

## "Strutture lineari energetiche": procedura semplificata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 13 Giugno 2011 10:27 -

---

N. 1235/2011 Reg. Prov. Coll. N. 47 Reg. Ric. ANNO 2010 REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 47 del 2010, proposto da:

B. M., rappresentato e difeso dagli avv.ti Roberta Mandelli e Giovanni Brambilla Pisoni, con domicilio eletto presso lo Studio di quest'ultimo in Milano, via Visconti di Modrone n. 6;

contro

PROVINCIA DI LECCO, in persona del Presidente p.t., non costituita;

nei confronti di

S. s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Todarello, con domicilio eletto lo Studio di quest'ultimo in Milano, P.zza Velasca n. 4;

RFI RETE FERROVIARIA ITALIANA s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Mario Bucello, con domicilio eletto presso lo Studio di quest'ultimo in Milano, Via Mozart n. 9;

per l'annullamento

del decreto n. 20.dd.2009 cl 9.10 del 31 agosto 2009 emanato dalla Provincia di Lecco - settore affari generali appalti contratti ed espropriazioni - notificato in data 29 ottobre 2009;

nonché di tutti gli atti preordinati e conseguenti e/o connessi al medesimo, ivi compreso l'avviso di deposito del progetto della Provincia di Lecco del 19.06.2007; il provvedimento di autorizzazione del 20.04.2009 n. 256 emesso dalla Provincia di Lecco ex art. 52 sexies del d.P.R. 8.06.2001 n. 327; il verbale di immissione in possesso redatto da S. in data 26.11.2009, notificato in data 10.12.2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di S. s.p.a. e di Italiana s.p.a. Rete Ferroviaria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 marzo 2011 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi

## "Strutture lineari energetiche": procedura semplificata

Scritto da Melita Manola  
Lunedì 13 Giugno 2011 10:27 -

---

per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO E DIRITTO

1. Il sig. B. M., odierno ricorrente, è proprietario di un terreno sito nel Comune di Cernusco Lombardone, identificato al Catasto Urbano al foglio 2, mappali nn. 508 e 1434.

Detto terreno è attraversato da un metanodotto di proprietà di S. s.p.a. (d'ora innanzi anche S.), posto in adiacenza alla fascia di rispetto di una linea ferroviaria.

La linea ferroviaria è in procinto di essere ampliata; ciò determinerà il conseguente ampliamento della fascia di rispetto la quale andrà a ricomprendere anche la porzione di terreno sulla quale insiste il metanodotto.

Le competenti autorità hanno dovuto quindi individuare un nuovo tracciato della condotta energetica, onde assicurare che questa venga collocata in zona esterna alla fascia di rispetto suindicata.

Con decreto n. 20DD2009 del 31 agosto 2009, la Provincia di Lecco ha disposto l'asservimento in favore di S. s.p.a. dell'area interessata dal nuovo tracciato; area sempre situata all'interno del terreno di proprietà del sig. B..

Avvero tale provvedimento è diretto il ricorso in esame.

Vengono altresì impugnati, con il presente ricorso, l'avviso di deposito del progetto di variante al metanodotto esistente del 19 giugno 2007 (con il quale si è comunicato l'avvio della procedura di asservimento); il provvedimento di autorizzazione n. 256 del 20 aprile 2009, emesso dalla Provincia di Lecco ai sensi dell'art. 52

*sexies*

del d.P.R. n. 327/01; ed infine il verbale di immissione in possesso redatto da S. s.p.a. in data 26 novembre 2009.

Il ricorrente propone inoltre domanda risarcitoria, finalizzata ad ottenere il ristoro della perdita di valore del terreno

Si sono costituite in giudizio S. s.p.a. e RFI Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (d'ora innanzi anche RFI) per resistere al gravame.

La Provincia di Lecco non si è invece costituita.

Con ordinanza n. 297 del 29 dicembre 2010, emessa a seguito dell'udienza di merito tenutasi in data 4 novembre 2010, la Sezione ha disposto l'espletamento di incumbenti istruttori.

La causa è stata quindi chiamata nuovamente all'udienza pubblica del 31 marzo 2011, in esito

## "Strutture lineari energetiche": procedura semplificata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 13 Giugno 2011 10:27 -

---

alla quale è stata trattenuta dal Collegio in decisione.

2. Prima passare all'esame dei motivi di merito proposti, occorre rilevare che S. eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del gravame per tardiva impugnazione della dichiarazione di pubblica utilità.

Como noto, le eccezioni di carattere processuale vanno di regola esaminate prioritariamente ai motivi di merito. Nel caso di specie tuttavia il ricorrente, con il secondo motivo e con il terzo motivo, contesta proprio l'omessa comunicazione nei suoi confronti del provvedimento con il quale è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera, deducendo di averne preso conoscenza solo con la notifica del provvedimento che ha decretato l'asservimento dell'area. In particolare con il secondo motivo l'istante lamenta la mancata comunicazione personale del provvedimento n. 256 del 20 aprile 2009, con il quale la Provincia di Lecco ha approvato il progetto di variante del metanodotto, ha apposto il vincolo preordinato all'esproprio, ed ha dichiarato la pubblica utilità dell'opera.

Analoga censura è contenuta nel terzo mezzo di gravame, con il quale si deduce la violazione degli artt. 17 e 52

*quater*

del d.P.R. n. 327/01 che, a dire del ricorrente, avrebbero imposto la comunicazione personale, mediante raccomandata con avviso di ricevimento o altra forma equipollente, della conclusione del procedimento unico finalizzato all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio ed alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

L'eccezione sollevata da S. va quindi esaminata congiuntamente ai suindicati motivi giacché, ove questi fossero fondati, l'impugnazione qui proposta avverso il decreto di dichiarazione di pubblica utilità non potrebbe considerarsi tardiva.

2.1. In proposito si osserva quanto segue.

In base all'art. 52 ter, comma primo, del d.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 (recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità") "Per le infrastrutture lineari energetiche, qualora il numero dei destinatari sia superiore a cinquanta, ogni comunicazione, notificazione o avviso previsto dal presente testo unico e riguardante l'iter per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio o la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera è effettuato mediante pubblico avviso da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili interessati dalla infrastruttura lineare energetica, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili interessati dall'opera".

E' pacifico che l'opera da realizzare nel caso concreto rientri nella nozione di "infrastruttura lineare energetica" di cui alla citata norma stante l'espressa qualificazione in tal senso operata dall'art. 52

*bis*

, comma primo, dello stesso d.P.R. n. 327/01, in base al quale "Ai fini del presente decreto si intendono per infrastrutture lineari energetiche (fra l'altro) i gasdotti....".

## "Strutture lineari energetiche": procedura semplificata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 13 Giugno 2011 10:27 -

---

Ciò premesso, va osservato che, ad esito dell'istruttoria disposta dalla Sezione, la Provincia di Lecco ha depositato in giudizio documentazione dalla quale si evince che i soggetti interessati dalla procedura espropriativa ammontano in totale a 71.

Ne discende dunque l'applicabilità della disposizione recata dal citato comma primo dell'art. 52 *ter*

Tale conclusione non può essere smentita richiamando il combinato disposto degli artt. 17 e 52 *quater*

, comma 7, del d.P.R. n. 327/01. In base a quest'ultima disposizione, l'Autorità espropriante è tenuta a comunicare ai proprietari delle aree interessate dagli espropri l'avvenuta conclusione del procedimento unico, in esito al quale viene apposto il vincolo preordinato all'espropriazione e viene dichiarata la pubblica utilità dell'opera. La norma richiama le disposizioni di cui all'art. 17, comma 2, il quale stabilisce a sua volta che "Mediante raccomandata con avviso di ricevimento o altra forma di comunicazione equipollente al proprietario è data notizia della data in cui è diventato efficace l'atto che ha approvato il progetto definitivo e della facoltà di prendere visione della relativa documentazione. Al proprietario è contestualmente comunicato che può fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area ai fini della liquidazione della indennità di esproprio".

Secondo il ricorrente il richiamo a quest'ultima disposizione sarebbe segno della volontà del legislatore di imporre comunque la comunicazione individuale dell'avvenuta approvazione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità, anche qualora i destinatari della comunicazione siano in numero superiori a cinquanta.

Tale conclusione, a parere del Collegio, non è corretta, quantomeno nei casi in cui, come quello in esame, l'opera da realizzare consista in una infrastruttura lineare energetica. Invero come già osservato, l'art. 52

*bis*

, comma 2, prevede che, per tale tipologia di opere (e sempre che il numero dei destinatari sia superiore a cinquanta), la procedura semplificata ivi prevista può essere attuata per tutte le comunicazioni, le notifiche e gli avvisi previsti dal testo unico, comprese quindi anche le comunicazioni riguardanti l'avvenuta conclusione del suindicato procedimento unico.

E' palmare dunque la differenza fra questa disposizione e la norma di contenuto analogo di cui all'art. 11, comma 2, del d.P.R. n. 327/01 la quale, nel prevedere la possibilità di attuare una procedura semplificata simile a quella sopra esaminata per la generalità delle procedure espropriative (aventi ad oggetto opere diverse dalle infrastrutture lineari energetiche), fa riferimento esclusivo alle comunicazioni riguardanti l'avviso di avvio del procedimento, e non anche alla comunicazione dell'avvenuta dichiarazione di pubblica utilità.

La ragione di tale differenza risiede nelle esigenze di celerità che connotano sempre le procedure volte alla realizzazione delle infrastrutture lineari energetiche, la cui sussistenza è testimoniata dalla presenza delle diverse disposizioni speciali che dettano norme derogatorie di

## "Strutture lineari energetiche": procedura semplificata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 13 Giugno 2011 10:27 -

---

semplificazione (emblematica in tal senso è la previsione di un procedimento unico per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e per la dichiarazione di pubblica utilità): con gli artt. 52

*bis*

e seguenti del d. P.R. n. 327/01 il legislatore ha infatti voluto introdurre una disciplina normativa che configura procedure caratterizzate da snellezza e semplicità affinché si assicuri sempre una pronta realizzazione delle suddette infrastrutture; è quindi logico ritenere che l'intenzione sia stata quella di semplificare anche le procedure di comunicazione dei provvedimenti con i quali viene dichiarata la pubblica utilità dell'opera.

Il richiamo all'art. 17, comma secondo, è pertanto pienamente operativo solo nel caso in cui i destinatari della comunicazione siano pari o inferiori a cinquanta; mentre nel caso contrario vale solo con riferimento al contenuto da dare alla comunicazione, giacché in ogni caso gli interessati debbono essere informati, come stabilisce tale norma, oltre che dell'avvenuta approvazione degli atti, della facoltà di prendere visione della relativa documentazione, nonché della facoltà di fornire ogni utile elemento per determinare il valore da attribuire all'area ai fini della liquidazione della indennità di esproprio.

2.2. Ciò premesso in punto di diritto va osservato, in punto di fatto, che l'Autorità espropriate non ha fatto corretta applicazione delle suindicate norme.

Invero se da un lato, come ammette lo stesso ricorrente, il provvedimento di autorizzazione n. 256 del 20 aprile 2009, con cui è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera, è stato pubblicato all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili interessati dall'infrastruttura, nonché su due quotidiani di cui uno a diffusione nazionale e altro a diffusione locale; non è stata invece dimostrata l'avvenuta pubblicazione del provvedimento sul sito informatico della Regione.

In verità, nella relazione depositata in atti, in esecuzione dell'ordinanza istruttoria, il Dirigente del Servizio dichiara di aver proceduto ad una pubblicazione sul sito della Regione; ma tale adempimento non può riguardare il provvedimento qui considerato giacché, come riferisce lo stesso Responsabile, tale pubblicazione è avvenuta nel periodo 19 giugno 2007 - 9 luglio 2007, mentre il provvedimento di dichiarazione della pubblica utilità è stato adottato, come visto, in data 20 aprile 2009 e quindi in epoca successiva a quel periodo.

L'omissione determina il mancato perfezionamento della procedura e quindi l'inefficacia della comunicazione ai proprietari interessati.

2.3. Occorre a questo punto verificare quali siano le conseguenze che tale violazione determina.

Il ricorrente pretende di farne derivare l'illegittimità del provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità e, di conseguenza, richiamando l'istituto dell'invalidità derivata, del provvedimento che ha disposto l'asservimento dell'area.

La tesi non può essere condivisa.

Costituisce invero principio consolidato in giurisprudenza che la procedura di comunicazione del provvedimento amministrativo costituisce fase autonoma e separata da quella antecedente diretta alla deliberazione ed alla formazione del suo contenuto, esaurita la quale l'atto è ormai perfezionato. Ne consegue che i vizi che inficiano la procedura di comunicazione non si riverberano sulla validità del provvedimento, ma assumono rilievo esclusivo ai fini della conoscenza legale dello stesso, nel senso che, non essendosi la procedura correttamente realizzata, il destinatario dell'atto non può considerarsi legalmente a conoscenza dello stesso (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 02 febbraio 2009, n. 543).

Pertanto, se da un lato sono infondati i motivi sollevati dal ricorrente, giacché l'atto non può considerarsi illegittimo per le irregolarità commesse nella fase di comunicazione dello stesso; da altro lato neppure fondata è l'eccezione di tardività dell'impugnazione sollevata da S.; eccezione che postula, contrariamente a quanto avvenuto nella realtà, il corretto e completo espletamento della procedura partecipativa (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 18 gennaio 2007, n. 86 riguardante proprio il caso di omessa comunicazione del provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità ai sensi dell'art. 17 comma 2, del d.P.R. n. 327/01).

Vanno quindi disattesi sia l'eccezione processuale sollevata da parte resistente, sia il secondo ed il terzo motivo di ricorso,

3. Può ora essere affrontato l'esame degli altri motivi di merito.

Come anticipato, con il primo mezzo il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 7 e 8 della legge sul procedimento amministrativo, posto che l'Autorità ha omesso di comunicargli l'avvio del procedimento espropriativo.

3.1. In proposito è sufficiente rilevare che il ricorrente ha di fatto partecipato al procedimento finalizzato alla emanazione del provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera presentando memorie poi disattese dall'Amministrazione procedente; come noto, è pacifico in giurisprudenza il principio secondo il quale l'avvenuta conoscenza

*aliunde*

della sussistenza del procedimento da parte dell'interessato e l'effettiva partecipazione allo stesso da parte di quest'ultimo sanano l'omessa comunicazione dell'avvio, posto che scopo degli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/90 è proprio quello di permettere a chi ne abbia interesse la partecipazione procedimentale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 7 dicembre 2005 n. 6990; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 14 dicembre 2010, n. 2908; T.A.R. Basilicata Potenza, sez. I, 29 aprile 2010, n. 216).

La doglianza non può quindi essere accolta, neppure se si ammettesse, come afferma il ricorrente, che la comunicazione di avviso di avvio del procedimento avrebbe dovuto essergli inoltrata personalmente (ma l'affermazione non è corretta in quanto come visto i proprietari interessati sono in numero superiore a cinquanta) o, comunque, che le procedure di comunicazione collettiva di cui al citato art. 11 non siano state correttamente espletate.

4. Con il quarto motivo l'istante, dopo aver premesso che l'Amministrazione si è avvalsa nel

## "Strutture lineari energetiche": procedura semplificata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 13 Giugno 2011 10:27 -

---

caso concreto della procedura accelerata di cui all'art. 22 del d.P.R. n. 327/01, lamenta che nel provvedimento di asservimento non sono state indicate le ragioni di particolare urgenza che hanno indotto l'Autorità ad avvalersi di tale procedura, contravvenendo in tal modo, secondo la sua opinione, al disposto di tale norma. Inoltre sempre nel quarto motivo, si evidenzia che con il decreto di asservimento è stata altresì disposta l'occupazione temporanea dell'area; ma la qualificazione di "temporanea" data all'occupazione" sarebbe, a dire dell'istante, erronea in quanto avente durata superiore a dodici mesi. Da ciò l'interessato fa discendere un altro motivo di illegittimità del provvedimento.

4.1. Per quanto concerne il primo profilo, va rilevato che, nel caso concreto, essendo i proprietari espropriati in numero superiore a cinquanta, non era necessario individuare - ed indicare nel provvedimento di asservimento - ragioni di particolare urgenza che giustificassero il ricorso alla procedura accelerata di cui all'art. 22 del d.P.R. n. 327/01.

Stabilisce infatti il secondo comma, lett. b), di tale disposizione che il decreto di esproprio può essere emanato ed eseguito in base alla determinazione urgente della indennità di espropriazione senza particolari indagini o formalità "allorché il numero dei destinatari della procedura espropriativa sia superiore a cinquanta"; senza che in questo caso sia quindi necessario dimostrare la sussistenza di ragioni di particolari urgenza.

4.2. Per ciò che concerne il secondo profilo, si osserva innanzitutto che il decreto di asservimento autorizza S. ad occupare le aree per un periodo di dodici mesi decorrenti dalla data del provvedimento di approvazione del progetto definitivo. Il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità stabilisce, a sua volta, a tutela degli interessi del proprietario a non vedersi assoggettato a tale dichiarazione nonostante l'ipotetica perdurante inerzia dell'Amministrazione a completare l'opera, che i lavori siano conclusi entro tre anni dalla data del decreto stesso (il decreto non dice quindi che i lavori possono protrarsi per tre anni).

I due atti non sono pertanto in contraddizione, come sembra sostenere il ricorrente.

In ogni caso l'Amministrazione, qualora le circostanze concrete lo avessero richiesto, ben avrebbe potuto disporre che l'occupazione si sarebbe potuta protrarre per tre anni, senza per ciò violare alcuna disposizione, e senza per ciò far perdere la qualificazione di "temporanea" all'occupazione stessa: nessuna norma stabilisce, infatti, il termine massimo di dodici mesi per l'occupazione temporanea finalizzata alla realizzazione delle opere; mentre la giurisprudenza richiamata a contrario dal ricorrente non si riferisce alle occupazioni di aree da espropriare ma, come correttamente rileva la difesa di S., alla tassa di occupazione di suolo pubblico.

Anche il motivo in esame non merita pertanto accoglimento.

5. Infine nel quinto mezzo, si deduce il vizio di eccesso di potere dovuto, secondo la prospettazione di parte, all'irrazionalità della scelta compiuta dall'Amministrazione procedente la quale, decidendo di posizionare il nuovo tracciato del metanodotto a ridosso della strada pubblica che corre attigua al terreno di sua proprietà, ha completamente inibito lo sfruttamento delle potenzialità edificatorie dell'area. Potenzialità che invece sarebbero rimaste intatte qualora si fossero esaminate soluzioni alternative ritenute praticabili dall'interessato.

5.1. In proposito si osserva che la giurisprudenza afferma in maniera costante che le scelte operate dalla pubblica amministrazione in ordine alla localizzazione delle opere pubbliche o di pubblica utilità costituiscono valutazioni di merito amministrativo, e sono di massima sottratte al sindacato del giudice, il quale non può sostituire il proprio giudizio a quello di graduazione degli interessi già operato dall'autorità procedente. Il sindacato giurisdizionale può quindi compiersi solo quando la valutazione discrezionale trasmodi in eccesso di potere, e cioè quando questa sia palesemente inficiata da illogicità, travisamento di fatti o, comunque, quando nell'operazione di graduazione degli interessi operata dall'amministrazione non si sia tenuto conto di tutti gli interessi coinvolti (cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 11 gennaio 2011, n. 50; T.A.R. Emilia Romagna Parma, sez. I, 18 luglio 2008, n. 360; T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 05 dicembre 2007, n. 12589).

Nel caso concreto, come anticipato, il ricorrente ha partecipato al procedimento finalizzato all'approvazione del progetto definitivo dell'opera ed alla dichiarazione di pubblica utilità; e nel corso di tale procedimento egli ha dedotto le doglianze poi riportate nel motivo qui in esame, proponendo soluzioni alternative.

Risulta tuttavia dagli atti che S. ha preso in considerazione le soluzioni proposte dall'istante e, controdeducendo alle sue osservazioni, le ha respinte rilevando, in primo luogo, che tali soluzioni "...prevedono un tracciato completamente diverso da quello progettato, il quale vincola pesantemente altre e diverse proprietà ad esclusivo beneficio dei mappali dello stesso B."; ma soprattutto che sulle aree di proprietà dell'interessato è già preclusa la possibilità di edificazione in quanto rientranti in Zona a verde paesaggistico.

Questo passaggio è a parere del Collegio decisivo in quanto l'interessato pretende di valorizzare un interesse, quello all'edificazione appunto, che tuttavia è già stato sacrificato dagli strumenti di pianificazione urbanistica.

Né può darsi rilievo alla speranza che la pianificazione futura cambi la destinazione urbanistica delle aree stesse, destinandole a vocazione residenziale, giacché trattasi di aspettativa di mero fatto (che non si sa se e quando potrà realizzarsi), e che quindi non può dare consistenza ad un interesse concreto degno di sopravanzare gli altri interessi tenuti in considerazione nell'operazione di scelta di localizzazione del nuovo tracciato del metanodotto.

La valutazione compiuta dall'autorità procedente non presenta quindi quei profili di manifesta illogicità che soli potrebbero giustificare il sindacato di questo giudice; anche il motivo in esame è quindi infondato.

6. Essendo i motivi di ricorso tutti infondati va di conseguenza rigettata anche la domanda risarcitoria.

7. In conclusione, per le motivazioni illustrate, il ricorso deve essere respinto.

8. Sussistono nondimeno giustificate ragioni per disporre la compensazione integrale delle spese di giudizio.

## "Strutture lineari energetiche": procedura semplificata

Scritto da Melita Manola  
Lunedì 13 Giugno 2011 10:27 -

---

P. Q. M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 31 marzo 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Domenico Giordano

L'ESTENSORE

Stefano Celeste Cozzi

IL REFERENDARIO

Dario Simeoli

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2011

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)