

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL PIEMONTE

RICORSO

del Comune di **Avigliana** in persona del Sindaco, del Comune di **Chiusa San Michele** in persona del Sindaco, del Comune di **Giaglione** in persona del Sindaco, del Comune di **Vaie** in persona del Sindaco, del Comune di **Sant'Ambrogio di Torino** in persona del Sindaco, del Comune di **Villar Focchiardo** in persona del Sindaco, del Comune di **San Didero** in persona del Sindaco, del Comune di **Gravere** in persona del Sindaco, tutti rappresentati e difesi, anche disgiuntamente, dall'avv. Alessio Ariotto, dall'avv. Gianluca Vitale e dall'avv. Stefano Bertone del Foro di Torino ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Alessio Ariotto in Torino, C.so Francia n. 24 per deleghe ed elezioni di domicilio a margine del presente atto

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente
l'Osservatorio relativo alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino -
Lione in persona del Presidente
la Provincia di Torino in persona del Presidente
la Regione Piemonte in persona del Presidente
il Comune di Torino in persona del Sindaco
la società LTF sas in persona del legale rappresentante

per l'annullamento

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri datato 19/1/2010, non ancora pubblicato, che definisce la nuova composizione dell'Osservatorio relativo alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino - Lione;

del documento approvato in data 29/1/2010 dall'Osservatorio relativo alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino - Lione intitolato "*Indirizzi operativi per la progettazione preliminare della nuova linea Torino Lione*";

di tutti gli atti preordinati, preparatori, consequenziali e comunque connessi e, in particolare, del comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri 8/1/2001, del verbale della riunione datata 15/1/2010 tenutasi presso la sede della Provincia di Torino e della nota del Presidente della Provincia di Torino 17/2/2010 prot. n. 0140090/2010.

FATTO

1. L'Osservatorio relativo alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino Lione - d'ora in avanti, per brevità, Osservatorio -, originariamente istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti quale organo di supporto tecnico all'attività di progettazione dell'opera, venne radicalmente modificato sia nell'obiettivo sia nella composizione con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri datato 1/3/2006. Più precisamente, tale provvedimento attribuì

all'Osservatorio il ruolo di *“luogo di confronto per tutti gli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico”* e la finalità *“di esaminare, valutare e rispondere alle preoccupazioni espresse dalle popolazioni della Valle di Susa”* e, coerentemente con quest'ultima, ne ridefinì la composizione prevedendo la partecipazione dei *“rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei Dicasteri della Salute, dell'Ambiente e della Politiche Comunitarie e dagli esperti designati dagli enti territoriali interessati (Regione Piemonte, Comune e Provincia di Torino, Comunità montana dell'Alta e Bassa Valle di Susa, Comuni della Gronda di Torino)”*.

L'Osservatorio, in accordo con il Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi, con il documento datato 4/2/2009 intitolato *“Specifiche tecniche”*, definì gli elementi necessari per la scelta dei progettisti della tratta ferroviaria Torino Lione e assunse la *“governance”* del progetto preliminare, cioè il compito di *“progettare la progettazione”*, che dovrebbe trovare attuazione in tre fasi: a) proposta e interazione; b) informazione/socializzazione; c) monitoraggio interattivo. Quest'ultima fase si risolve sostanzialmente nell'individuazione delle indicazioni progettuali che i professionisti incaricati dovranno *“trasformare”* nella redazione del progetto preliminare e nel monitoraggio di tale attività.

