

Procedura espropriativa connessa alla realizzazione del tratto italiano della linea ferroviaria Torino-Lione

T.A.R. Piemonte, Sez. II 3 marzo 2022, n. 178 - Bellucci, pres.; Arrivi, est. - N.I.E. s.r.l. (avv. Mansueto) c. Tunnel Euralpin Lyon Turin - Société par Actions Simplifiée (Telt s.a.s.) (avv. Sandretto) ed a.

Espropriazione p.p.u. - Opera strategica a rilevanza sovranazionale - Procedura espropriativa connessa alla realizzazione del tratto italiano della linea ferroviaria Torino-Lione.

(Omissis)

FATTO

1. La società N.I.E. s.r.l., proprietaria di sei centrali idroelettriche site nei Comuni di Bruzolo, San Didero, Borgone, Bussoleno, San Giorio e San Valeriano e di un canale idrico di collegamento, ha impugnato alcuni atti della procedura espropriativa connessa alla realizzazione del tratto italiano della linea ferroviaria Torino-Lione. Gli atti avversati, adottati dalla società di diritto francese Tunnel Euralpin Lyon Turin s.a.s. (Telt s.a.s.) in qualità di autorità espropriante, concernono i lavori di rilocalizzazione dell'autoporto a servizio dell'autostrada A32 il quale, poiché interferente con detta linea ferroviaria, è stato traslato dal Comune di Susa ai Comuni di Bruzolo e San Didero, ove insistono alcune centrali della ricorrente e il canale di collegamento.

1.1. Con il ricorso introduttivo è stato impugnato il provvedimento di approvazione del progetto esecutivo in variante per la rilocalizzazione dell'autoporto, unitamente agli atti presupposti emanati dalle autorità statali, per i seguenti motivi di diritto:

(I) violazione dell'art. 11 d.p.r. 327/2001 e degli artt. 7 e 8 l. 241/1990 poiché il progetto esecutivo, che secondo la ricorrente conterrebbe il vincolo preordinato all'esproprio di alcune proprietà non contemplate nei progetti preliminari e definitivo, non è stato preceduto dalla comunicazione personale d'avvio del procedimento;

(II) violazione dell'art. 169 d.lgs. 163/2006 ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, poiché il progetto esecutivo, contenendo varianti localizzative dell'opera di ricollocazione dell'autoporto, avrebbe dovuto essere approvato dal CIPE anziché dall'autorità espropriante;

(III) violazione dell'art. 185 d.lgs. 163/2006 e delle prescrizioni contenute nella delibera CIPE n. 39/2018 ed eccesso di potere per illogicità manifesta, poiché il progetto esecutivo non sarebbe stato preceduto dalla valutazione d'impatto sanitario (VIS);

(IV) violazione dell'art. 170 d.lgs. 163/2006 e dell'art. 14 dell'Allegato XXI al predetto d.lgs, violazione dell'art. 100 d.lgs. 81/2008, violazione delle prescrizioni contenute nel parere CT VIA n. 1674/2014, violazione degli artt. 41 e 97 cost e violazione dei principi di correttezza e buona fede, ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza dell'azione amministrativa, nonché difetto di istruttoria, omessa comparazione degli interessi pubblici e privati e illogicità e contraddittorietà manifeste, poiché il progetto esecutivo non avrebbe risolto le interferenze dell'opera rispetto ad alcune proprietà della ricorrente.

1.2. Con successivo atto di motivi aggiunti sono stati avversati i sopravvenuti provvedimenti di occupazione d'urgenza e occupazione temporanea dei terreni di proprietà della ricorrente, adottati in vista dell'esecuzione delle opere di rilocalizzazione. Rispetto ad essi sono stati contestati l'illegittimità derivata dagli atti impugnati con il ricorso introduttivo nonché la violazione degli artt. 20, 22 bis e 49 d.p.r. 327/2001 e l'eccesso di potere (per difetto dei presupposti, violazione dei principi di correttezza, proporzionalità e adeguatezza), in quanto mancherebbe l'urgenza di addivenire all'occupazione delle aree.

