



N. 2112/06 Reg. Sent.

N. 2715/2003 Reg. Ric.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
(Sezione II)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 2715/2003 proposto dalla Monica S.r.l., in persona dell'Amministratore Unico, sig. Franco Ghizzo, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Iandolo e Cesare Cattaneo e con domicilio eletto presso il loro studio, in Milano, Galleria del Corso 1

contro

l'A.N.A.S.–Azienda Nazionale per le Strade S.p.A, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano e con domicilio eletto presso gli Uffici della stessa, in Milano, via Freguglia 1

nonché contro

il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro *pro tempore*,

e contro

l'Ufficio Territoriale di Governo di Milano, in persona del Prefetto *pro tempore*,

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione,

a) della delibera del Consiglio di Amministrazione dell'A.N.A.S. n. 9/2002 in data 6 giugno 2002, recante approvazione del progetto definitivo relativo ai lavori di realizzazione della connessione tra la S.S. n. 36 ed il sistema autostradale di Milano nei Comuni di Monza, Cinisello Balsamo e Muggiò;

b) del decreto del Prefetto della Provincia di Milano – Ufficio Territoriale del Governo del 13 maggio 2003, prot. n. 649/Esprop., recante autorizzazione all'occupazione d'urgenza, da parte dell'A.N.A.S. S.p.A., di una serie di immobili situati nei Comuni di Monza, Cinisello Balsamo e Muggiò, tra cui quello di proprietà della ricorrente;

c) dello stato di consistenza e verbale di immissione nel possesso, operato dall'A.N.A.S. in data 28 luglio 2003.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio dell'A.N.A.S. S.p.A.;

VISTE le memorie ed i documenti prodotti dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTA l'ordinanza di questo Tribunale n. 1833/03 del 22 ottobre 2003, con la quale è stata accolta la domanda incidentale di sospensione degli atti impugnati;

VISTI gli atti tutti della causa;

NOMINATO relatore, alla pubblica udienza del 6 aprile 2006, il Referendario dr. Pietro De Berardinis ed udito lo stesso;

UDITI, altresì, i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La ricorrente, Monica S.r.l., espone di essere proprietaria di un capannone ed uffici siti in Cinisello Balsamo, alla via Castaldi n. 8, censiti catastalmente al foglio n. 33, mappale n. 2.

Il complesso è stato utilizzato fino alla fine del 2002 dalla Manifatture Grattacielo S.r.l. per lo svolgimento della propria attività commerciale di vendita all'ingrosso.

In data 23 giugno 2003 all'esponente è stata notificata la nota prot. n. 13335 del 17 giugno 2003 dell'A.N.A.S. S.p.a. – Compartimento della Viabilità per la Lombardia, recante avviso della necessità, per la predetta società, di svolgere le procedure connesse alle occupazioni temporanee e di urgenza finalizzate ai lavori di realizzazione della connessione tra la S.S. n. 36 ed il sistema autostradale di Milano nei Comuni di Monza, Cinisello Balsamo e Muggiò (lavori approvati con la delibera A.N.A.S. n. 9/2002), procedure di occupazione riguardanti, tra gli altri, anche l'immobile di proprietà della Monica S.r.l.; veniva, pertanto, comunicato che in data 28 luglio 2003 si sarebbe proceduto al sopralluogo per la redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione nel possesso della zona da occupare.

Alla nota era, poi, allegato il decreto del Prefetto della Provincia di Milano del 13 maggio 2003, prot. n. 649/Esprop., recante autorizzazione all'occupazione d'urgenza di una serie di immobili, tra cui quello della ricorrente.

La società evidenzia come la suddetta nota sia stata l'unica comunicazione da essa ricevuta in ordine al procedimento espropriativo in discorso.

Dall'esame del progetto dell'opera, acquisito presso il Comune di Cinisello, è emerso poi che esso prevede la demolizione del piano seminterrato, del piano rialzato e del primo piano della palazzina adibita ad uffici a servizio del capannone di proprietà della Monica S.r.l., e dunque dell'intera palazzina uffici.

Tanto premesso, la società esponente ha quindi impugnato la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'A.N.A.S. S.p.A. n. 9/2002 del 6 giugno 2002, recante approvazione del progetto definitivo dell'opera di cui si discute, con valore di dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, nonché il decreto del Prefetto della Provincia di Milano in data 13 maggio 2003, prot. n. 649/Esprop., e l'atto dell'A.N.A.S. S.p.a. del 28 luglio 2003, recante lo stato di consistenza ed il verbale di immissione nel possesso dell'immobile della ricorrente, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione.

A sostegno del proposto gravame, ha dedotto i seguenti motivi:

- illegittimità degli atti con cui è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera per l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento *ex art. 7* della l. n. 241/1990, tenuto pure conto che, nel caso di specie, non vi era nessuna particolare urgenza di avviare il procedimento amministrativo, come dimostra il fatto che tra la delibera di approvazione del progetto e la relativa comunicazione alla Monica S.r.l. è passato un anno;
- illegittimità del decreto del Prefetto della Provincia di Milano prot. n. 649/Esprop. del 13 maggio 2003, con cui è stata autorizzata l'occupazione d'urgenza anche dell'immobile di proprietà della Monica S.r.l., in quanto emesso sul presupposto dell'esistenza di una corretta dichiarazione di pubblica utilità conseguente alla delibera dell'A.N.A.S. S.p.A. n. 9/2002, delibera di cui, invece, si assume l'illegittimità per il motivo dianzi indicato;
- illegittimità dello stato di consistenza e verbale di immissione in possesso degli immobili di proprietà della Monica S.r.l. effettuato dall'A.N.A.S. S.p.A. il 28 luglio 2003, anche in questo caso per illegittimità derivata, a causa dell'illegittimità della citata delibera A.N.A.S. n. 9/2002 e del decreto prefettizio autorizzante l'occupazione d'urgenza.

Si è costituita in giudizio l'A.N.A.S. S.p.A..

Nella Camera di Consiglio del 22 ottobre 2003 il Collegio, considerata, allo stato degli atti, la fondatezza della violazione, ad opera dei provvedimenti gravati, delle norme in materia di partecipazione, con ordinanza n. 1833/03 ha accolto la domanda incidentale di sospensione dei provvedimenti stessi.

Successivamente l'A.N.A.S. S.p.A. ha depositato memoria con cui ha chiesto la reiezione del gravame, evidenziando di aver ottemperato all'obbligo di comunicazione dell'avvio del procedimento con le modalità previste dall'art. 8, comma 3, della l. n. 241/1990.

Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Monica S.r.l. ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 6 aprile 2006 la causa è stata riservata dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

La ricorrente, Monica S.r.l., impugna taluni atti concernenti i lavori di realizzazione della connessione tra la strada statale n. 36 "dello Spluga" ed il sistema autostradale di Milano nei Comuni di Monza, Muggiò e Cinisello Balsamo.

I lavori interessano, infatti, anche l'immobile di proprietà della società ricorrente, situato nel Comune di Cinisello Balsamo, alla via Panfilo Castaldi n. 8.

In particolare, si chiede l'annullamento della deliberazione del Consiglio d'amministrazione dell'A.N.A.S. S.p.A. n. 9/2002 del 6 giugno 2002, con la quale è stato approvato il progetto definitivo avente ad oggetto i suddetti lavori (approvazione equivalente alla dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere), nonché del decreto del Prefetto della Provincia di Milano prot. n.649/Esprop. in data 13 maggio 2003, recante autorizzazione alla occupazione d'urgenza di una serie di immobili, tra cui quello della ricorrente, ai fini della realizzazione del progetto *de quo*, e l'atto del 28 luglio 2003 recante lo stato di consistenza ed il verbale di immissione nel possesso, da parte dell'A.N.A.S. S.p.A., dell'immobile della predetta ricorrente.

Avverso gli atti gravati viene dedotta la violazione dell'art. 7 della l. n. 241/1990.

La censura è mossa nei confronti della delibera dell'A.N.A.S. n. 9/2002 del 6 giugno 2002 in via autonoma. Per gli altri atti è avanzata in via di invalidità derivata.

In specie, la ricorrente sottolinea come, qualora, in osservanza dell'art. 7 della l. n. 241 cit., le fosse stata data comunicazione di avvio del procedimento di approvazione del progetto definitivo e dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, sarebbero emerse soluzioni tecniche alternative a quella poi approvata, idonee a risolvere le problematiche legate alla viabilità pubblica senza penalizzare più del necessario le proprietà interessate.

A tal riguardo, viene anzi prodotto uno studio recante una soluzione alternativa incentrata su una traslazione dell'asse stradale verso l'esistente Centro commerciale, che consentirebbe di soddisfare le esigenze della viabilità pubblica senza demolire alcun immobile, in particolare senza demolire la palazzina ad uso uffici di proprietà della ricorrente.

Inoltre, si sottolinea come l'illegittimità dell'operato dell'A.N.A.S. sia vieppiù desumibile dal fatto che, nel caso di specie, non vi era nessuna particolare ragione di urgenza ad avviare il procedimento amministrativo, tanto è vero che l'approvazione del progetto definitivo è stata effettuata dall'A.N.A.S. S.p.A. con deliberazione n. 9 del 6 giugno 2002, ma di essa è stata data comunicazione alla ricorrente solo con la nota del 17 giugno 2003, notificata il 23 giugno 2003 e quindi ad oltre un anno di distanza dall'approvazione.

La doglianza non può essere condivisa.

Occorre premettere che i lavori che interessano la proprietà della ricorrente sono relativi all'ampliamento della carreggiata della S.P. n. 5 nel Comune di Cinisello Balsamo e si inseriscono nel quadro degli interventi per il miglioramento della connessione tra la S.S. n. 36 ed il sistema autostradale milanese (Tangenziale Nord ed Autostrada A4).

L'opera consiste nell'adeguamento, per il tronco in discorso, a strada primaria, allo scopo di eliminare la strozzatura viaria, fattore di congestione del traffico, di pericolo per la sicurezza

della circolazione e di degrado ambientale, tramite il potenziamento dell'itinerario esistente con la formazione di una piattaforma unica per la viabilità di primo livello, mentre per la viabilità di secondo livello è prevista la standardizzazione di calibro o la realizzazione di nuovi tracciati.

Sul punto, la difesa erariale effettua una puntuale ricostruzione dell'*iter* seguito dal progetto dell'intervento in questione, sin dal 1997.

Per quanto qui rileva, momenti fondamentali di tale *iter* sono stati:

1) l'affidamento, nel 1998, da parte della Provincia di Milano, per conto dell'A.N.A.S., alla BONIFICA S.p.A. della progettazione definitiva e di quella esecutiva, nonché dello studio di impatto ambientale per i lavori di connessione tra la S.S. n. 36 ed il sistema autostradale milanese nei Comuni di Monza e Cinisello Balsamo.

2) L'introduzione di una variante per il tratto monzese.

3) L'assoggettamento del progetto alla procedura di V.I.A. regionale e l'ottenimento del giudizio di compatibilità ambientale favorevole con il decreto della Giunta della Regione Lombardia n. F/50567 del 3 dicembre 1999.

4) La favorevole volontà d'intesa manifestata dalla Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 383/1994, con deliberazione n. VII/6039 del 1° ottobre 2001 e, per conseguenza, l'autorizzazione all'esecuzione delle opere da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche per la Lombardia, con decreto n. 12537 del 16 gennaio 2002.

A seguito di tali atti, l'A.N.A.S. S.p.A., quale soggetto attuatore dell'intervento in parola, ha approvato, con l'impugnata deliberazione n. 9/2002 del 6 giugno 2002, il progetto definitivo e, con la successiva deliberazione n. 27/2002 del 12 settembre 2002, il progetto esecutivo, stabilendo i termini di inizio e fine dei lavori e delle relative espropriazioni.

Venendo più specificamente alla questione delle garanzie partecipative per gli interessati, si deve valutare se, nel caso di specie, sia fondata o meno la censura dedotta dalla ricorrente di omessa comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica, comportante, *ex art.* 14, comma 13, della l. n. 109/1994, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

Sul punto, va sottolineato come la giurisprudenza abbia affermato la necessità della suddetta comunicazione pure nell'ambito del procedimento finalizzato alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, perchè si tratta di un procedimento autonomo (non di un subprocedimento rispetto a quello espropriativo), che si conclude con un atto avente natura provvedimento, immediatamente impugnabile (C.d.S., A.P., 15 settembre 1999, n. 14).

Infatti, la dichiarazione di pubblica utilità ha come effetto di assoggettare il bene al regime di espropriabilità, ponendosi come presupposto dell'espropriazione. Essa, pertanto, incide in modo diretto sulla sfera giuridica del proprietario, risultando immediatamente lesiva; come tale, è autonomamente impugnabile. Se ne deduce che la mancata applicazione della norma sull'avviso del procedimento alla dichiarazione di pubblica utilità implicita equivarrebbe ad espungere dall'ambito del giusto procedimento, al di fuori dei casi stabiliti dalla legge, un procedimento amministrativo autonomo (C.d.S., A.P. n. 14/1999 cit.).

Tanto premesso, si tratta quindi di valutare, alla luce delle complessive risultanze di causa, se l'obbligo di comunicazione di avvio sia stato soddisfatto nel caso di specie, tenuto conto, peraltro, del numero dei soggetti potenzialmente interessati alla procedura.

In proposito, la difesa erariale sottolinea come all'obbligo *de quo* si sia ottemperato con le modalità previste dall'art. 8, comma 3, della l. n. 241/1990, essendo il numero delle ditte interessate dalla procedura assai alto (oltre duecentocinquanta).

Viene, in particolare, specificato che la comunicazione di avvio del procedimento è stata effettuata nell'ambito del deposito dello studio V.I.A. e della relativa richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale in data 23 luglio 1999, con pubblicazione, tra l'altro, di apposito avviso al pubblico sul quotidiano "*Il Corriere della Sera*".