2. Proprio in occasione della definizione di tale fondamentale documento che, secondo le prescrizioni europee doveva essere

adottato entro il 31/1/2010, l'Osservatorio è stato oggetto di una seconda profonda modificazione della sua struttura. In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri, con **comunicato dell'8/1/2010**, rilevò la necessità di una variazione dei criteri di rappresentanza degli enti territoriali interessati dalla tratta ferroviaria Torino Lione in conseguenza dell'intervenuto riordino degli *"assetti istituzionali delle Comunità montane"* e incaricò la Regione Piemonte e la Provincia di Torino di presentare una proposta in tale direzione stabilendo dei criteri-guida. Nel citato comunicato si legge: *"Si è tenuto oggi a Palazzo Chigi un incontro del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Gianni Letta, con il Commissario Straordinario per la Torino-Lione, arch. Mario Virano, per fare il punto sulla situazione alla vigilia dei sondaggi e per discutere delle questioni emerse nella riunione dell'Osservatorio del 7 gennaio scorso e nei rapporti con la nuova Comunità Montana."*

Sentito il Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture, sen. Altero Matteoli, e condivise le prese di posizione del Presidente della Regione Piemonte, prof.ssa Mercedes Bresso, e del Presidente della Provincia di Torino, dott. Antonio Saitta, il Governo precisa quanto segue:

*- conferma il **giudizio positivo sull'attività svolta finora dall'Osservatorio** e esprime il più vivo apprezzamento per*

l'operato del suo Presidente arch. Virano, come riconosciuto anche da parte francese;

*- ritiene opportuno **mantenere una significativa rappresentanza delle Comunità locali nella elaborazione del progetto della nuova linea Torino-Lione** sia a livello politico al Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi sia **a livello tecnico nell'Osservatorio;***

*- constata che **la nuova Comunità Montana, con riferimento alla nuova linea Torino-Lione non si connota con un profilo di sensibilità politico-istituzionale idoneo a rappresentare il pluralismo delle Comunità locali presenti sul territorio;***

*pertanto il Governo ritiene di dover **ridefinire le rappresentanze locali in seno all'Osservatorio dell'insieme dei territori interessati dalla nuova linea Torino-Lione, dal confine italo-francese alla connessione con la linea AV-AC Torino-Milano, attraverso un apposito DPCM di aggiornamento di quello istitutivo del 1° marzo 2006, assumendo come base i seguenti criteri di guida:***

*- **Comuni facenti parte dei vari ambiti territoriali individuati al 31/12/09 che corrispondono ai corridoi individuati per le varie alternative di tracciato;***

*- **Comuni ricadenti in tali ambiti che dichiarino esplicitamente la volontà di partecipare alla miglior***

realizzazione dell'opera nel quadro della miglior tutela e valorizzazione del territorio e nel rispetto del calendario europeo.

A tal fine il Governo ha chiesto alla Provincia di Torino e alla Regione Piemonte, d'intesa con il Commissario Straordinario di Governo, di elaborare al più presto una proposta operativa nel senso sopra indicato identificando le realtà territoriali interessate e sondando la esplicita volontà collaborativa delle relative amministrazioni.

In attesa del completamento di tale processo e del relativo provvedimento, l'Osservatorio, nell'attuale configurazione, opererà comunque sulla base dell'apporto dei tecnici presenti per ottemperare all'impegno di indicare entro il 31/01/10 le opzioni di tracciato da sviluppare a livello di progetto preliminare da parte delle equipe incaricate da RFI e LTF.”

Sulla scorta dei criteri suggeriti, la Regione e la Provincia elaborarono una proposta caratterizzata dalla suddivisione dei Comuni interessati in tre gruppi: il Gruppo 1 racchiude i Comuni membri di diritto individuati in quanto il loro territorio dovrebbe ospitare i nodi di grande valenza territoriale; il Gruppo 2 comprende i Comuni inclusi negli ambiti territoriali interessati dal passaggio della linea ferroviaria e viene suddiviso in 6 sotto-gruppi; il Gruppo 3 include i Comuni afferenti al territorio dell'Alta Valle di Susa. I Comuni del Gruppo 1 hanno diritto, ciascuno ad un rappresentante

nell'Osservatorio, al Gruppo 2 sono attribuiti complessivamente 9 rappresentanti, mentre al Gruppo 3 ne spetta uno solo.

La Regione e la Provincia convocarono per venerdì 15/1/2010, alle ore 18,00, tutti i Sindaci dei Comuni coinvolti e, dopo aver illustrato ai medesimi la proposta, li invitarono alla nomina contestuale o, entro il giorno successivo, cioè sabato 16/1/2010, dei loro rappresentanti in seno all'Osservatorio.

