

Publicato il 23/06/2022

N. 00848/2022 REG.PROV.COLL.
N. 01595/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1595 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ruffoli S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Pastorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Toscana, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Vincelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Anas Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Emilia Forgione e Maria Pacifico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Maria Pacifico in Firenze, viale dei Mille, 36;

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Pcm - Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile
Cipess, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze, domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

nei confronti

Comune di Murlo, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della Delibera CIPE n. 40/2019 del 24 luglio 2019 recante Approvazione del progetto definitivo del “Lotto 9: adeguamento a quattro corsie del tratto Grosseto-Siena (SS 223 «di Paganico») dal km 41+600 al km 53+400.Itinerario stradale E78 Grosseto-Fano, tratto Grosseto-Siena” (CUP F21B16000440001), comportante apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, comunicata alla Società ricorrente in data 15.10.2021;

della Delibera di Giunta 19 novembre 2018, n. 1265, con cui la Regione Toscana ha espresso parere favorevole circa l'intesa per la localizzazione dell'intervento; mai comunicata alla Società ricorrente;

del Verbale della Conferenza di servizi convocata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per il 18 aprile 2018 (nota AOO/GRT/prot n/0140587-A O.030.020/del 13.3.2018) e poi tenutasi in data 20 giugno 2018; mai comunicata alla Società ricorrente;

di ogni altro atto presupposto o consequenziale, ancorché incognito.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Ruffoli S.r.l. il 11/3/2022: annullamento, nei limiti dell'interesse della Società ricorrente:

del dispositivo n. 1 del 15.12.2021 del Commissario Straordinario per la E78 Grosseto-Fano, recante “Approvazione del progetto esecutivo dell'intervento “Itinerario Grosseto – Fano (E78). Tratto 1° Grosseto – Siena: Lotto 9. Adeguamento a quattro corsie dal km 41+600 al km 53+400”;

della Nota ANAS prot. 0064966 del 03.02.2022, avente ad oggetto “Comunicazione ai proprietari di avvenuta approvazione del progetto

esecutivo e dichiarazione di pubblica utilità (art. 17, comma 2 del Testo Unico DPR 327/2001 e ss.mm.ii.)”;

di ogni altro atto presupposto o consequenziale, ancorché incognito.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Toscana, di Anas Spa, del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e Lo Sviluppo Sostenibile (Cipess);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2022 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente ricorso la società Ruffoli s.r.l. ha impugnato la delibera CIPE n. 40/2019 del 24 luglio 2019 recante Approvazione del progetto definitivo del “*Lotto 9: adeguamento a quattro corsie del tratto Grosseto-Siena (SS 223 «di Paganico») dal km 41+600 al km 53+400. Itinerario stradale E78 Grosseto-Fano, tratto Grosseto-Siena*”.

La realizzazione del tratto Grosseto-Siena è suddivisa in 11 lotti, dei quali 5 sono in esercizio (lotti 1, 2, 3, 10 e 11), 4 in corso di costruzione (lotti 5, 6, 7, 8), uno in appalto (lotto 4) e uno (lotto 9) oggetto della delibera ora impugnata e che, a sua volta, consentirà il completamento del tratto Grosseto-Siena.

L'opera rientra nell'elenco delle infrastrutture strategiche di cui alla delibera CIPE 121/2001, alle quali si applica la legge n. 443/2001 (c.d. “Legge obiettivo”) e fa parte della Rete Stradale Transeuropea Comprehensive (c.d. rete TEN).

Tale opera interessa il territorio dei Comuni di Monticiano, Murlo e Sovicille in provincia di Siena.

La delibera del 24 luglio 2019, n. 40, ora impugnata unitamente agli atti ad esse presupposti, è quindi intervenuta a conclusione di un lungo *iter*, che ha visto l'approvazione del programma delle infrastrutture strategiche, del progetto definitivo degli altri tratti e delle delibere che hanno finanziato l'intervento e approvato il contratto programma tra Ministero delle Infrastrutture e Anas Spa.

In particolare, con la delibera ora impugnata, il CIPE ha approvato, anche ai fini della compatibilità ambientale, il progetto definitivo dell'intervento di cui trattasi, definendo la localizzazione urbanistica e procedendo all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e alla dichiarazione di pubblica utilità.

Nell'impugnare i sopracitati provvedimenti si sostiene l'esistenza dei seguenti vizi:

1. la violazione dell'art. 116, comma 2 del D.lgs. 163/2001, nonché degli artt. 11, comma 2 e 16, comma 12 del DPR 327/2001, dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto la stazione appaltante non avrebbe preso in considerazione le osservazioni presentate in data 19.07.2017 dalla ricorrente in seguito al ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento di approvazione del progetto definitivo dell'opera;
2. l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, in quanto l'Anas non avrebbe verificato la disponibilità dei terreni di proprietà della ricorrente e erroneamente classificato la destinazione degli stessi.