Dall'esame del suddetto avviso, acquisito agli atti, ritiene il Collegio di dover addivenire alle stesse conclusioni a cui il Tribunale è pervenuto in una fattispecie del tutto analoga alla presente (T.A.R. Lombardia, Sez. II, 9 giugno 2004, n. 2398) e cioè che l'avviso stesso, per il suo contenuto esaustivo (con descrizione della soluzione progettuale scelta), il puntuale riferimento alla localizzazione dell'opera, l'indicazione delle Amministrazioni coinvolte nel progetto, abbia avuto un'adeguata valenza informativa. Inoltre, esso, con l'indicazione del deposito del progetto presso pubblici uffici specificamente elencati (l'Ufficio Valutazione Impatto Ambientale della Regione Lombardia; la Provincia di Milano; i Comuni di Monza e Cinisello Balsamo), non solo ha dato contezza agli interessati dell'avvio del procedimento, ma li ha anche messi in grado di prendere visione del progetto e di partecipare attivamente ed in modo collaborativo al procedimento in questione.

Se ne deduce che l'avviso *de quo*, recando gli elementi richiesti dall'art. 8, comma 2, della l. n. 241/1990, abbia costituito idonea modalità di adempimento all'obbligo comunicativo di cui all'art. 7 della legge stessa. Quanto alle modalità della sua comunicazione, il Collegio ritiene che, nel caso in esame, l'ampiezza della platea dei soggetti interessati dal progetto (conseguenza diretta della rilevanza di quest'ultimo) fosse tale da concretare i presupposti, in presenza dei quali l'art. 8, comma 3 della l. n. 241/1990 consente che la comunicazione di avvio del procedimento venga effettuata non con comunicazione personale, ma con forme di pubblicità idonee, stabilite di volta in volta dall'Amministrazione.

In proposito, appare, inoltre, idoneo e congruo il mezzo scelto, trattandosi di un organo di stampa ad ampia diffusione sia nazionale che locale e particolarmente radicato nel territorio regionale interessato dall'opera pubblica (T.A.R. Lombardia, n. 2398/2004 cit.).

In aggiunta, nel prosieguo della procedura ed in particolare nell'ambito della conferenza dei servizi apertasi l'8 maggio 2000, l'A.N.A.S. S.p.A. ha provveduto ad ulteriori modalità di comunicazione dell'avvio del procedimento di approvazione del progetto in parola, tramite avviso pubblico affisso per trenta giorni all'Albo dei Comuni di Monza e Cinisello Balsamo dal 19 giugno 2000, nonché all'Albo dei Comuni di Monza, Cinisello Balsamo e Muggiò dal 18 gennaio 2001.

Pure tali modalità appaiono pienamente soddisfattive, su un piano non solo formale, ma anche sostanziale, dell'obbligo di comunicazione *ex artt.* 7 e 8 della l. n. 241/1990, specialmente alla luce dell'allegazione di copia del "protocollo degli esibiti" per il Comune di Cinisello Balsamo, attestante le osservazioni pervenute nel periodo di affissione e pertanto l'idoneità del modo di comunicazione prescelto a raggiungere lo scopo.

La difesa erariale ha, del resto, depositato documentazione comprovante l'avvenuto esame, ad opera degli organi competenti, di tutte le osservazioni presentate.

Sotto questo profilo, non sono perciò condivisibili le obiezioni della ricorrente, secondo cui il lungo lasso di tempo intercorso tra il deposito del progetto definitivo presso la Provincia di Milano e l'adozione della delibera di approvazione di esso da parte dell'A.N.A.S avrebbe consentito di effettuare la comunicazione personale, alla ricorrente medesima, di avvio del procedimento, sussistendo tutti i necessari tempi tecnici.

A ben vedere, però, la complessità dell'opera, dimostrata, come già detto, dalla rilevanza del progetto e dall'ampiezza della platea degli interessati dalla relativa procedura, ha dato luogo ad un *iter* procedimentale assai lungo, con molteplici passaggi. Ciò, tuttavia, non ha portato

ad alcun sacrificio delle legittime istanze partecipative, ma solo all'adozione di quelle forme di semplificazione (per es. quella *ex art. 8, comma 3, cit.*) consentite dalla legge proprio per fronteggiare situazioni di complessità procedimentale come quella di cui si discute.

In definitiva, pertanto, il ricorso è infondato e come tale va respinto.

Sussistono, comunque, giusti motivi per la compensazione delle spese, attesa la complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Seconda Sezione, così definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo respinge;

Compensa le spese;

Demanda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza;

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla competente autorità amministrativa;

Così deciso in Milano, il 6 aprile 2006, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sezione II, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori:

ANGELA RADESI	Presidente
DANIELE DONGIOVANNI	Referendario
PIETRO DE BERARDINIS	Ref., estensore