

Pubblicato il 22/04/2021

N. 01032/2021 REG.PROV.COLL.
N. 01565/2020 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 Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1565 del 2020, proposto da FONDAZIONE DON ANGELO BELLANI ONLUS, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto De Vito e Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Grella in Milano, Via Cesare Battisti, n. 21;

contro

MILANO SERRAVALLE-MILANO TANGENZIALI s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Renna, Nicola Sabbini e Daniela Amati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Viale Bianca Maria, n. 45;

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, Via Freguglia, n. 1;

per l'annullamento

del decreto di esproprio n. 500/2020, notificato in data 4 agosto 2020 recante il trasferimento in favore di Milano Serravalle – Milano Tangenziali s.p.a. di alcune aree di proprietà della ricorrente per la realizzazione del progetto viabilistico per la riqualificazione della “SP 46 Rho – Monza”;

nonché per la condanna

di Milano Serravalle Milano Tangenziali s.p.a. al risarcimento dei danni patiti e patendi arrecati alla Fondazione Don Angelo Bellani onlus e/o degli , in misura da quantificarsi in corso di causa, con maggiorazione di interessi legali e rivalutazione monetaria dal dovuto al saldo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Milano Serravalle-Milano Tangenziali s.p.a. e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2021 il dott. Stefano Celeste Cozzi, tenutasi ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, convertito con legge n. 176 del 2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La Fondazione Don Angelo Bellani Onlus, odierna ricorrente, è proprietaria nel Comune di Bollate di alcune aree ricomprese, unitamente ad aree di proprietà di altri soggetti, in un più ampio ambito di trasformazione a destinazione commerciale (denominato AT12).

Parte di tali aree (quelle identificate catastalmente al foglio 34 mappali 168, 169,170, 172, 173, 176, 202, 203 ed aventi superficie complessiva pari a 91.272 mq) sono interessate da un procedimento espropriativo finalizzato alla realizzazione delle opere viabilistiche previste nel progetto definitivo approvato con decreto del

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 896 del 29 gennaio 2014. In base al succitato progetto, alcuni dei suindicati mappali sono destinati a sedime stradale, altri (in particolare i mappali 169, 170, 173, 176 e 203) ad opere mitigative (siepi, arbusti, prati etc.) da porre in adiacenza allo stesso sedime stradale.

Con il ricorso in esame, la Fondazione Don Angelo Bellani Onlus (d'ora innanzi anche "Fondazione") impugna il decreto n. 500 del 23 luglio 2020, con il quale Milano Serravalle-Milano Tangenziali s.p.a. (d'ora innanzi anche "Milano Serravalle") ha concluso il procedimento ablativo provvedendo a disporre l'esproprio del diritto di proprietà delle aree, identificate dai mappali 169, 170, 173, 176 e 203, come detto destinate alle opere di mitigazione. Parte ricorrente sostiene che, per queste ultime aree, invece dell'esproprio del diritto di proprietà, sarebbe stato più opportuno provvedere all'imposizione di un asservimento ad uso pubblico con mantenimento in suo capo della titolarità del diritto dominicale, e ciò al fine di poter continuare a beneficiare dell'indice edificatorio da esse espresso il quale consente la realizzazione di circa 8.500 mq di superficie lorda di pavimento.

Oltre alla domanda di annullamento, viene proposta domanda risarcitoria. L'interessata rileva a questo proposito che l'espropriazione del diritto di proprietà delle aree destinate alle opere di mitigazione rende non più approvabile il piano attuativo da essa presentato al Comune di Bollate (finalizzato alla costruzione di una grande struttura di vendita) il quale, tenendo conto anche dell'indice edificatorio espresso dalle suddette aree, prevede la realizzazione di una superficie lorda di pavimento complessiva pari circa a 58.000 mq. Aggiunge la parte che la prevedibile mancata approvazione del piano attuativo ha già determinato la risoluzione del contratto preliminare di compravendita da essa stipulato in data 18 dicembre 2012 con un operatore del settore, contratto che, a fronte della cessione di tutte le sue aree incluse in tale piano, prevedeva la corresponsione di un prezzo pari ad euro 18.020.000,00.

Si sono costituiti, per opporsi all'accoglimento delle domanda avverse, Milano Serravalle-Milano Tangenziali s.p.a. ed il Ministero delle Infrastrutture e dei

Trasporti.

Nel corso del giudizio, le parti hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza telematica del 9 febbraio 2020.

Va innanzitutto respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti posto che, al di là di ogni altra considerazione, la domanda risarcitoria è stata proposta anche nei suoi confronti. Non hanno poi rilievo le argomentazioni dell'Amministrazione, secondo cui ogni responsabilità dovrebbe ricadere su Milano Serravalle quale soggetto delegato a tutte le fasi del procedimento espropriativo, atteso che la verifica riguardo all'idoneità della delega a determinare l'esonero del delegante da ogni responsabilità risarcitoria (anche per il profilo dell'omessa vigilanza) attiene al merito della domanda.

Ancora in via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata sia dal Ministero che da Milano Serravalle, per mancata impugnazione del progetto definitivo (approvato come detto con d.m. n. 896 del 29 gennaio 2014) e del progetto esecutivo (approvato con d.m. 19 marzo 2014, prot. n. 2690) i quali, rilevano le parti resistenti, già prevedevano l'espropriazione delle aree destinate alle opere di mitigazione. Questa eccezione è infondata in quanto i progetti si limitano a prevedere l'espropriazione delle aree in questione senza indicare il diritto oggetto dell'espropriazione stessa, con la conseguenza che essi non precludono la possibilità di procedere all'imposizione di una servitù ad uso pubblico: la disposizione non è pertanto lesiva per la ricorrente la quale auspica proprio che si proceda, invece che ad espropriazione del diritto di proprietà, ad imposizione di servitù di uso pubblico. In proposito si osserva che, sebbene l'art. 42, terzo comma, Cost. prevede esplicitamente solo l'espropriazione del diritto di proprietà, l'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001, precisa che oggetto

dell'espropriazione possono essere, oltre al diritto di proprietà, tutti i diritti relativi a beni immobili.

Ciò stabilito si può passare all'esame del merito.

Con il primo motivo, parte ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo in quanto lesivo del suo affidamento, ingenerato dal comportamento tenuto nel tempo da Milano Serravalle la quale, a partire dall'anno 2014, avrebbe più volte espresso, in comunicazioni ufficiali, la sua disponibilità ad imporre l'asservimento ad uso pubblico sulle aree destinate a mitigazione. La parte sostiene inoltre che l'atto impugnato sarebbe affetto dal vizio di eccesso di potere per sviamento, posto che la decisione avversata sarebbe stata assunta a scopo punitivo, a fronte del suo rifiuto di accettare l'offerta indennitaria pari ad euro 34 euro al metro quadro, da essa ritenuta inadeguata.

Con il secondo motivo, la ricorrente – dopo aver evidenziato che il diritto di proprietà, in base alle norme costituzionali, comunitarie e CEDU, sarebbe senz'altro ascrivibile alla categoria dei diritti fondamentali – sostiene che l'atto impugnato sarebbe illegittimo per violazione del principio di proporzionalità, e ciò in quanto l'interesse pubblico avrebbe potuto essere nel concreto tutelato attraverso l'adozione di misure meno gravose per il privato quale, appunto, l'imposizione dell'asservimento; misura questa che anzi – considerato che l'indennità ad essa correlata è di sicuro inferiore rispetto a quella correlata all'esproprio del diritto di proprietà e considerato che, procedendo in questo modo, la manutenzione sarebbe spettata al privato proprietario – avrebbe avuto minor impatto sulle finanze pubbliche.

Questa censura viene ripresa e sviluppata nel terzo motivo di ricorso, con il quale si sostiene che la scelta avversata sarebbe anche contraria ai principi di ragionevolezza e logicità, posto che con essa l'Amministrazione si troverebbe ad affrontare maggiori costi di esproprio allorquando, con minor dispendio di risorse pubbliche, si otterrebbero i medesimi scopi ricorrendo all'imposizione di servitù d'uso pubblico.

Ritiene il Collegio che la domanda di annullamento sia fondata nei sensi di seguito illustrati.

Come anticipato gli atti con i quali sono stati approvati il progetto definitivo ed il progetto esecutivo dell'opera di cui si discute – prevedendo genericamente l'espropriazione delle aree destinate a opere di mitigazione ambientale – lascia aperta la possibilità di procedere sia all'espropriazione del diritto di proprietà che all'espropriazione di un diritto minore, così come previsto dall'art. 1, primo comma, del d.P.R. n. 327 del 2001. Era dunque compito delle amministrazioni intimate, in sede di adozione degli atti successivi, individuare la scelta più appropriata, in modo da contemperare adeguatamente l'interesse pubblico con il contrapposto interesse privato.

Non è poi rilevante l'argomentazione, addotta da Milano Serravalle, secondo cui la decisione di procedere ad asservimento invece che ad espropriazione del diritto di proprietà presuppone l'autorizzazione del Ministero: ciò infatti non toglie che, proprio perché i progetti non dettano prescrizioni puntuali, la scelta appropriata si sarebbe dovuta compiere, qualunque fosse l'autorità competente, prima o contestualmente all'approvazione dell'atto espropriativo senza necessità di alcuna modifica progettuale.

Va ora osservato che, come noto, nell'attività di comparazione degli interessi, l'amministrazione è tenuta ad applicare il principio di proporzionalità il quale impone l'adozione della misura che, a parità di tutela dell'interesse pubblico, infligge al privato il minor sacrificio possibile (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 26 gennaio 2017, n.194). Al riguardo deve essere richiamato il consolidato orientamento giurisprudenziale, secondo cui la verifica di proporzionalità si articola in un triplice passaggio consistente nell'accertamento: 1) della necessità dell'intervento pubblico incidente negativamente sugli interessi privatistici; 2) dell'idoneità dell'intervento a soddisfare l'interesse pubblico; 3) della insussistente possibilità di attuare interventi meno incisivi parimenti idonei al soddisfacimento

dell'interesse pubblico (cfr. Corte di Giustizia, Grande Sezione, 6 dicembre 2005 nei procedimenti riuniti C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, ABNA ed altri; T.A.R. Lombardia Milano, sent. n.194/2017 cit.).

Ritiene il Collegio che, nel caso specifico, tale verifica sia stata del tutto omessa posto che Milano Serravalle, come essa stessa ammette nelle proprie difese, dopo aver richiesto più volte al Ministero l'autorizzazione a procedere all'imposizione di una servitù ad uso pubblico, si è determinata, in assenza di risposta alle sue richieste e in assenza di accordo sull'ammontare dell'indennità, a procedere all'espropriazione del diritto di proprietà, prescindendo da ogni comparazione di interessi, evidentemente ritenendo di essere in tal senso vincolata dalle previsioni progettuali.

Si precisa peraltro che, siccome l'ammontare dell'indennità viene fissato in base a rigidi parametri normativi, le contestazioni che l'espropriato oppone alla determinazione effettuata dall'autorità espropriante non possono costituire elemento decisivo per escludere la possibilità di adottare soluzioni che, per quanto riguarda l'aspetto strettamente espropriativo, contemperino in maniera più adeguata interesse pubblico ed interesse privato: se la soluzione più appropriata è quella dell'imposizione della servitù ad uso pubblico, l'amministrazione deve necessariamente percorrere tale strada, lasciando poi che l'indennità venga nel concreto determinata secondo le forme di legge.

Va poi ancora rilevato che, in base all'art. 97 Cost., l'Amministrazione è tenuta ad uniformare la propria condotta ai principi dell'efficienza e dell'economicità. E' dunque evidente che, nel caso concreto, si sarebbe dovuta concretamente valutare l'opportunità di procedere ad imposizione dell'asservimento ad uso pubblico delle aree di cui è causa, atteso che tale soluzione, come evidenzia la ricorrente ed ammette Milano Serravalle nelle proprie difese, avrebbe comportato, perlomeno nel breve periodo, un pieno soddisfacimento dell'interesse pubblico a fronte di un minor esborso monetario (correlato alle indennità) ed a fronte della possibilità di addossare al privato proprietario gli oneri manutentivi.

A questo proposito le parti resistenti eccepiscono che la soluzione, nel lungo periodo, non sarebbe stata confacente all'interesse pubblico, in quanto l'espropriazione della proprietà consente futuri cambi di destinazione d'uso ed evita la necessità di attivare nuove procedure espropriative a ciò finalizzate. Queste valutazioni, tuttavia, non possono essere effettuate solo in sede processuale, ma avrebbero dovuto essere svolte in sede procedimentale, ponderando adeguatamente, come detto, tutti gli interessi su cui avrebbe inciso la decisione.

Ritiene quindi il Collegio che, per queste ragioni, la domanda di annullamento sia, come anticipato, fondata e che, per l'effetto, vada disposto l'annullamento dell'atto impugnato.

Per quanto riguarda la domanda risarcitoria si deve innanzitutto osservare che la domanda correlata alla lesione dell'affidamento, proposta in via subordinata per il caso di rilevata infondatezza della domanda di annullamento, non deve essere esaminata, posto che, come visto, la domanda di annullamento è stata invece accolta.

Per quanto riguarda la domanda correlata alla lesione dell'interesse legittimo, si rileva che l'annullamento dell'atto impugnato, restituendo alla ricorrente la proprietà delle aree di cui si discute, è già di per sé soddisfacente dell'interesse patrimoniale leso: la restituzione della proprietà determina anche, secondo le stesse prospettazioni della ricorrente, la restituzione delle originarie potenzialità edificatorie espresse dall'intero compendio il quale, quindi, dovrebbe presumibilmente tornare ad assumere il valore che aveva prima dell'adozione dell'atto impugnato. Nessuna prova è stata infatti fornita riguardo all'intervenuta impossibilità di concludere nuovi atti di vendita al medesimo prezzo del contratto preliminare a suo tempo stipulato (e, successivamente, risolto).

Per queste ragioni, la domanda risarcitoria proposta in relazione alla lesione dell'interesse legittimo inciso dall'atto impugnato va respinta.

La complessità delle questioni affrontate e la soccombenza reciproca inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie la domanda di annullamento nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione. Respinge la domanda risarcitoria nei sensi indicati in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Valeria Nicoletta Flammini, Referendario

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Ugo Di Benedetto

IL SEGRETARIO

