 del d.p.r. 327/2001. Difetto di motivazione. Illegittimità derivata.

VII - Violazione di legge, con particolare riferimento all'art. 97 Cost; agli artt. 8, 17, 19, 20, 23, 24, 28, 29 della legge n. 109/1994; ai principi (di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità, di trasparenza, di libera circolazione delle merci e di libera prestazione dei servizi) stabiliti dalla dir. 93/37/CE e dal Trattato CE; al d. lgs. 163/2006. Eccesso di potere per sviamento. Nullità del Protocollo d'intesa. Illegittimità derivata. Difetto di motivazione.

VIII - Eccesso di potere per sviamento, sotto altro profilo. Violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 2, 6 e 8 della d.G.R. 1.3.2000, n. 43-29533 (come modificata dalla d.G.R. 3.8.2004, n. 100-13283) e all'art. 26 della d.G.R. 29.10.1999, n. 563-13414 (come modificata dalla d.G.R. 23.12.2003, n. 347-42514). Nullità del Protocollo d'intesa. Illegittimità derivata. Difetto d'istruttoria e di motivazione.

IX - Violazione di legge, con particolare riferimento agli artt. 15 e 17 della L.r. n. 56/1977; agli artt. 48 —50— 107 - 42, comma 4 e comma 2, lett. b), del d. lgs. 267/2000; all'art. 19 del d.p.r. 327/2001. Incompetenza. Nullità del Protocollo d'intesa. Illegittimità derivata.

X - Eccesso di potere per difetto d'istruttoria. Difetto di motivazione. Violazione di legge, con particolare riferimento all'art. 19.4 del PTP. e all'art. 10 della l. r. 40/1998 (in relazione all'Allegato E della stessa L.r. 40/1998). Nullità del Protocollo d'intesa. Illegittimità derivata.

Si costituivano le Amministrazioni e i controinteressati intimati chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2008 il ricorso veniva posto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente si rileva che gli atti del procedimento in oggetto sono stati impugnati da diversi ricorrenti, con otto distinti ricorsi.

Più in particolare, con i ricorsi RG n.979/05 e n.1036/05 sono stati impugnati il Protocollo di Intesa del 27.4.2005, nonché la Deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria n.298, del 6.3.2005, la Deliberazione della Giunta Provinciale di Novi Ligure del 5.5.2005, n. 68 e la Deliberazione della Giunta Comunale di Serravalle Scrivia del 11.5.2005, n.59, con le quali è stato recepito l'anzidetto Protocollo d'Intesa.

Con successivo ricorso RG n.1500/05 sono stati impugnati i provvedimenti e le determinazioni contenuti nei verbali 21.7.2005 e 8.9.2005 della Conferenza di Servizi indetta dalla Regione Piemonte, la Deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria del 31.8.2005, n. 573 e le Deliberazioni n.12780-12781-12782, in data 14.9.2005 della Conferenza di Servizi.

Con ricorso RG n. 787/06 è stato impugnato il provvedimento del Consiglio Comunale di Novi n. 16 13.4.2006, quale atto presupposto o connesso agli atti già impugnati.

Con ricorso RG n.127/07 è stato impugnato il provvedimento della Giunta Provinciale n. 631 del 2.11.2006.

Con ricorso RG n.165/07 è stato impugnato il provvedimento del Consiglio Comunale di Novi n.66 del 6.11.2006.

Con ricorso RG n.600/07 sono stati impugnati i provvedimenti della Conferenza di Servizi in data 18.12.2006 e 24.2.2007, la determinazione dirigenziale della Provincia di Alessandria n. 18 del 15.2.2007, la nota della Provincia di Alessandria prot. n.12566 del 23.3.2007, e, con motivi aggiunti, la Deliberazione del Consiglio Comunale di Novi Ligure n.36, del 17.9.2006.

Infine, con il ricorso RG. 362/2008, i ricorrenti hanno impugnato i più recenti atti consequenziali adattati dalle Amministrazioni convenute, e tra questi, in particolare le determinazioni dirigenziali provinciali 18.1.2008, concernenti l'occupazione d'urgenza (ex art. 22-bis del d.p.r. n. 327/2001) e l'occupazione temporanea (ex art. 49 del medesimo d;p.r. n. 327/2001) delle aree di loro proprietà occorrenti per la realizzazione della sp. 35-ter.

Nel ricorso in esame, a prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità del ricorso collettivo e di tardività del medesimo, peraltro graduato a seconda delle posizioni dei singoli ricorrenti e, quindi, di ardua identificazione, ritiene il Collegio di poter entrare immediatamente nel merito del ricorso, attesa la sua infondatezza.

Preliminarmente, inoltre, con riferimento ai motivi di ricorso da 7 a 10, relativi agli atti precedenti rispetto a quello di cui al ricorso in oggetto, il Collegio ritiene di doverli esaminare per primi, ritenendoli infondati.

In primo luogo, infatti, nessuno dei ricorrenti è imprenditore edile, ipoteticamente interessato ad essere aggiudicatario di un appalto d'opera pubblica ovvero progettista incaricato della relativa progettazione: pertanto, le modalità con cui le amministrazioni competenti applicano le norme sull'affidamento dei contratti pubblici non possono incidere sui loro interessi.

Inoltre, all'epoca della conclusione del Protocollo d'Intesa (27 aprile 2005) e della sua approvazione da parte della provincia di Alessandria (6 maggio 2005), del Comune di Novi Ligure (5 maggio 2005) e del Comune di Serravalle (11 maggio 2005), la normativa di settore consentiva ai privati di eseguire direttamente opere di urbanizzazione, salvo l'obbligo di rispettare le procedure di gara per le "singole opere" di valore eccedente la soglia comunitaria.

In base al Protocollo d'Intesa, i lavori relativi alla "S.P. 35-ter" (l'unica opera che pare effettivamente interessare ai ricorrenti, i quali hanno impugnato anche i provvedimenti successivi) sono stati accollati interamente alla Provincia di Alessandria, e i privati ne hanno assunto unicamente il finanziamento (cfr. punti D2, G1, G2 e artt. 3.1, 3.2 e 6).

L'esecuzione diretta da parte dei privati è prevista solo per un tratto di potenziamento della "ex 35-bis" e per il "ramo trasversale alla S.P. 35-ter", che non incide sul tratto oggetto dell'impugnazione odierna.

Per quanto riguarda la localizzazione di grandi strutture di vendita, l'art. 27 della deliberazione C.R. 29.10.1999 n. 563-13414 stabilisce che i provvedimenti autorizzativi per grandi strutture di vendita devono essere accompagnati dall'analisi dell'incidenza sulla rete di viabilità, peraltro precisando che la verifica dell'impatto sulla viabilità, non deve

rappresentare un ostacolo alla modernizzazione del sistema distributivo, ma deve contribuire a renderla possibile ... Le soluzioni progettuali proposte e concertate con la pubblica amministrazione sono oggetto di convenzione o di atto di impegno unilaterale d'obbligo.

Le deliberazioni della Conferenza dei Servizi sul Commercio della Regione Piemonte 23 gennaio 2002 Prot. 937/17.1 e 936/17.1 (richiamate nel testo del Protocollo d'Intesa e non impugnate) avevano prescritto che la Provincia e i Comuni di Novi e di Serravalle concertassero una soluzione vitalistica nuova di raccordo tra Novi e Serravalle con impegno finanziario a carico dei privati.

Dunque, le successive "tappe" procedimentali, inclusa la concertazione, il Protocollo d'Intesa e gli atti successivi costituiscono adeguamento a quelle prescrizioni.

L'attuazione da parte dei privati delle previsioni programmatiche pubbliche non è espressione di un conflitto fra due interessi contrapposti, ma di collaborazione all'attuazione di tutti gli obiettivi del D.lgs. 114/1988 e della legge regionale n. 28/1999.

D'altronde, l'ordinamento ammette la concertazione tra soggetti pubblici e privati quando si debbano attuare iniziative di sviluppo legate all'impiego di risorse in parte pubbliche e in parte private (es. patti territoriali ex art. 2, comma 203, L. 23 dicembre 1996, n. 662 o Programmi Integrati di Riqualificazione Urbana ex art. 16 L. 17 febbraio 1992, n. 179).

Infine, il Collegio osserva che le nuove strutture viarie erano state incluse nel Piano Infrastrutturale regionale con deliberazione C.R. 27.11.2002 n. 271-37720 e nella successiva Convenzione (rep. 8829 del 2003) tra Regione e provincia di Alessandria.

In secondo luogo, si osserva che l'attività commerciale è visto dal legislatore statale e regionale quale motore di sviluppo del territorio e quindi oggetto di stimolo per i benefici che può apportare all'economia: pertanto, il Protocollo d'Intesa non può ritenersi affetto da "nullità" per illegittimità della causa.

Inoltre, il protocollo d'intesa non è atto tipizzato e omogeneo: nella fattispecie, come si legge nell'atto, si tratta di una volontà dei soggetti firmatari di avviare un percorso procedimentale per la realizzazione della nuova viabilità.

L'atto è tipicamente programmatico e, perciò, coerentemente, non individua i contenuti dei c.d. "impegni", poiché gli effetti giuridici vengono rinviati alle varie sedi competenti e agli atti futuri che ogni Ente

assumerà.

L'atto, pertanto, non può costituire né variante, né convenzione, ai sensi dell'art. 30 TUEL, né è possibile affermare la competenza dei rispettivi consigli comunale e provinciale.

Di conseguenza, l'accollo ai privati di parte delle opere non dissimula alcun contratto di appalto, essendo il Protocollo privo del requisito dell'impegnatività

Infine, il Collegio osserva che la "S.P. 35-ter" è presente nella programmazione pubblica, regionale e provinciale dall'anno 2002, in considerazione delle esigenze locali, e il progetto preliminare è stato approvato dalla Provincia di Alessandria con delibera 30.12.2003 n. 736. Le perplessità espresse dal Comune di Serravalle sono state superate dallo stesso comune che, in conferenza dei servizi, "si dichiara comunque favorevole all'esclusione dalla fase di valutazione impatto ambientale" (v. pag. 4 d.G.R. 21.10.2004, doc. ricorrente n. 5).

Dal contesto dell'istruttoria è emerso che le obiezioni avanzate dai soggetti esposti all'eventuale esproprio non avevano un "peso" tale da evidenziare criticità ambientali consistenti: si tratta di argomentazioni strettamente legate all'interesse (comprensibile, ma recessivo) a non subire l'esproprio, ma prive di un contenuto tale da rendere palesemente illogica la scelta amministrativa.

Per ritornare al primo motivo di ricorso, il Collegio ritiene che esso sia infondato.

L'art. 22 bis del D.P.R. 327/2001 prevede sull'occupazione d'urgenza due ipotesi: 1) quella generale (1° comma) che richiede il decreto motivato in relazione alla particolare natura delle opere qualora l'avvio dei lavori rivesta carattere di urgenza così da non consentire l'applicazione delle disposizioni dell'art. 20; 2) quella specifica (2° comma) che esclude particolari indagini e formalità qualora o si tratti di interventi riferibili alla legge 443/01 oppure il numero dei destinatari sia superiore a 50.

Le ipotesi indicate nel 2° comma, nella parte che interessa, sono state previste perchè l'elevato numero dei destinatari avrebbe l'effetto, se si dovesse seguire la procedura del 1° comma, di ritardare l'effettiva esecuzione delle opere: pertanto, l'art. 22 bis, c. 2, del D.P.R. 327/2001 non richiede alcuna specifica motivazione delle ragioni d'urgenza che hanno indotto ad occupare il bene quando il numero dei destinatari sia superiore a 50 (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 30 dicembre 2006, n. 8261).

Per quanto riguarda il secondo motivo, i ricorrenti deducono la violazione



degli artt. 10-11 DR 327/2001, art. 14 L. 241/1990, art. 34 TUEL e art. 9 DPR 554/1999 perchè nessuna norma attribuisce ad una conferenza dei servizi l'effetto di "variante" urbanistica e perchè manca l'avviso di avvio del procedimento ex art. 11 DPR 327/2001 o ai sensi dell'art. 9 DPR 554/1999".

E' questo, secondo il Collegio il motivo centrale dei ricorsi, imperniato sulla controversa interpretazione dell'art. 10 del cit. DPR del 2001.

Il Collegio rileva che l'art. 10 D.P.R. 327/01, dedicato ai vincoli derivanti da atti diversi dai piani urbanistici generali, stabilisce, al comma 1, che "Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato ai sensi dell' articolo 14, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto, mediante una conferenza di servizi, un accordo di programma, una intesa ovvero un altro atto, anche di natura territoriale, che in base alla legislazione vigente comporti la variante al piano urbanistico".

Si manifestano, nella presente vertenza due opposte interpretazioni di tale norma: quella data dall'Amministrazione, secondo cui la conferenza di servizi ha senz'altro effetto di variante, qualora se ne dia espressamente atto, e quella data dai ricorrenti, secondo cui in assenza di una specifica abilitazione legislativa (nella specie non sussistente), parallela a quella che si riscontra, ad esempio, in tema di accordo di programma ex art. 34 del T.U. Enti Locali, la conferenza di servizi non può avere effetto di variante.

Tra queste due opzioni ermeneutiche il Collegio ritiene di optare per quella accolta dall'Amministrazione per una serie di argomenti letterali e sistematici.

In primo luogo, la lettera della legge induce ad una lettura nel senso che la conferenza di servizi abbia senz'altro effetto di variante, qualora se ne dia espressamente atto, atteso che l'avverbio "ovvero" contenuto nella norma richiamata è grammaticalmente funzionale ad individuare un'altra compiuta e autosufficiente ipotesi normativa, diversa dalle precedenti: mentre nelle precedenti si fa riferimento ad atti e procedimenti che ex se hanno l'effetto di variante, nell'ipotesi consacrata dopo l'avverbio suddetto si dispone che l'effetto di variante possa discendere da un altro e diverso atto soltanto se, tuttavia, esso abbia effetto di variante secondo la legislazione vigente.

In altre parole, la locuzione "secondo la legislazione vigente" non può, quindi, essere collegata alla conferenza di servizi, perché sul piano



letterale tale alternativa è esclusa dall'avverbio "ovvero" che distingue nettamente l'ultima ipotesi da quelle precedenti.

In secondo luogo, sotto il profilo sistematico, si osserva che lo stesso Testo Unico per l'espropriazione del 2001 è frutto dell'opera di delegificazione, semplificazione e consolidazione voluta e delineata dalla l. Bassanini (l. 59 del 1997).

Si è inteso, infatti, procedere alla semplificazione e unificazione dei vari procedimenti in materia di espropriazione per pubblica utilità, così come previsto nell'allegato 1 della legge 8 marzo 1999, n. 50, di modifica della l. 59 del 1997 (cfr. allegato 1, parte I, n. 18, della legge 13 marzo 1997, n. 59), che ricomprensive la materia delle espropriazioni tra quelle oggetto di riordino da effettuarsi mediante l'elaborazione di testi unici, procedendo contestualmente alla semplificazione delle procedure ed al riordino del relativo sistema normativo in sede di redazione del testo unico stesso.

Peraltro, è noto, che per la complessità e la tecnicità della materia, il Governo aveva ritenuto di far redigere lo schema del testo unico al Consiglio di Stato, in applicazione dell'articolo 7, comma 5, della legge 8 marzo 1999, n. 50.

Il riordino della materia dell'espropriazione è stato, dunque, disposto dalla legge n. 59 del 1997 che ha stabilito che la legge annuale di semplificazione preveda la delegificazione di procedimenti amministrativi ed il riordino normativo di vari settori dell'ordinamento (si veda l'articolo 20, comma 11, per il quale, "con disegno di legge il Governo propone annualmente al Parlamento le norme di delega ovvero di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari con particolare riferimento alle materie interessate dalla attuazione della presente legge").

L'obiettivo della semplificazione normativa, che riguarda il procedimento espropriativo, deve essere perseguito, secondo l'art. 20, comma 4, lett. a), d) ed f-quater) (quest'ultimo aggiunto dall'articolo 1 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nonché dal comma 8, lett. a), attraverso la semplificazione dei procedimenti amministrativi, e di quelli che agli stessi risultano strettamente connessi o strumentali, in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni intervenienti; la riduzione del numero di procedimenti amministrativi e accorpamento dei procedimenti che si riferiscono alla medesima attività; la riconduzione delle intese, degli accordi e degli atti equiparabili comunque denominati, nonché delle conferenze di servizi, previste dalle normative vigenti, aventi il carattere della ripetitività, ad uno o più schemi base o modelli di riferimento nei quali, ai sensi degli articoli da 14 a 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, siano stabilite le responsabilità, le modalità di attuazione e le conseguenze degli eventuali



inadempimenti; il trasferimento ad organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali, che non richiedono, in ragione della loro specificità, l'esercizio in forma collegiale, e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei relativi procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi.

La lettura data dall'Amministrazione all'art. 10 del TU Espropriazione è del tutto compatibile con tali criteri di semplificazione.

Inoltre, si deve osservare che l'art. 10 in questione è stato oggetto di riforma da parte del decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, in Gazz. Uff., 22 gennaio, n. 17, recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Tale decreto legislativo è stato emanato sulla base della delega legislativa di cui all'art. 5 della legge 1 agosto 2002, n. 166, in Suppl. ordinario n. 158 alla Gazz. Uff., 3 agosto, n. 181, recante disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti, il cui comma 4, modificato dall'art. 7-bis, d.l. 25 ottobre 2002, n. 236, ha stabilito che "Entro il termine del 30 giugno 2003, il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi volti ad introdurre nel citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, senza oneri per il bilancio dello Stato, le modifiche ed integrazioni necessarie ad assicurare il coordinamento e l'adeguamento delle disposizioni normative e regolamentari in esso contenute alla normativa in materia di realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, nonché a garantire la massima rapidità delle relative procedure e ad agevolare le procedure di immissione nel possesso".

Pertanto, anche in base a tale delega si conferma che l'art. 10 in esame risponde ad esigenze di semplificazione dei procedimenti ablatori, per garantire la massima rapidità delle relative procedure e ad agevolare le procedure di immissione nel possesso, il che, nella lettura della norma effettuata dal ricorrente, non sarebbe possibile.

Peraltro, giova osservare che l'effetto di variante derivante dalla conferenza di servizi non è una novità del nostro ordinamento, poiché in precedenza già previsto in alcuni settori dell'ordinamento, connotati da particolari esigenze di celerità, come ai sensi dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 447, in Gazz. Uff., 28 dicembre, n. 301, recante Regolamento sulle norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8,



della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Pertanto, appare verosimile e ragionevole che in sede di Testo Unico si sia voluta generalizzare una scelta già presente nell'ordinamento, in funzione di massima rapidità delle relative procedure, anche per agevolare le procedure di immissione nel possesso.

Peraltro, è pur vero che non è stata in specifico codificata, dall'art. 10 in esame, alcuna regola specifica in ordine ai casi in cui si può ricorrere alla conferenza di servizi, né sono previste regole relative alla sua composizione.

Tuttavia, quanto alla prima obiezione, giova osservare che tale procedura è stata attivata ai sensi dell'art. 19 del medesimo T.U. Espropriazione, anch'esso introdotto dall'articolo 1 del D. Lgs. del 27 dicembre 2002, n. 302, nella medesima ottica semplificatoria ed acceleratoria, che stabilisce espressamente, al comma 1, che "Quando l'opera da realizzare non risulta conforme alle previsioni urbanistiche, la variante al piano regolatore può essere disposta con le forme di cui all' articolo 10 , comma 1": tale fattispecie ricorre nel caso in esame, nel quale l'opera non era conforme alle previsioni urbanistiche.

Pertanto, è l'art. 19 suddetto a descrivere e determinare almeno un caso, proprio quello che concerne l'odierna vertenza, in cui l'Amministrazione competente è abilitata a fare ricorso alla conferenza di servizi medesima (o ad altra procedura di cui all'art. 10 in esame) per realizzare la variante necessaria alla realizzazione dell'opera pubblica.

In secondo luogo, è pur vero che le norme non stabiliscono quali uffici e quali enti debbano essere invitati alla predetta conferenza avente effetto di variante.

La scelta legislativa di non disciplinare tale aspetto è stata, tuttavia, quanto mai opportuna, poiché lascia spazio ad una eventuale disciplina di dettaglio regionale che, nel caso della Regione Piemonte non sussiste.

In tal caso, correttamente, l'Amministrazione ha invitato alla conferenza di servizi in contestazione tutti i servizi coinvolti, garantendo quindi la massima partecipazione degli uffici coinvolti e la contestuale massima acquisizione dei diversi interessi e punti di vista coinvolti, secondo il modello generale descritto dagli artt. 14 e ss. della l. 241 del 1990, norme che contengono il paradigma normativo della conferenza di servizi e del suo funzionamento.

Pertanto, alla luce di tali considerazioni il Collegio ritiene la censura non accoglibile.



Si osserva inoltre, che la giurisprudenza amministrativa ha già indirettamente confermato che la determinazione concordata in sede di conferenza di servizi alla quale hanno preso parte la Regione ed i Comuni territorialmente interessati può operare in deroga agli strumenti urbanistici dei Comuni coinvolti dall'esecuzione dell'opera pubblica (Consiglio di Stato, sez. IV, 28 ottobre 2006, n. 8047).

Per quanto riguarda l'avviso di avvio del procedimento, esso è stato pubblicato sui quotidiani, affisso agli albi pretori secondo quanto richiesto dall'art. 14 L. 241/1990 (doc. n. 12 ricorrenti).

Poiché i destinatari, come detto, sono in numero pacificamente superiore a 50, e poiché l'art. 8 L. 241/1990 prevede forme semplificate di comunicazione nel caso di numero elevato di destinatari e l'art. 11 DPR 327/2001 prevede forme di pubblicità generale per il caso di destinatari in numero maggiore di cinquanta, l'adempimento partecipativo risulta soddisfatto, atteso anche che gli interessati hanno avuto comunque notizia del procedimento avviato: nella fattispecie erano individuati il progetto, il luogo di deposito, l'autorità alla quale inviare osservazioni e risulta che molti interessati hanno prodotto osservazioni.

Quanto alla delibera C.C. 12/2007 del Comune di Serravalle Scrivia che ha integrato la cartografia, il Collegio osserva che per la mera correzione della medesima non era richiesta una nuova procedura di "variante" essendosi già prodotto tale effetto a seguito della Conferenza dei Servizi.

Il terzo e il quarto motivo di ricorso sono infondati: infatti, la motivazione di un atto amministrativo si deve ricavare dal complesso degli atti del procedimento e, quindi anche dall'insieme degli elaborati allegati al provvedimento finale, incluse gli studi, le relazioni e le indagini espletate.

Peraltro, non è necessario che la motivazione dell'atto contenga la spiegazione della mancanza di tutte le ipotesi non considerate.

Inoltre, nell'approvazione di un progetto di opera pubblica non è necessaria motivazione specifica di tutte le scelte tecniche afferenti i singoli tratti o componenti di un percorso, poiché la localizzazione dell'opera pubblica è insindacabile se non per manifesta illogicità (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 11 aprile 2007, n. 1649).

Anche il quinto motivo di ricorso è infondato, atteso che il Comune di Novi Ligure non aveva adeguato lo strumento urbanistico alla circolare 8.5.1996 n. 7/LAP, e quindi non esiste una classificazione approvata dei suoli in base al "rischio", né esiste un vincolo idrogeologico, come emerge anche dagli atti della Conferenza dei Servizi.



Con i motivi aggiunti notificati il 2 maggio 2008, i ricorrenti hanno dedotto che, essendo il PRG di Novi Ligure sprovvisto di elaborati geologici redatti in conformità alla circolare PGR 8.5.1996 n. 7/LAP, la variante approvata con la Conferenza dei Servizi 18.12.2006-24.1.2007 e det.na dir.le 15.2.2007 avrebbe dovuto, essa, applicare la suddetta circolare e approvare la "carta di sintesi della pericolosità geomorfologica" a sensi dell'art. 14 L.R. 56/1977 e della circolare 7/LAP.

Il Collegio ritiene che tale motivo sia inammissibile per tardività, in quanto l'ipotizzata carenza di elaborati poteva essere rilevata fin dalla proposizione del ricorso introduttivo.

Il sesto motivo di ricorso è infondato: infatti, il Comune di Novi aveva avviato una variante con le deliberazioni del C.C. n. 16 e n. 66 del 2006, assorbite dalla determina dirigenziale del 15.2.2007 della Provincia di Alessandria, che ha approvato il progetto con effetto di variante, a seguito della predetta conferenza di servizi.

Infatti, con la successiva deliberazione C.C. 17.9.2007 n. 36 il Comune di Novi Ligure le ha revocate formalmente.

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

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

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

Compensa le spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 03/07/2008 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Primo Referendario, Estensore

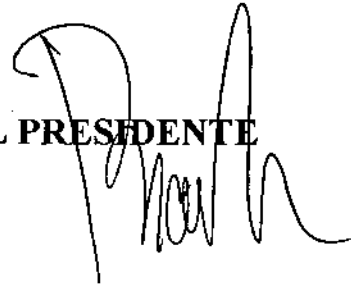
Ivo Correale, Primo Referendario



L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

IL 09 SET. 2008

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

IL SEGRETARIO