2. Si sono costituite in giudizio:

- l'autorità espropriante Telt s.a.s.;

- la Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus s.p.a. (Sitif s.p.a.), committente dei lavori di ricollocazione dell'autoporto;

- le autorità statali intimare.

In via preliminare, le società Telt s.a.s. e Sitif s.p.a. hanno eccepito la tardività del ricorso introduttivo poiché notificato oltre trenta giorni dalla comunicazione dell'approvazione del progetto esecutivo, sostenendo l'applicabilità alla fattispecie delle previsioni di cui all'art. 120 cod. proc. amm., come richiamate dall'art. 125 cod. proc. amm. Anche le autorità statali hanno eccepito la tardività – rispetto all'ordinario termine d'impugnazione – del gravame proposto avverso gli atti presupposti e, comunque, l'insussistenza di specifiche contestazioni rivolte ad essi. Le amministrazioni intime hanno inoltre argomentato in ordine all'infondatezza delle doglianze nel merito.

3. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 22 febbraio 2022.

DIRITTO

4. Il ricorso verte sulla procedura espropriativa connessa alla realizzazione della linea ferroviaria Torino-Lione, la quale costituisce opera strategica a rilevanza sovranazionale disciplinata dalla Parte II, Titolo III, Capo IV, dedicato alle cd. grandi opere, del d.lgs. 163/2006.

5. Da tale constatazione trae linfa l'eccezione preliminare di Telt s.a.s. e Sitaf s.p.a., che osservano come l'art. 125 cod. proc. amm. assoggetti le controversie sulle grandi opere, ivi incluse quelle concernenti l'attività di espropriazione, agli artt. 120 e ss. cod. proc. amm., sicché opererebbe il termine dimidiato d'impugnazione dei provvedimenti di cui all'art. 120, comma 5, cod. proc. amm.

5.1. L'eccezione è infondata.

5.2. L'art. 125, comma 1, cod. proc. amm. stabilisce che *«nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, approvazione, e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, di cui alla parte II, titolo III, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, oltre alle disposizioni del presente Capo, con esclusione dell'articolo 122, si applicano le seguenti previsioni»*. Il richiamo alle *«disposizioni del presente Capo»* va riferito a tutte le previsioni del Titolo V del codice, giacché questo non è suddiviso in capi, e pertanto impone l'applicazione, *ratione materiae*:

- del rito di cui agli artt. 120 e ss. cod. proc. amm. – fatta eccezione per l'art. 122 e per le specifiche deroghe previste all'art. 125 – per le controversie sulle procedure di affidamento dei lavori;

- del rito di cui all'art. 119 cod. proc. amm. per le controversie sulle connesse procedure espropriative (cfr. art. 119, comma 1, lett. f).

5.3. Ne consegue che il ricorso avverso gli atti inerenti l'espropriazione e l'occupazione delle aree private in vista della realizzazione delle grandi opere deve essere notificato entro sessanta giorni dalla conoscenza dei provvedimenti (in tal senso, cfr. T.A.R. Roma, Sez. II, 10 novembre 2015, n. 12657). Del resto, l'art. 120 cod. proc. amm. introduce un rito a specialità rafforzata, come tale inapplicabile analogicamente ad atti diversi da quelli delle procedure di affidamento, e individua il *dies a quo* del termine d'impugnazione con riferimento a comunicazioni, bandi e avvisi estranei alla procedura espropriativa.

6. Tanto premesso, può procedersi all'esame del merito del ricorso introduttivo, rivolto – come accennato – agli atti espropriativi funzionali alla rilocalizzazione dell'autoporto a servizio dell'autostrada A32, opera a sua volta inerente la realizzazione del tratto ferroviario Torino-Lione.