Il Comune di Avigliana, per il gruppo 1, i Comuni di Sant'Ambrogio, Chiusa San Michele, Vaie, Villar Focchiardo, San Giorio, Bussoleno, Mattie, Chianocco, Bruzolo, San Didero, Mompantero, Venaus Giaglione e Gravere per il Gruppo 2, e i Comuni di Oulx e Bardonecchia per il Gruppo 3 non procedettero alla nomina dei loro rappresentanti.

La proposta della Regione e della Provincia venne recepita, con qualche modificazione, nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19/1/2010, non ancora pubblicato. Nelle premesse del decreto si legge: *“Considerato che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con i Ministri interessati, il Commissario straordinario del Governo, la Provincia di Torino e la Regione Piemonte, **ha ritenuto opportuno ridefinire, in seno all'Osservatorio, le rappresentanze locali dei territori interessati dalla nuova Torino - Lione** e che a tal fine è stato chiesto alla Provincia di Torino e alla Regione di elaborare una proposta operativa, identificando le realtà territoriali interessate”*.

Segue l'articolato che ridefinisce la rappresentanza degli enti territoriali interessati nel modo seguente: “2 rappresentanti per la Regione Piemonte; 2 rappresentanti per la Provincia di Torino; 1 rappresentante per ciascuno dei seguenti comuni: Torino, Orbassano/Rivalta, Susa, Chiomonte, Sant'Antonino di Susa ed Avigliana; 1 rappresentante per i comuni appartenenti all'ambito territoriale della Gronda Nord (comuni di Settimo e Borgaro); 1 rappresentante per i comuni appartenenti all'ambito territoriale della Gronda Ovest (comuni di Venaria, Collegno, Grugliasco); 2 rappresentanti per i comuni appartenenti all'ambito territoriale della Adduzione Ovest (comuni di Alpignano, Villarbasse, Rivoli, Rosta, Bottigliera, Bruino, Rivalta); 1 rappresentante per i comuni appartenenti all'ambito territoriale della Val Sangone (comuni di Reano, Sangano, Trana, Giaveno, Valgioie, Coazze); 3 rappresentanti per i comuni appartenenti all'ambito territoriale della Bassa Val di Susa (comuni di Sant'Ambrogio, Chiusa San Michele, Vaie, Villar Focchiardo, San Giorio, Bussoleno, Meana, Mattie, Condove, Chianocco, Bruzolo, Borgone di Susa, Mompantero); 1 rappresentante per i comuni appartenenti all'ambito territoriale del Valico (comuni di Venaus, Guaglione, Gravere); 1 rappresentante per i comuni appartenenti all'ambito funzionale dell'Alta Val di Susa (comuni di Exilles, Salbertrand, Bardonecchia, Oulx, Cesana Torinese, Claviere, Sauze d'Oulx, Sauze di Cesane, Sestriere)”.

L'Osservatorio, nella nuova composizione, approvò in data 29/1/2010 il documento finale, recante gli "Indirizzi operativi per la progettazione preliminare della nuova linea Torino Lione - Dal confine di Stato alla connessione con la linea Av-Ac Torino Milano".

Con comunicazioni del 12/1/2010, del 16/1/2010 e del 26/1/2010 i 17 Comuni che non avevano proceduto a nominare un loro rappresentante all'interno dell'Osservatorio (cui si aggiunsero i Comuni di Villardora, Almese, Caprie, Novalesa, Caselette e Moncenisio non compresi in alcuno dei Gruppi sopra citati) chiesero sostanziali modifiche dei criteri di composizione dell'Osservatorio alla Provincia di Torino la quale, con nota del Presidente datata 17/2/2010, inviò il testo del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di modifica della composizione dell'Osservatorio con la precisazione che lo stesso è "in attesa di pubblicazione".

Avverso il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e il documento dell'Osservatorio 29/1/2010 i Comuni di **Avigliana, Sant'Ambrogio di Torino, Chiusa San Michele, Vaie, Villar Focchiardo, San Didero, Giaglione e Graverè** in persona dei rispettivi Sindaci propongono ricorso chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. Violazione di legge in relazione agli artt. 3, 97, 114 e 120 Cost., 1, 3 e 9, l. 7/8/1990 n. 241 e ai principi generali dell'ordinamento.

1. La descritta modificazione della composizione dell'Osservatorio in ordine alla rappresentanza degli enti territoriali interessati e, segnatamente, dei Comuni, appartenenti all'area geografica denominata Valle di Susa, direttamente incisi dalla costruzione della linea ferroviaria Torino Lione, operata con il decreto presidenziale impugnato presenta vari **profili di illegittimità** che si vanno ad esporre.

Posto che anche gli atti organizzativi, per espressa disposizione dell'art. 3, l. 7/8/1990 n. 241, debbono essere motivati con l'esposizione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche della decisione in essa contenuta in relazione alle risultanze dell'istruttoria, la motivazione degli atti impugnati enuncia come unica reale giustificazione della innovazione introdotta la constatazione che ***“la nuova Comunità Montana, con riferimento alla nuova linea Torino-Lione non si connota con un profilo di sensibilità politico-istituzionale idoneo a rappresentare il pluralismo delle Comunità locali presenti sul territorio”***. In termini piú chiari, a seguito delle elezioni tenutesi in novembre del Presidente e dell'organo rappresentativo della Comunità montana, **la maggioranza di governo di detta Comunità è direttamente riferibili ai Comuni apertamente contrari alla realizzazione della tratta ferroviaria Torino Lione**, cioè ai cosiddetti Comuni NO TAV. Quindi, dichiaratamente, il precedente Osservatorio viene modificato nella sua composizione in ragione della specifica

“sensibilità politico-istituzionale”, non “idonea a rappresentare il pluralismo delle Comunità locali presenti sul territorio”, che la Comunità montana Valle Susa e Val Sangone, subentrata alle due Comunità Bassa Val di Susa e Val Cenischia e Alta Valle Susa, esprimerebbe.

Una siffatta motivazione si rivela, per più aspetti, lacunosa e lesiva di importanti principi ordinamentali.

2. La lacunosità è ravvisabile nell’omesso bilanciamento tra l’innovazione introdotta e la precedenza conformazione dell’Osservatorio il cui lavoro viene anzi espressamente valutato in modo positivo. In tal modo si viola il principio di economicità dell’attività amministrativa che sempre richiede una spiegazione dell’abbandono del “passato” in modo da avvalorare l’introduzione del “nuovo”. Significativa è la giurisprudenza relativa ai cosiddetti atti di secondo grado.

3. L’illegittimità degli atti impugnati si presenta a sua volta come violazione della fondamentale regola dei procedimenti in senso lato comparativi per cui non si cambia la composizione degli organismi valutativi “in corsa” e, segnatamente, in concreto, poco prima del completamento dell’incarico assegnato neppure per un giudizio sfavorevole sull’intervenuta attività dei medesimi, bensì per un pronostico sfavorevole circa la possibile conclusione dell’attività stessa.

4. Ma l'illegittimità più grave è da ravvisare nel riferimento all'inaffidabilità della “*sensibilità politico-istituzionale*” della Comunità. Ricordato che il principio di uguaglianza-ragionevolezza, espressamente enunciato dall'art. 3 Cost. come canone fondamentale del trattamento giuridico dei cittadini, viene esteso alle persone giuridiche e alle associazioni di più individui (del resto chiaramente parificate per profili qui rilevanti ai singoli cittadini dalla stessa Costituzione: art. 18), la scelta di non dare peso o addirittura escludere un ente, per di più rappresentativo e titolare, in quanto unione di comuni, di un proprio indirizzo politico amministrativo, poco gradito è paragonabile ad una discriminazione tra cittadini per “*opinioni politiche*” e cioè proprio per uno di quegli elementi che testualmente non possono fondare un trattamento discriminatorio.

5. La censura di parzialità della scelta operata risulta rafforzata dalla lettura dei criteri che devono guidare la nuova composizione dell'Osservatorio. Invero, accanto ad un criterio di tipo oggettivo e cioè l'appartenenza dei Comuni agli ambiti territoriali interessati dalle varie possibili alternative del tracciato, compare un criterio soggettivo, e anzi derogatorio rispetto al precedente, per cui i Comuni ricadenti in tali ambiti che non “*dichiarino esplicitamente la volontà di partecipare alla miglior realizzazione dell'opera nel quadro della miglior tutela e valorizzazione del territorio e nel rispetto del calendario europeo*” dovrebbero essere privati della rappresentanza. In altri termini, l'organismo è concepito come un gruppo esclusivo di

yesmen per la partecipazione al quale la previa pronuncia di un generico sì costituisce requisito indispensabile di legittimazione. Chi non è d'accordo non può partecipare.

6. L'opzione per un gruppo di "amici" è motivata in modo illogico. Si esclude la rappresentatività della nuova Comunità montana Valle Susa e Val Sangone solo per la questione della costruzione della linea ferroviaria Torino Lione. E' evidente che la capacità rappresentativa della comunità montana non può essere valutata positivamente o negativamente a seconda dell'opinione ad essa riferibile su singole questioni: un organismo o è rappresentativo o non lo è. Non può non rilevarsi la contraddittorietà di una simile posizione rispetto all'azione amministrativa e legislativa della Regione Piemonte che ha recentemente realizzato un accorpamento delle Comunità montane preesistenti ispirandosi dichiaratamente al criterio di far corrispondere le nuove Comunità a zone omogenee (l. r. 19/2008) e identificando, a dispetto dell'opposizione anche giudiziaria di due delle tre Comunità accorpate (Alta Valle Susa e Val Sangone), nel territorio della nuova Comunità una zona di tale genere.

7. Sempre sotto il profilo della rappresentatività risalta un'altra criticità della scelta amministrativa contestata e cioè l'identificazione l'unificazione dall' "alto" dei vari Comuni del territorio interessato ai fini dell'attribuzione di uno o più rappresentanti. L'Autorità procedente può al più indicare i criteri delle aggregazioni comunali a ciò finalizzate, ma non può sostituire la propria volontà a quella dei

singoli Comuni se non violandone l'autonomia costituzionalmente garantita (art. 114 e 117 Cost.). Più precisamente, spetta ai singoli Comuni l'individuazione delle forme associative a cui dar luogo per l'esercizio delle proprie funzioni e con riferimento non soltanto al tipo di forma da utilizzare ma anche agli "associati" con cui unirsi. Significativamente, le leggi che prevedono consorzi obbligatori tra i comuni sono dalla dottrina più aggiornata tacciate di incostituzionalità.

8. La negligenza del valore dell'autonomia comunale nel procedimento in considerazione risulta del tutto evidente anche sotto il profilo della mera partecipazione procedimentale dei Comuni interessati alla costituzione dei raggruppamenti dotati di rappresentanti. Invero, i Comuni non hanno potuto fare altro che prendere atto di scelte già effettuate dalla Regione e dalla Provincia.

9. La lacunosità della motivazione emerge anche dalla mancata enunciazione dei criteri da applicare per la formazione delle aggregazioni comuni appena enunciate.

Se la ragione della "consonanza politica" (o meglio del difetto di questa) consente di comprendere, ma non certo di giustificare sul piano della legittimità, la *pars destruens* della scelta e cioè l'esclusione delle preesistenti Comunità dalla composizione dell'Osservatorio, né tale ragione né altre sono spese nella *pars construens* e cioè per spiegare la conformazione delle nuove aggregazioni legittimate ad esprimere rappresentanti

nell'Osservatorio. Infatti, a parte i Comuni direttamente interessati dalla localizzazione di snodi di particolare valenza strategica ai quali è riconosciuto una disgiunta e pari rappresentanza, per tutti gli altri comuni non è dato reperire alcun riferimento alla scelta dell'elemento di aggregazione, cosicché non si può comprendere sulla scorta di quale considerazione la frammentazione in gruppi dei Comuni assicuri una migliore rappresentanza degli stessi in seno all'Osservatorio rispetto alla Comunità montana.