Con i motivi aggiunti si è impugnata la nota (prot. 0064966) del 3 febbraio 2022 con cui è stato reso noto che il Commissario Straordinario per la E78 Grosseto-Fano, con dispositivo n. 1 del 15.12.2021, aveva approvato il progetto esecutivo del lotto n. 9, specificando che, contestualmente all'approvazione, era stata *“disposta la dichiarazione di Pubblica Utilità sulle aree integrative individuate nel progetto esecutivo rispetto alle previsioni del progetto definitivo approvato dal CIPE con delibera n. 40/2019”*.

Con riferimento a detti motivi aggiunti, oltre ai vizi di illegittimità derivata e con un'unica censura, si è sostenuta la violazione dell'art. 169, comma 6 e

dell'art. 166, comma 2 del D.lgs. 163/2001, nonché degli artt. 11, comma 2 e 16, comma 12 del DPR 327/2001, oltre all'emergere di vari profili di eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, in quanto il Commissario avrebbe individuato aree ulteriori rispetto a quelle previste dal progetto definitivo.

Si sono costituite come Amministrazioni resistenti, il Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità sostenibili (unitamente al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile), la Regione Toscana e l'Anas Spa, contestando le argomentazioni proposte e chiedendo il rigetto del ricorso.

L'Anas ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità per tardività dell'impugnativa della delibera CIPE 40/2019, in quanto non tempestivamente gravata nel termine decadenziale di sessanta giorni (ex art. 29 c.p.a.) dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta in data 3 gennaio 2020.

Il Ministero delle Infrastrutture ha, altresì, eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica a tutti i controinteressati e, in particolare, al Commissario Straordinario, nominato ai sensi dell'art. 4 del D.lg. 32/2019.

All'udienza dell'11 maggio 2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione, così come richiesto dalle parti in causa.

DIRITTO

1. In primo luogo va evidenziato come la manifesta infondatezza consente di prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari.

1.2 È da respingere il primo motivo del ricorso principale con il quale la società Ruffoli sostiene l'illegittimità della delibera n. 40/2019 del CIPE, oltre che della D.G.R.T. n. 1265/2018, poiché non sarebbero state prese in considerazione le osservazioni presentate il 19 luglio 2017 dalla ricorrente, in seguito al ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento di approvazione del progetto definitivo dell'opera.

L'Amministrazione avrebbe erroneamente classificato la destinazione urbanistica dei terreni di proprietà assoggettati ad espropriazione e asservimento (come aree agricole e non come aree industriali), pregiudicando anche la prevista indennità di esproprio.

1.1 Va innanzi tutto chiarito come non sussista la violazione dell'art. 166 del D.lgs. 163/2006.

L'art. 166, nel disciplinare le modalità di presentazione del progetto definitivo e l'apposizione della dichiarazione di pubblica utilità delle opere c.d. strategiche, non prevede una trasmissione nominativa ai singoli soggetti coinvolti (es. proprietari dei terreni e interessati alle attività espropriative), ma una comunicazione effettuata con le stesse forme fissate per la partecipazione alla procedura di VIA, ossia mediante pubblicazione su un quotidiano a diffusione nazionale e regionale o provinciale, ai sensi dell'art. 5 del DPCM 10.8.1988, n. 377.

1.2 Detta disciplina peculiare è evidentemente derogatoria, sia delle norme di cui al TU. n. 327/2001 che delle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990, disposizioni queste ultime che pertanto devono ritenersi recessive rispetto alla disciplina speciale di cui si tratta.

1.3 Dalla documentazione in atti è possibile evincere che la pubblicazione è avvenuta, da ultimo, sui quotidiani "La Repubblica" e "Corriere di Siena", così come è stata richiesta la pubblicazione dell'avviso di cui si tratta anche tramite affissione all'albo pretorio dei Comuni di Monticiano, Murlo e Sovicille, nonché sull'albo pretorio *on line* della regione Toscana.

1.4 Si consideri, peraltro, che l'avviso di avvio del procedimento di cui alla nota del 25 maggio 2017 n. 271227 riguardava soltanto il procedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed è stato riscontrato da ANAS, per essere poi superato e rinnovato nel corso del 2019, senza che la società ricorrente abbia formulato nuove osservazioni.

1.5 Non sussiste nemmeno la violazione del Regolamento urbanistico del Comune di Murlo del 2010, in quanto l'intervento è stato approvato ai sensi

dell'art. 167, comma 5, D.lgs. n. 163/2006 che, nel richiamare l'art. 165 del D.lgs. 163/2006, attribuisce all'atto approvativo del progetto preliminare adottato dal CIPE l'efficacia, tra l'altro, di modificare automaticamente gli strumenti urbanistici vigenti e adottati.

1.6 Inoltre, con la delibera del 19 novembre 2018, n. 1265, la Regione Toscana ha espresso parere favorevole circa l'intesa per la localizzazione dell'intervento, condizionandolo al recepimento delle prescrizioni contenute nel citato parere e a quanto espresso nel parere dei Comuni interessati dall'opera, tra cui il parere del Comune di Murlo.

1.7 Altrettanto immune dai vizi dedotti è la scelta localizzativa, in quanto non sussistono i profili di non proporzionalità dedotti dalla ricorrente.

1.8 Va evidenziato come costituisca orientamento consolidato che le scelte localizzative sono sindacabili dal Giudice Amministrativo solo per macroscopica illogicità e abnormità della valutazione operata, profili che non sono stati dimostrati esistenti nel caso di specie (Consiglio di stato, IV, 13-05-2021, n. 3781, IV, 5-10-2018, n. 5719).

1.9 Alla luce di quanto sopra non può censurarsi la condotta di Anas per non aver compiuto la verifica sull'effettiva disponibilità dei terreni di proprietà della Ruffoli e, ciò, considerando che le aree di cui si tratta risultavano destinate alla realizzazione di un impianto di betonaggio solo in via programmatica, stante la mancata sottoscrizione della convenzione indispensabile per dare attuazione a detta previsione urbanistica.

2. A supporto della infondatezza della censura deve altresì considerarsi che il Comune di Murlo, con parere del 5 maggio 2016 n. 5011, ha dichiarato il progetto conforme agli strumenti urbanistici comunali vigenti ed ha reso parere favorevole alla realizzazione dell'opera.

2.1 È, peraltro, dirimente constatare che il tracciato di cui si tratta costituisce il completamento del tratto "Grosseto-Siena" e si sviluppa lungo il tracciato esistente, circostanza che ha circoscritto il potere discrezionale delle varie amministrazioni coinvolte nel procedimento.

2.2 L'Anas ha comunque dimostrato che la scelta della localizzazione del cantiere è stata condizionata, oltre che da esigenze operative, dall'esistenza di numerosi vincoli paesaggistici.

2.3 Non sono allora condivisibili neanche le argomentazioni dirette a sostenere che l'Amministrazione avrebbe erroneamente qualificato le aree di proprietà della società Ruffoli come agricole anziché industriali, circostanza quest'ultima che potrebbe influire sulla liquidazione dell'indennità di esproprio.

2.4 Con il presente contenzioso si sono contestati i provvedimenti che hanno sancito la dichiarazione di pubblica utilità e l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio, mentre la fase di determinazione dell'indennità di esproprio e/o di occupazione, attiene ad un momento successivo della procedura ablatoria.

2.5 Da respingere è anche la censura contenuta nel ricorso per motivi aggiunti, laddove si contesta il dispositivo di approvazione del commissario, nella parte in cui individua aree ulteriori rispetto a quelle previste dal progetto definitivo, assumendo in particolare la lacunosità dell'avviso pubblico nella parte in cui non include le particelle nn 43, 44 e 45 del foglio 15 di proprietà della ditta Ruffoli tra quelle assoggettate ad esproprio.

2.6 La censura è infondata in quanto le particelle 43, 44 e 46 del foglio 15, aggiunte nel progetto esecutivo rispetto a quello definitivo, non sono soggette ad esproprio, ma solo ed esclusivamente ad occupazione temporanea.

2.7 Come è noto le occupazioni temporanee sono finalizzate all'installazione dei campi base e dei cantieri operativi e alla realizzazione delle piste di accesso, quali elementi funzionali e necessari per la realizzazione dell'opera.

2.8 La tipologia di occupazione temporanea di aree, disposta ai sensi dell'art. 49 D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327, non è finalizzata all'esproprio, bensì a soddisfare un'esigenza limitata nel tempo, funzionale alla corretta esecuzione dei lavori previsti.

2.9 Precedenti pronunce hanno confermato che l'occupazione temporanea di aree non soggette ad esproprio, è funzionale all'approvvigionamento di materiali, all'impianto di cantieri ovvero alla fruizione di altre utilità necessarie all'esecuzione di un'opera pubblica, che deve cadere necessariamente su aree ad essa estranee e postulare come normale la restituzione del bene una volta venuta meno la necessità per cui è stata disposta (T.A.R. Emilia-Romagna Bologna Sez. II, 26/04/2018, n. 363).

3. A conferma di detta interpretazione è la nota ANAS del 3 febbraio 2022, nella parte in cui non fa solo riferimento alle particelle da espropriare, ma a quelle da asservire che, pertanto, non potranno che essere restituite al termine dei lavori.

3.1 In conclusione l'infondatezza di tutte le censure proposte, consente di respingere il ricorso, mentre le spese di lite sono poste a carico della parte soccombente e liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di lite che liquida in euro 1.500,00 (millecinquecento//00) per ogni parte resistente costituita per complessivi euro 4.500,00 (quattromilacinquecento//00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ricchiuto

IL PRESIDENTE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO