

Publicato il 04/03/2024

N. 00824/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00318/2023 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 Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 318 del 2023, integrato da motivi aggiunti,
proposto da
OMISSIS rappresentata e difesa dall'avvocato Agatino Cariola, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Italferr S.p.A., non costituita in giudizio;
Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano
Mangano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei, per le
Politiche di Coesione e per il PNRR, Ministero della Cultura, Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero
dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, in persona del legale rappresentante *pro*

tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Catania, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

degli atti indicati nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero della Cultura, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche Europee, del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2024 la dott.ssa Cristina Consoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo la ricorrente ha impugnato: a) l'avviso di avvio del procedimento volto all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e/o asservimento delle aree occorrenti ed approvazione del progetto, ex art. 1, l. n. 164/2014, relativo alla realizzazione dell'asse ferroviario Palermo – Catania – Messina, nuova tratta Enna – Dittaino (CUP J11H03000180001), pubblicato da Italferr s.p.a. sul Quotidiano di Sicilia in data 17 dicembre 2020 e, eventualmente, su altri quotidiani, nella parte in cui interessa i terreni di proprietà della ricorrente; b) tutti gli atti presupposti e connessi, ivi compresi quelli menzionati nel citato avviso, di seguito indicati; c) la nota del referente di progetto del 27 novembre 2020 di approvazione in linea tecnica del progetto definitivo dell'intervento, redatto da

Italferr s.p.a.; d) l'ordinanza n. 52 del 2 dicembre 2020 con la quale il Commissario ha indetto la conferenza di servizi per la valutazione e approvazione del progetto dell'opera ferroviaria; e) la nota RFI s.p.a. del 4 dicembre 2019, con la quale la società Italferr s.p.a. è stata incaricata dell'espletamento delle attività volte alla partecipazione dei soggetti interessati al procedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e all'approvazione del progetto ai fini dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità; f) l'ordinanza del Commissario Straordinario n. 10 del 24 dicembre 2021, avente ad oggetto «“Realizzazione asse ferroviario Palermo – Catania – Messina” Nuovo Collegamento Palermo – Catania Lotto 4b: Nuova tratta Enna – Dittaino (CUP J11H03000180001) Approvazione progetto definitivo», pervenuta alla ricorrente con raccomandata in data 6 febbraio 2023, e di tutti i provvedimenti ivi menzionati, di seguito indicati; g) la determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi del 23 dicembre 2021 sul progetto definitivo del “Nuovo collegamento Palermo – Catania: Lotto 4b tratta Nuova Enna – Dittaino”; h) i giudizi e/o pareri favorevoli espressi in sede di conferenza di servizi dai soggetti competenti; i) la nota Italferr s.p.a. in data 21 novembre 2022, avente ad oggetto «Comune Leonforte – NP1 – Approvazione del progetto definitivo: “Lotto 4B tratta Nuova Enna – Dittaino” Comunicazione di approvazione del progetto definitivo», trasmessa alla ricorrente con raccomandata in data 6 febbraio 2023; l) la nota Italferr s.p.a. in data 25 gennaio 2023, avente ad oggetto «Lavori di realizzazione della linea ferroviaria Palermo – Catania, nella terra Nuova Enna – Dittaino, tra la stazione di Enna (i) e Dittaino (i) compresa la progettazione esecutiva ... Riscontro PEC del 30.12.2022».

In via cautelativa, la ricorrente ha chiesto, inoltre, l'annullamento e comunque la disapplicazione dell'art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, ove inteso ad escludere la comunicazione ai soggetti proprietari interessati dell'avviso di avvio del procedimento di espropriazione.

Nel ricorso si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) la ricorrente è proprietaria di un terreno, sito nel territorio di Assoro, in cui insiste un'azienda agricola di produzione di cereali, censito al foglio 65, particelle 29, 30, 282, 284, 229 e 144; b) soltanto in data 30 dicembre 2022 la ricorrente è venuta a conoscenza del procedimento espropriativo che interessa il proprio terreno ai fini della costruzione della tratta ferroviaria Catania-Palermo mediante la realizzazione di una galleria e di una stradella a servizio della rete ferroviaria che attraverserebbero il predetto terreno, così impedendo la continuità nella conduzione dell'azienda agricola; c) venuta a conoscenza del procedimento, la ricorrente ha richiesto a Italferr s.p.a. ed a RFI s.p.a. una diversa collocazione della stradella, a tutela della sua proprietà e dell'esercizio dell'attività agricola; d) Italferr s.p.a. ha respinto la richiesta con nota in data 25 gennaio 2023, nella quale ha rappresentato di avere pubblicato l'avviso inerente alla procedura espropriativa in questione in data 17 dicembre 2020 sia sul quotidiano a tiratura nazionale La Repubblica sia sul Quotidiano di Sicilia, e che, non proposte osservazioni dagli interessati, il progetto definitivo dell'opera era stato approvato con ordinanza commissariale n. 10 del 29 gennaio 2022, avente valore di dichiarazione di pubblica utilità; e) nell'avviso pubblicato sul Quotidiano di Sicilia sono richiamati i provvedimenti adottati dall'Amministrazione per la realizzazione dei lavori in questione, segnatamente la nota del referente di progetto del 27 novembre 2020 di approvazione in linea tecnica del progetto definitivo dell'intervento, l'ordinanza n. 52 del 2 dicembre 2020 con la quale il Commissario ha indetto la conferenza di servizi per la valutazione e approvazione del progetto dell'opera ferroviaria e la nota RFI s.p.a. in data 4 dicembre 2019, con la quale Italferr s.p.a. è stata incaricata dell'espletamento delle attività volte alla partecipazione dei soggetti interessati al procedimento di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e all'approvazione del progetto ai fini dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità; f) in data 6 febbraio 2023 è pervenuta alla ricorrente la nota

Italferr s.p.a. 21 novembre 2022 avente ad oggetto la comunicazione relativa all'approvazione del progetto definitivo dell'opera, contenente l'invito a *“prendere visione, previo appuntamento telefonico ... presso la sede Italferr di Palermo ... della relativa documentazione riguardante le Vostre proprietà interessate dal progetto in questione, le cui risultanze catastali e l'individuazione sono riportate negli allegati stralci dell'Elenco Ditte e Piano Particellare ...”*; g) con la medesima nota Italferr s.p.a. ha trasmesso alla ricorrente l'ordinanza del Commissario Straordinario n. 10 in data 24 dicembre 2021 di approvazione del progetto definitivo, che *“sostituisce a tutti gli effetti ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato, e conferisce efficacia alla dichiarazione di pubblica utilità disposta ex lege ai sensi dell'art. 1, comma 3, del D.L. n. 133/2014, come convertito nella legge n. 164/2014”*; h) in data 20 febbraio 2023 la ricorrente ha riproposto la richiesta di variante relativa alla stradella la cui realizzazione impedirebbe la continuità nella coltivazione dell'azienda.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) risulta violato l'art. 11 d.P.R. n. 327/2001, che prevede l'avviso al proprietario del bene sul quale si intenda porre il vincolo preordinato all'esproprio dell'avvio del relativo procedimento; b) tale disposizione, confermata dall'art. 16 del medesimo decreto, prevede, inoltre, che qualora il numero degli interessati sia superiore a cinquanta la comunicazione per pubblici proclami sia effettuata mediante affissione dell'avviso all'albo pretorio del Comune nel cui territorio ricadono gli immobili nonché mediante pubblicazione su un quotidiano a diffusione nazionale e su un quotidiano a diffusione locale; c) anche per le opere di cui alla cd. legge obiettivo (legge n. 443/2001) deve essere assicurata idonea pubblicità, con le modalità previste dall'art. 4, comma 2, del decreto legislativo n. 190/2002, il quale rimanda all'art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, che prescrive la pubblicazione dell'intervento da realizzare sul quotidiano più diffuso nella Regione, con l'indicazione della localizzazione dell'opera e la sommaria descrizione del progetto, nonché il deposito del progetto

presso il competente ufficio della Regione, la quale deve, altresì, provvedere alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale ed assicurare una “adeguata informazione al pubblico”; d) l’avviso pubblicato da Italferr s.p.a. in data 17 dicembre 2020 sul quotidiano La Repubblica e sul Quotidiano di Sicilia contiene la sola specificazione che l’opera da realizzare avrebbe attraversato il Comune di Assoro, senza alcuna indicazione delle ditte e delle particelle catastali interessate; e) la pubblicazione dell’avviso di avvio del procedimento espropriativo sul Quotidiano di Sicilia non risponde alla previsione di legge, in quanto tale mezzo informativo non è facilmente acquistabile in edicola, essendo spedito solo ad alcuni abbonati ai quali è dato in omaggio, ed in ogni caso non rappresenta il quotidiano con maggiore diffusione regionale, come dimostrato dai dati ADS relativi a dicembre 2022, dai quali risulta che il Quotidiano di Sicilia ha venduto solo 143 copie tra edizione cartacea e digitale, a fronte di 6.480 copie vendute da La Sicilia e di 6.205 copie vendute da Il Giornale di Sicilia; f) l’effettiva partecipazione al procedimento risulta, inoltre, pregiudicata dall’onere posto a carico dei soggetti proprietari di un qualsiasi immobile nei territori interessati dall’avviso di recarsi a Palermo presso la sede di Italferr s.p.a. per verificare se il proprio terreno rientri tra quelli oggetto di espropriazione, con aggravamento del procedimento in violazione dell’art. 1 della legge n. 241/1990; g) si tratta di un onere sproporzionato ed in ogni caso contrastante con l’art. 11 d.P.R. n. 327/2001, atteso che il deposito degli atti e del progetto presso il Comune nel cui territorio insistono gli immobili da espropriare rappresenta un principio generale della materia espropriativa; h) in via cautelativa è impugnato l’art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 – del quale, comunque, si chiede la disapplicazione – nella parte in cui sia inteso a limitare la diffusione dell’avviso di avvio del procedimento ablatorio a favore degli interessati, come prescritto dall’art. 11 d.P.R. n. 327/2001, che esige un’informazione adeguata, senza oneri eccessivi a carico del soggetto espropriato; i) la deviazione rispetto al modello previsto dalla

legge, cioè della necessaria informazione circa l'avvio del procedimento ablatorio, comporta la nullità dell'intero procedimento, considerato che a norma dell'art. 1 del primo protocollo CEDU lo Stato può privare qualcuno della proprietà solo alle "condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale"; l) i provvedimenti impugnati risultano, inoltre, inficiati da vizi istruttori e motivazionali nonché da eccesso di potere per inidoneità alla cura dell'interesse pubblico, considerato che la partecipazione della ricorrente al procedimento ablatorio avrebbe apportato all'attività valutativa del soggetto precedente all'esproprio elementi da tenere in considerazione anche per ridurre i costi dell'espropriazione e limitare i danni ai privati interessati.

Costituitasi in giudizio, R.F.I. s.p.a. ha svolto in sintesi le seguenti precisazioni in fatto e difese: a) con delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 è stato approvato il Programma Infrastrutture Strategiche, che prevede un'articolata serie di interventi infrastrutturali considerati di interesse prioritario per lo sviluppo e la modernizzazione del Paese; b) in data 28 febbraio 2013 è stato sottoscritto il Contratto istituzionale di sviluppo per la realizzazione della direttrice ferroviaria Messina – Catania – Palermo tra il Ministro per la Coesione Territoriale, il Vice-Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione Siciliana, Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a. e Rete ferroviaria italiana RFI s.p.a.; c) l'Asse ferroviario Palermo-Catania-Messina, ed in particolare la tratta Nuova Enna – Dittaino, è stato incluso tra le infrastrutture strategiche nell'ambito dell'undicesimo Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza del 2013, relativo al Programma Infrastrutture Strategiche per gli anni 2014-16, che ha ricevuto l'intesa della Conferenza Unificata in data 16 aprile 2014 ed è stato valutato dal CIPE in data 1 agosto 2014; d) l'intervento in questione è stato inserito dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, tra quelli la cui realizzazione è affidata al Commissario, individuato nell'Amministratore Delegato

di Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a., oggi Amministratore Delegato di R.F.I. s.p.a.;

e) ai sensi dei commi 3 e 9 dell'articolo 1 del citato decreto-legge, gli interventi da praticarsi sull'area di sedime dell'asse ferroviario Palermo – Catania – Messina, nonché quelli strettamente connessi alla realizzazione dell'opera, sono dichiarati *ex lege* indifferibili, urgenti e di pubblica utilità; f) con ordinanza n. 52 del 2 dicembre 2020, il Commissario ha indetto, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 133/2014, la conferenza di servizi ai fini della valutazione ed approvazione del progetto definitivo del “Lotto 4b – Nuovo collegamento Palermo – Catania: Tratta Nuova Enna – Dittaino”, già preventivamente approvato in linea tecnica dal referente di progetto con propria nota del 27 novembre 2020, e nello stesso tempo Italferr s.p.a., incaricata da RFI s.p.a., ha avviato la procedura di partecipazione dei privati al procedimento finalizzato all'approvazione del progetto ed alla conseguente acquisizione di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera; g) la partecipazione degli interessati è stata garantita ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990, mediante avviso, contenente l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione del progetto, pubblicato in data 17 dicembre 2020 su un quotidiano a tiratura nazionale (“La Repubblica”) e su un quotidiano a diffusione locale (“Quotidiano di Sicilia”), oltre che sul sito della società Italferr s.p.a., con contestuale deposito del progetto definitivo presso la sede di Palermo della stessa società; h) entro i successivi trenta giorni i privati coinvolti non hanno fatto pervenire osservazioni; i) l'intervento è stato, quindi, individuato tra quelli finanziati con fondi riconducibili al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, PNRR) e inserito tra i progetti di cui all'Allegato IV del decreto-legge n. 77/2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108/2021, ovvero tra le opere strategiche nazionali di particolare complessità o di rilevante impatto per la cui approvazione e realizzazione vengono disposte importanti semplificazioni procedurali; l) all'esito della conferenza di servizi, conclusasi con determinazione motivata in data 23

dicembre 2021, con ordinanza n. 10/2021 il Commissario straordinario ha disposto l'approvazione del progetto definitivo del "Lotto 4b – Tratta Nuova Enna – Dittaino", con conseguente acquisizione di efficacia della pubblica utilità disposta *ex lege*; m) è inammissibile l'impugnazione di atti endoprocedimentali quali l'avviso di avvio del procedimento; n) ai fini dell'approvazione del progetto definitivo è stata garantita la partecipazione dei privati interessati ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990, che attribuiscono all'Amministrazione procedente ampia discrezionalità nella determinazione delle forme di pubblicità da ritenersi più idonee, mentre non trova applicazione la disciplina prevista dal d.P.R. n. 327/2001 in tema di partecipazione dei privati interessati al procedimento espropriativo, venendo nel caso di specie in rilievo la realizzazione di un'infrastruttura strategica, con conseguente specialità della procedura espropriativa e della connessa fase partecipativa, derogatoria delle disposizioni di cui al d.P.R. 327/2001; o) inoltre, ai sensi dell'art. 166 del decreto legislativo n. 163/2006, *"L'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità è comunicato dal soggetto aggiudicatore, o per esso dal concessionario o contraente generale, ai privati interessati alle attività espropriative ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni; la comunicazione è effettuata con le stesse forme previste per la partecipazione alla procedura di valutazione di impatto ambientale dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377... Le disposizioni del presente comma derogano alle disposizioni degli articoli 11 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327"*; p) come ammesso dalla stessa ricorrente, l'intervento in questione, in quanto strategico, deve essere pubblicizzato a norma dell'art. 5 del d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, e non è prevista l'attuazione di un contraddittorio preventivo con i singoli proprietari dell'area, i quali hanno, invece, la possibilità di rendere il proprio contributo nel corso del procedimento di approvazione del progetto definitivo, onde infondate appaiono le censure mosse in ricorso al predetto d.P.C.M. n. 377/1988; q) il "Quotidiano di Sicilia" rappresenta

una testata idonea, per tiratura e numero di copie vendute nell'ambito territoriale di interesse, alla divulgazione dell'informativa relativa all'avvio del procedimento, come si evince dai dati sulla diffusione media mensile relativi a dicembre 2020, essendo irrilevanti i dati inerenti all'anno 2022 indicati da controparte; r) in ogni caso, l'effettiva partecipazione al procedimento ablatorio da parte della ricorrente non avrebbe apportato all'attività valutativa del soggetto procedente alcuna informazione suscettibile di modificare le determinazioni assunte in ordine alla localizzazione dell'opera, essendo stata rilevata l'assenza di interclusione dei fondi, come comunicato alla ricorrente e dalla stessa non specificamente contestato.

Con memoria in data 20 marzo 2023 la ricorrente ha precisato quanto segue: a) l'avviso pubblicato sui quotidiani La Repubblica e Il Quotidiano di Sicilia in data 17 dicembre 2020 non è idoneo ad integrare gli estremi della pubblicazione prevista dagli artt. 11 e 16 del d.P.R. n. 327/2002 nei procedimenti espropriativi, in quanto non indica affatto i soggetti proprietari dei terreni da espropriare né le particelle interessate, limitandosi ad informare che il territorio di Assoro sarebbe stato interessato dall'attraversamento della linea ferroviaria e, quindi, dall'espropriazione di alcuni terreni; b) il procedimento espropriativo è, pertanto, radicalmente nullo e la ricorrente non è decaduta dal potere di impugnare gli atti di tale procedimento, non essendo stata messa in condizione di averne conoscenza; c) la partecipazione dell'interessata sarebbe stata utile sia a difendere le sue ragioni proprietarie sia ad apportare proposte e suggerimenti per la migliore progettazione dell'opera pubblica. Con motivi aggiunti in data 12 giugno 2023 la ricorrente, dopo aver precisato che i terreni di sua proprietà sono situati in territorio del Comune di Leonforte, e non di Assoro come indicato in ricorso, ha impugnato per illegittimità in via derivata: a) il decreto di occupazione d'urgenza adottato da R.F.I. s.p.a. in data 8 maggio 2023; b) l'avviso di immissione in possesso adottato da Italferr s.p.a. in data 17 maggio 2023; c) ove occorra, l'avviso del Consorzio Palermo Catania ED in data 18 aprile 2023 di

avvio del procedimento finalizzato all'emissione dell'ordinanza di occupazione temporanea. La ricorrente ha, inoltre, rappresentato che, come appreso da articoli di stampa dei giorni 9 e 10 giugno 2023, il progetto della rete ferroviaria Palermo – Catania non sarà probabilmente realizzato con fondi del PNRR.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno eccepito la propria carenza di legittimazione passiva, in quanto l'azione di annullamento è stata esperita contro atti riconducibili esclusivamente all'attività del concessionario R.F.I. s.p.a..

Con istanza in data 25 ottobre 2023, precisata con ulteriore istanza in data 26 ottobre 2023, la ricorrente ha chiesto al Tribunale di esercitare i poteri istruttori previsti dall'art. 65 c.p.a. richiedendo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti se l'opera di cui si tratta sia finanziata mediante fondi del PNRR, tenuto conto dei riflessi processuali conseguenti all'inquadramento dell'opera nell'ambito del predetto Piano.

Con ordinanza presidenziale in data 27 ottobre 2023 è stato disposto l'adempimento istruttorio richiesto. In data 7 dicembre 2023 R.F.I. s.p.a. ha depositato relazione dalla quale risulta che il Lotto 4b Dittaino – Enna rientra nell'ambito degli interventi finanziati con i fondi del PNRR. In data 21 dicembre 2023 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha depositato una nota del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica in cui si rappresenta che *“dalla verifica effettuata sugli atti d'ufficio risulta che all'atto dello svolgimento della VIA il proponente non ha dichiarato che l'opera fosse ricompresa nel PNRR. Ad ogni modo quanto affermato non consente di escludere che successivamente, a seguito della rimodulazione del programma, la stessa possa essere stata inserita all'interno del novero delle opere finanziate dal PNRR”*.

Con memorie ritualmente depositate in corso di causa le parti hanno ribadito le proprie tesi difensive. R.F.I. s.p.a. ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della

domanda restitutiva formulata dalla ricorrente con memoria, non notificata, del 18 dicembre 2023.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, va osservato che il ricorso risulta legittimamente proposto anche nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, giusta il disposto dell'art. 12-bis, comma 4, decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito con modificazioni dalla legge 5 agosto 2022, n. 108 (*“Accelerazione dei giudizi amministrativi in materia di PNRR”*), a norma del quale *“Sono parti necessarie dei giudizi disciplinati dal presente articolo le amministrazioni centrali titolari degli interventi previsti nel PNRR, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera l), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, per le quali si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato”*.

In corso di causa è stato, invero, accertato che con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 6 agosto 2021 si è proceduto all'assegnazione delle risorse finanziarie per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e che oggetto di finanziamento è anche l'intervento relativo ai *“Collegamenti ferroviari ad Alta Velocità con il Mezzogiorno per passeggeri e merci (Palermo-Catania)”*, nella titolarità del *“Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS)”*. Dalla produzione documentale della società resistente risulta, inoltre, che i lotti dell'intervento A275 *“Nuovo Collegamento Palermo – Catania 1^a macrofase”*, tra cui il lotto 4b *“Enna-Dittaino”*, sono inseriti nel *“paniere PNRR”* nell'ambito dell'appendice n. 9 al Contratto di Programma – Parte Investimenti: *“Elenco opere inserite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Missione 3 Componente 1”*, stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti e R.F.I. s.p.a..

Non risulta, invece, che le altre Amministrazioni centrali nei cui confronti è stato proposto il ricorso siano, per quanto di competenza, titolari degli interventi oggetto

di causa e, dunque, parti necessarie del giudizio né sono individuabili atti di competenza delle stesse Amministrazioni oggetto di impugnativa, con conseguente difetto di legittimazione passiva.

Tanto premesso, il Collegio osserva quanto segue.

Non è contestato che l'opera pubblica di cui si discute rientri nell'ambito della programmazione degli interventi relativi alle infrastrutture strategiche e di interesse nazionale di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443.

In particolare, dagli atti prodotti e dalle allegazioni delle parti emerge che: a) in data 28 febbraio 2013 è stato sottoscritto il Contratto istituzionale di sviluppo per la realizzazione della direttrice ferroviaria Messina – Catania – Palermo tra il Ministro per la Coesione Territoriale, il Vice-Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione Siciliana, Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a. e Rete ferroviaria italiana RFI s.p.a.; b) l'Asse ferroviario Palermo-Catania-Messina, ed in particolare la tratta Nuova Enna – Dittaino, è stato incluso tra le infrastrutture strategiche nell'ambito dell'undicesimo Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza del 2013, relativo al Programma Infrastrutture Strategiche per gli anni 2014-16, che ha ricevuto l'intesa della Conferenza Unificata in data 16 aprile 2014 ed è stato valutato dal CIPE in data 1 agosto 2014; c) l'intervento in questione è stato inserito dal decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, tra quelli la cui realizzazione è affidata al Commissario, individuato nell'Amministratore Delegato di Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a., oggi Amministratore Delegato di R.F.I. s.p.a.; d) ai sensi dei commi 3 e 9 dell'articolo 1 del citato decreto-legge, gli interventi da praticarsi sull'area di sedime dell'asse ferroviario Palermo – Catania – Messina, nonché quelli strettamente connessi alla realizzazione dell'opera, sono dichiarati *ex lege* indifferibili, urgenti e di pubblica utilità; e) con ordinanza n. 52 del 2 dicembre 2020, il Commissario ha indetto, ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 133/2014, la conferenza di servizi ai

fini della valutazione ed approvazione del progetto definitivo dell'intervento e Italferr s.p.a., incaricata da R.F.I. s.p.a., ha avviato la procedura di partecipazione dei privati al procedimento finalizzato all'approvazione del progetto ed alla conseguente acquisizione di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera; f) dell'avvio del procedimento finalizzato all'approvazione del progetto definitivo dell'opera è stata data notizia agli interessati mediante avviso pubblicato in data 17 dicembre 2020 sul quotidiano La Repubblica e sul Quotidiano di Sicilia, oltre che sul sito della società Italferr s.p.a., con contestuale deposito del progetto definitivo e dei relativi allegati presso la sede di Palermo della stessa società; g) l'avviso in questione reca la sintetica descrizione dell'intervento e contiene informazione in merito alla sua localizzazione nel territorio dei Comuni di Assoro, Enna e Leonforte nel Libero Consorzio Comunale di Enna nonché circa il deposito per la consultazione presso la sede di Palermo di Italferr s.p.a. del progetto e degli elaborati a corredo (relazione illustrativa, piano particellare ed elenco delle ditte proprietarie come da intestazioni catastali).

In relazione alla natura dell'intervento di cui si discute non trova applicazione la disciplina generale di cui agli artt. 11, comma 2, e 16, commi 4 e 5, d.P.R. n. 327/2001, bensì quella speciale, derogatoria, fatta salva dal comma 6 dell'art. 16 d.P.R. n. 327/2001, a norma del quale, *“Ai fini dell'approvazione del progetto definitivo degli interventi di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, l'avviso di avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità è comunicato con le modalità di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190”*.

Nello specifico, il decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, di attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, all'art. 4, comma 2, ha previsto che *“L'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità è comunicato dal soggetto aggiudicatore, o per esso dal concessionario o contraente generale, ai privati interessati alle attività espropriative ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241; la comunicazione è effettuata con le stesse forme previste per la*

partecipazione alla procedura di valutazione di impatto ambientale dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377. Nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento, i privati interessati dalle attività espropriative possono presentare osservazioni al soggetto aggiudicatore, che dovrà valutarle per ogni conseguente determinazione. Le disposizioni del presente comma derogano alle disposizioni degli articoli 11 e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327”.

Successivamente, la disciplina in esame è stata riproposta dall'art. 166, comma 2, del decreto legislativo n. 163/2006.

Analogamente, l'art. 11 d.P.R. n. 327/2001, al comma 3, stabilisce che “*La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai fini dell'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ricompresi nei programmi attuativi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443”.*

Le forme da osservare per la partecipazione degli interessati al procedimento di dichiarazione di pubblica utilità delle opere relative alle infrastrutture strategiche e di interesse nazionale sono, dunque, in virtù dell'espresso richiamo contenuto nel comma 6 dell'art. 16 d.P.R. n. 327/2001, quelle delineate dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377, secondo cui: “*1. Contestualmente alla comunicazione di cui al comma 3 dell'art. 2, il committente di opere di cui all'art. 1 provvede alla pubblicazione, sul quotidiano più diffuso nella regione o provincia autonoma territorialmente interessata e su un quotidiano a diffusione nazionale, di un annuncio contenente l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione del progetto. 2. Il committente provvede altresì al deposito di una o più copie del progetto e degli elaborati della comunicazione, così come definiti all'art. 2, presso il competente ufficio della regione o provincia autonoma interessata, ai fini della consultazione da parte del pubblico. 3. Le regioni, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, individuano gli uffici di cui al comma 2 provvedendo anche alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione e ad una adeguata informazione al pubblico”.*

Non è fondata, pertanto, la tesi della ricorrente secondo cui risultano violate le garanzie partecipative prescritte dagli artt. 11 e 16 d.P.R. n. 327/2001 con riferimento alla comunicazione in forma individuale dell'avvio del procedimento o, allorché il numero dei destinatari sia superiore a cinquanta, mediante pubblico avviso da affiggere all'albo pretorio del Comune nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, oltre che su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma interessata.

In tal senso si è espressa la giurisprudenza amministrativa, affermando che *“L'art. 166 del d.lgs n. 163/2006 (che disciplina le modalità di presentazione del progetto definitivo e l'apposizione della dichiarazione di pubblica utilità delle opere c.d. strategiche) non prevede una comunicazione nominativa ai soggetti interessati alle attività espropriative, ma solo una comunicazione effettuata con le stesse forme previste per la partecipazione alla procedura di VIA, e cioè mediante pubblicazione su un quotidiano a diffusione nazionale e regionale o provinciale, ai sensi dell'art. 5 del dPCM 10 agosto 1988, n. 377. Tale disciplina è derogatoria delle norme previste dal T.U. n. 327/2001 e dalla legge n. 241/1990, che pertanto sono recessive rispetto a tale disciplina speciale”* (T.A.R. Toscana, Sez. I, 23 giugno 2022, n. 848; in senso conforme, T.A.R. Piemonte, 16 marzo 2023, n. 243; T.A.R. Campania, Napoli, 28 dicembre 2022, n. 8124).

Avuto riguardo alle modalità di pubblicazione previste nel d.P.C.M. da ultimo menzionato, deve ritenersi legittima, nel caso di specie, la comunicazione dell'avvio del procedimento volto all'approvazione del progetto definitivo dell'opera effettuata mediante pubblicazione del relativo avviso in data 17 dicembre 2020 su un quotidiano a tiratura nazionale (“La Repubblica”) e su un quotidiano a diffusione locale (“Quotidiano di Sicilia”), oltre che sul sito della società Italferr s.p.a. e con contestuale deposito del progetto definitivo presso la sede di Palermo della stessa società.

Invero, le formalità seguite dalla società resistente appaiono conformi a quanto prescritto dall'art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, che si limita a prescrivere la pubblicazione di un avviso recante *“l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione del progetto”*, non richiedendosi l'indicazione nell'avviso dei proprietari e delle particelle interessate.

Il progetto, inoltre, con i relativi allegati (tra cui il piano particellare e l'elenco delle ditte proprietarie come da intestazioni catastali), è stato reso disponibile alla consultazione mediante deposito presso la sede di Palermo della Italferr s.p.a. (adempimento da considerarsi equivalente al deposito presso l'ufficio della Regione richiesto dall'art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377, venendo, nel caso di specie, in rilievo un intervento affidato al concessionario R.F.I. s.p.a., che ha delegato Italferr s.p.a. allo svolgimento degli atti del procedimento finalizzati alla partecipazione degli interessati).

La procedura seguita è conforme alla *ratio* della disciplina speciale sopra richiamata, che, nel bilanciamento tra l'interesse dei privati proprietari alla partecipazione procedimentale e l'interesse pubblico alla celere attuazione degli interventi relativi ad infrastrutture strategiche, non ha previsto una comunicazione direttamente rivolta *“al proprietario dell'area”* (come prevede l'art. 16, comma 4, d.P.R. n. 327/2001), quanto, piuttosto, un *“annuncio contenente l'indicazione dell'opera, la sua localizzazione ed una sommaria descrizione del progetto”*, seguiti dal deposito completo degli atti del procedimento *“ai fini della consultazione da parte del pubblico”*.

Inoltre, diversamente da quanto sostenuto in ricorso e negli scritti difensivi di parte ricorrente, l'art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377 non prescrive la pubblicazione dell'avviso di avvio del procedimento sul Bollettino ufficiale regionale.

La norma si limita a prescrivere, invero, che la Regione individui preventivamente gli uffici ove sono consultabili gli atti, mediante decreto del quale sia assicurata la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione ed una adeguata informazione

al pubblico (evidentemente riferita, in via generale, all'articolazione degli uffici regionali presso i quali è possibile consultare gli atti dei procedimenti espropriativi). Quanto alla pubblicazione dell'avviso (avvenuta, peraltro, anche sul sito informatico di Italferr s.p.a.), il Collegio ritiene non condivisibili le doglianze della ricorrente in merito alla inidoneità del mezzo di informazione prescelto (il Quotidiano di Sicilia) a garantire la conoscenza dell'avvio del procedimento in conformità alle previsioni di cui all'art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377.

I dati ADS sulla diffusione della stampa versati in atti dalla resistente (non contestati dalla controparte) attestano che il predetto quotidiano ha raggiunto in Sicilia il maggior indice di diffusione media nel mese di dicembre 2020.

La ricorrente riporta, invece, i dati relativi alla pubblicazione nel mese di dicembre 2022, che non possono ritenersi rilevanti in relazione al momento in cui la diffusione della notizia è avvenuta nel caso di specie.

I dati richiamati dalla ricorrente, inoltre, fanno esclusivo riferimento alle “vendite individuali pagate dall'acquirente”, rimanendo esclusi, quindi, i dati concernenti le “vendite multiple pagate da terzi” e le “copie promozionali e omaggio”.

Si tratta, dunque, di dati parziali (rispetto al risultato complessivo della diffusione del quotidiano), che non tengono conto della già ricordata *ratio* della normativa speciale in questione, volta ad agevolare la realizzazione delle opere infrastrutturali semplificando i relativi procedimenti espropriativi anche sul piano dell'informazione, per la quale assume rilevanza la diffusione complessiva del mezzo informativo nell'ambito territoriale di interesse (a prescindere dai canali attraverso cui la stessa raggiunge il pubblico), affinché la più ampia platea di soggetti sia messa nelle condizioni di conoscere la notizia.

Quanto al dedotto contrasto della normativa regolamentare sopra indicata con l'art. 1 Primo Protocollo addizionale CEDU e con il diritto dell'Unione europea, risulta rispettato il principio di legalità per la disciplina dei casi e dei modi nei quali qualcuno

può essere privato della proprietà, atteso che è la stessa normativa primaria (sopra citata), all'esito del bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati che vengono in rilievo nella realizzazione delle opere strategiche, a richiamare la procedura semplificata di partecipazione prevista in materia di VIA dall'art. 5 d.P.C.M. 10 agosto 1988, n. 377.

Circa le censure inerenti al merito delle determinazioni assunte dall'Amministrazione ed alla mancata considerazione delle proposte fatte pervenire dalla ricorrente al di fuori del procedimento partecipativo (per quanto detto, legittimamente avviato dall'Amministrazione), anzitutto, non si evidenziano specificamente profili di irragionevolezza nella localizzazione dell'opera sindacabili da questo giudice, essendo generiche e non oggettivamente riscontrate le deduzioni di cui al ricorso.

Va, infatti, considerato che le scelte relative alla localizzazione ed alla conformazione di un'opera pubblica restano, in linea di massima, sottratte al sindacato del giudice amministrativo, con le sole eccezioni della macroscopica illogicità, del travisamento dei fatti e della abnormità della valutazione operata; profili che non sono stati dimostrati sussistenti nel caso di specie (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 maggio 2021, n. 3781; 5 ottobre 2018, n. 5719).

Inoltre, *“nei procedimenti amministrativi, e segnatamente in quelli ad avvio di ufficio (quale il procedimento volto alla approvazione di un progetto di opera pubblica), la partecipazione dell'interessato può intervenire nell'ambito ed in relazione all'oggetto del procedimento già avviato; ciò comporta che non può ritenersi sussistente, in capo all'Amministrazione, un dovere o un onere d'interloquire con il privato allorché questi, anziché proporre osservazioni nell'ambito e con riferimento all'oggetto del procedimento cui partecipa, proponga soluzioni alternative. Diversamente opinando, si lederebbero i principi di economicità ed effettività dell'amministrazione amministrativa, poiché l'esistenza di un siffatto dovere comporterebbe aggravamento temporale del procedimento ed oneri finanziari connessi all'esame dell'ipotesi progettuale alternativa”* (Cons. Stato, Sez. IV, 17 settembre 2013, n. 4616).

Le spese di lite possono essere compensate tra le parti tenuto conto della particolare complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa tra le parti le spese processuali.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente

Gustavo Giovanni Rosario Cumin, Consigliere

Cristina Consoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Cristina Consoli

IL PRESIDENTE
Daniele Burzichelli

IL SEGRETARIO