6.1. Il progetto preliminare del collegamento ferroviario è stato approvato dal CIPE con deliberazione n. 57/2011 ai sensi e per gli effetti dell'art. 165 d.lgs. 163/2006. Con successiva delibera n. 19/2015 il CIPE ha approvato, con prescrizioni, il progetto definitivo delle opere anche ai fini della loro pubblica utilità, ai sensi dell'art. 166 d.lgs. 163/2006. Il progetto definitivo contempla altresì la traslazione, dal Comune di Susa ai Comuni di San Didero e Bruzolo, dell'autoporto a servizio dell'autostrada A32, in quanto la sua originaria collocazione avrebbe interferito con l'asse ferroviario. L'opera di rilocalizzazione è stata progettata da Sitaf s.p.a., cui è demandato l'affidamento dei lavori di realizzazione.

6.2. Con decreto n. 35/2016 il Ministero dei Trasporti (ora Ministero delle Mobilità sostenibili) ha delegato, ex art. 6 d.p.r. 327/2001, Telt s.a.s. all'emanazione di tutti gli atti del procedimento espropriativo. Quest'ultima ha quindi elaborato il progetto esecutivo dell'opera di rilocalizzazione dell'autoporto sottoponendolo all'esame della Regione, dei Comuni interessati e dei Ministeri indicati all'art. 169, comma 4, d.lgs. 163/2006. Infine, con la determinazione prot. n. 176 del 20 luglio 2020 – portata a conoscenza della ricorrente il 26 gennaio 2021 – Telt s.p.a. ha approvato il progetto esecutivo in variante della ricollocazione dell'autoporto con contestuale dichiarazione di pubblica utilità delle modificazioni apportate al piano particellare.

7. È prioritario l'esame del II motivo del ricorso, poiché contenente una censura d'incompetenza potenzialmente assorbente le restanti doglianze. Secondo la tesi attorea, il progetto esecutivo recherebbe delle varianti localizzative delle opere, sicché la sua approvazione spetterebbe non a Telt s.a.s., bensì al CIPE, ai sensi dell'art. 169, comma 3, d.lgs. 163/2006.

7.1. La censura è infondata.

7.2. L'art. 169, comma 3, d.lgs. 163/2006 stabilisce che *«le varianti da apportare al progetto definitivo approvato dal CIPE, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore ove non assumano rilievo sotto l'aspetto localizzativo, né comportino altre sostanziali modificazioni rispetto al progetto approvato e non richiedano la attribuzione di nuovi finanziamenti a carico dei fondi ovvero l'utilizzo di una quota non superiore al cinquanta per cento dei ribassi d'asta conseguiti; in caso contrario sono approvate dal CIPE. Le varianti rilevanti sotto l'aspetto localizzativo sono approvate con il consenso dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, espresso con la procedura di cui al comma 5 dell'articolo 165. Per le opere il cui finanziamento è stato assegnato su presentazione del piano economico finanziario la richiesta di nuovi finanziamenti comporta la revisione dello stesso. Non assumono rilievo localizzativo le varianti di tracciato delle opere lineari contenute nell'ambito del corridoio individuato in sede di approvazione del progetto ai fini urbanistici; in mancanza di diversa individuazione costituiscono corridoio di riferimento a fini urbanistici le zone di rispetto previste dall'articolo*

12, comma 2, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni».

Pertanto, unicamente le varianti localizzative, ossia quelle che fuoriescono dal "corridoio di riferimento ai fini urbanistici" devono essere approvate dal CIPE. Il corridoio di riferimento è, a sua volta, quello indicato nel progetto definitivo oppure quello contenuto entro le fasce di rispetto di cui all'art. 12, comma 2, d.p.r. 327/2001, tra cui le fasce di rispetto stradale di cui al d.m. 1404/1968.

7.3. Come evidente dal raffronto fra il piano particellare del progetto definitivo e il piano particellare del progetto esecutivo (doc. 19 Telt s.a.s.), le variazioni apportate dal secondo sono tutte comprese entro la fascia di rispetto stradale segnata in colore viola con la delibera CIPE n. 19/2015 di approvazione del progetto definitivo. Tali variazioni, dunque, non hanno valenza localizzativa ai fini dell'attribuzione al CIPE della competenza all'approvazione del progetto.

8. Con il I motivo di ricorso si lamenta che il progetto esecutivo, in quanto contenente nuovi vincoli preordinati all'esproprio, avrebbe dovuto formare oggetto, ai sensi dell'art. 11, comma 2, d.p.r. 327/2001, di comunicazione individuale di avvio del procedimento agli interessati. Non sarebbe viceversa sufficiente la pubblicazione su un quotidiano nazionale eseguita da Telt s.a.s. in quanto i destinatari del vincolo sono inferiori a cinquanta (cfr. art. 11 succitato).

8.1. Anche questa doglianza è infondata.

8.2. La procedura espropriativa connessa alla realizzazione delle grandi opere è sottoposta a una disciplina fortemente derogatoria al d.p.r. 327/2001, allo scopo di favorire maggiore speditezza ed efficacia nella realizzazione di progetti a rilevanza strategica, espressione di obiettivi di più ampio respiro e non limitati all'ambito degli interessi locali (T.A.R. Napoli, Sez. V, 14 settembre 2021, n. 5885).

Non è difatti prevista la comunicazione individuale di avvio del procedimento:

- né in relazione al progetto preliminare, che contiene l'apposizione dei vincoli preordinati all'esproprio, giacché l'art. 165, comma 3, d.lgs. 163/2006, in espressa deroga all'art. 11 d.p.r. 327/2001, ne prescrive la pubblicazione in gazzetta ufficiale;
- né, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, in relazione al progetto definitivo e alle successive varianti esecutive che modificano il piano di esproprio, poiché l'art. 166, comma 2, d.lgs. 163/2006 (richiamato, per le varianti esecutive, dall'art. 169, comma 6, d.lgs. 163/2006) stabilisce che la comunicazione deve avvenire con le stesse forme previste per la partecipazione alla procedura di valutazione di impatto ambientale dall'art. 5 d.p.c.m. 377/1988, cioè mediante *«pubblicazione su un quotidiano a diffusione nazionale, di un annuncio contenente l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione del progetto»*.

Ne consegue l'inconsistenza di ogni rilievo critico in ordine all'omessa comunicazione di avvio del procedimento.

8.3. In ogni caso, va smentito che il progetto esecutivo in variante quivi in contestazione apponga nuovi vincoli preordinati all'esproprio, poiché – come già osservato – esso non contiene variazioni localizzative delle opere. Pertanto, correttamente Telt s.a.s. ha comunicato l'avvio dell'iter mediante la pubblicazione su un quotidiano nazionale ai sensi del combinato disposto degli artt. 166, comma 2, e 169, comma 6, d.lgs. 163/2006.

9. Con il III motivo di ricorso si lamenta il fatto che il progetto esecutivo non sarebbe stato accompagnato dalla valutazione di impatto sanitario (VIS) dell'intervento, viceversa richiesta dalla prescrizione n. 7 della delibera CIPE n. 39/2018.

9.1. Il motivo deve essere respinto poiché carente di qualsivoglia allegazione del pregiudizio che l'asserita omissione procedurale procurerebbe alla ricorrente. Come correttamente evidenziato da Sitaf s.p.a. nella memoria di replica depositata in vista dell'udienza di discussione, N.I.E. s.r.l. non è portatrice istituzionale dell'interesse alla salute, sicché avrebbe dovuto esplicitare il proprio interesse ad avversare la mancanza – comunque contestata dalle resistenti – della VIS.

9.2. Trova dunque applicazione il principio, affermato dalla giurisprudenza in materia di VAS, ma perfettamente estensibile alla VIS, per cui chi si ritiene leso da un atto sottoposto a siffatte valutazioni non può limitarsi a lamentare vizi e irregolarità concernenti la relativa procedura, ma deve chiarire se e in quale misura tali vizi abbiano inciso sul regime impresso alle sue proprietà (Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133; Id., Sez. II, 18 agosto 2020, n. 5084). Del resto, il sistema di tutela giurisdizionale amministrativa ha carattere di giurisdizione soggettiva e non di difesa dell'oggettiva legittimità dell'azione amministrativa, sicché per attivare detta tutela è imprescindibile la sussistenza di una lesione concretamente inferta alla posizione giuridica facente capo al ricorrente.

10. Con il IV motivo la ricorrente lamenta che il progetto esecutivo non consideri né risolva le interferenze dell'opera di rilocalizzazione con gli impianti della N.I.E. s.r.l., segnatamente con la centrale idroelettrica di Bruzolo e con la sponda destra del canale idrico di collegamento alle varie centrali.

10.1. La censura è infondata in punto di fatto, poiché Telt s.a.s. e Sitaf s.p.a. hanno ampiamente dimostrato l'insussistenza e, comunque, il superamento delle interferenze lamentate.

10.2. L'accesso alla centrale idroelettrica di Bruzolo risulta perfettamente agibile (cfr. doc. 43 Telt s.a.s.). L'espropriazione insiste, infatti, su una ristretta superficie dell'accesso privato dalla strada statale n. 25 per realizzare i cordoli di ingresso da parte di ANAS, ma non determina alcuna interclusione del fondo né rende più difficoltoso il raggiungimento dell'impianto.

10.3. Quanto alla sponda destra del canale, interessata dalle opere di cantiere, l'accesso è assicurato:

- sia durante i lavori, attraverso accessi carrabili "ad uso promiscuo" (dunque usufruibili anche da N.I.E. s.r.l.)

costantemente sorvegliati dalle forze dell'ordine e dall'impresa appaltatrice;

- sia al termine dei lavori, attraverso una pista, individuata nella planimetria del progetto esecutivo (doc. 33 e 33 *bis* Telt s.a.s.), la quale dirama dalla viabilità ordinaria e percorre la sponda destra del canale permettendone il raggiungimento mediante appositi varchi.

11. L'infondatezza delle doglianze impone il rigetto della censura d'invalidità derivata formulata, con l'atto di motivi aggiunti, rispetto ai provvedimenti di occupazione adottati da Telt s.a.s.

12. In punto d'invalidità originaria, la ricorrente lamenta che tali occupazioni difettino dei presupposti di legge, poiché emessi nonostante Sitaf s.p.a. avesse sospeso la gara per l'affidamento dei lavori di realizzazione dell'autoporto.

12.1. La doglianza è priva di fondamento, poiché la complessità e la rilevanza strategica dell'opera rendono pienamente giustificabile l'occupazione anticipata dei fondi, sia ai fini della cantierizzazione (art. 49 d.p.r. 327/2001) sia ai fini della successiva espropriazione (art. 22 *bis* d.p.r. 327/2001), in modo da permettere l'esecuzione delle attività preparatorie ai lavori medesimi. Tra l'altro la gara, sospesa con determinazione di Sitaf s.p.a. del 7 giugno 2021 (doc. 34 ricorrente), è stata riattivata il successivo 26 luglio, a dimostrazione dell'urgenza di procedere all'affidamento e all'esecuzione dei lavori.

13. S'impone, in conclusione, il rigetto del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti. Può pertanto prescindersi dalle eccezioni processuali sollevate dalla difesa erariale.

14. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo proporzionalmente al contributo difensivo delle controparti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, liquidate:

- per Telt s.a.s. in euro 3.000,00 per compensi, oltre accessori di legge;
- per Sitaf s.p.a. in euro 3.000,00 per compensi, oltre accessori di legge;
- per le amministrazioni statali, in euro 2.000,00 per compensi, oltre accessori di legge.

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

(Omissis)