10. Neppure è decifrabile la ragione della distribuzione del numero dei rappresentanti tra i vari raggruppamenti di Comuni. Il mero dato del numero dei componenti i singoli raggruppamenti non può ritenersi esauriente a fronte di vari criteri, apparentemente più rispondenti alla "natura delle cose", volti a differenziare il peso rappresentativo dei singoli Comuni, quali quello dell'intensità dell'impatto che deriverebbe all'intero territorio comunale dalla realizzazione dell'opera. Si può richiamare il criterio assunto dalla recente legislazione per identificare la volontà emersa dalla conferenza di servizi tra varie Amministrazioni e cioè il riferimento alle "*posizioni prevalenti*" (art. 114 ter, co. 6 bis, l. n. 241/1990), comunemente identificato con il valore dei diversi interessi curati dalle Amministrazioni stesse, in luogo del precedente criterio maggioritario.

Ne discende che la definizione del numero dei rappresentanti dei singoli enti territoriali nell'Osservatorio deve necessariamente essere

proporzionato all'incidenza che il singolo ente subisce dalla costruzione dell'opera.

II. Illegittimità derivata.

L'illegittimità del decreto presidenziale di modificazione della composizione dell'Osservatorio si trasmette, per derivazione, agli atti assunti da tale organismo nella composizione contestata inficiando la validità, in specie, del documento datato 29/1/2010 di approvazione degli *“Indirizzi operativi per la progettazione preliminare della nuova linea Torino Lione”*.

Per tutti i suesposti motivi

i Comuni di **Avigliana, Sant'Ambrogio di Torino, Chiusa San Michele, Vaie, Villar Focchiardo, San Didero, Giaglione e Gravere** in persona dei rispettivi Sindaci, fortemente preoccupati per il fatto che un confronto che si annuncia assai importante per la sorte delle popolazioni rappresentate sia fondato su una deformazione così grave dell'apporto partecipativo di queste, chiedono, con riserva espressa di proporre motivi aggiunti di ricorso, all'Ecc.mo TAR Piemonte:

- in via istruttoria: l'acquisizione di tutti gli atti del procedimento;
- nel merito: l'accoglimento del presente ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, co. 6 *bis* d.p.r. n. 115/2002, si dichiara che il presente procedimento è assoggettato al contributo unificato di € 500,00.

Con il favore degli onorari e delle spese di giudizio.

Torino, 12 marzo 2010

avv. Alessio Ariotto

avv. Gianluca Vitale

avv. Stefano Bertone

Relazione di notificazione:

Io sottoscritto Ufficiale Giudiziario addetto all'Ufficio Unico Notifiche presso la Corte d'Appello di Torino, a richiesta dei Comuni di Avigliana, Sant'Ambrogio di Torino, Chiusa San Michele, Vaie, Villar Focchiardo, San Didero, Giaglione e Gravere, e, per essi, dall'avv. Alessio Ariotto, dall'avv. Gianluca Vitale e dall'avv. Stefano Bertone ho notificato il suesteso ricorso consegnandone copia conforme all'originale a:

la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente nel domicilio eletto presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato in Torino, Corso Stati Uniti n. 45 e, ivi, a mani di:

l'Osservatorio relativo alla realizzazione dell'asse ferroviario Torino -
Lione in persona del Presidente nel domicilio eletto presso

l'Avvocatura distrettuale dello Stato in Torino, Corso Stati Uniti n. 45
e, ivi, a mani di:

la Regione Piemonte in persona del Presidente nella sede legale in
Torino, Piazza Castello n. 165 e, ivi, a mani di:

la Provincia di Torino in persona del Presidente nella sede legale in
Torino, via Maria Vittoria n. 12 e, ivi, a mani di:

la LTF sas in persona del legale rappresentante nella sede legale
italiana in Torino, Piazza Nizza n. 46 e, ivi, a mani di:

il Comune di Torino in persona del Sindaco nella sede legale in
Torino, Piazza Palazzo di Citta n. 1 e, ivi, a mani di:

