

Pubblicato il 15/06/2026

N. 11023/2026 REG.PROV.COLL.
N. 10769/2023 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 il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10769 del 2023, proposto da
Mediare S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata
e difesa dagli avvocati Paolo Pittori, Michela Urbani, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo
Pittori in Roma, Lungotevere dei Mellini 24;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Presidenza del Consiglio dei
Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato,
domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Umberto Garofoli, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Magnanelli, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Città Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Aspasia Pangallozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

(i) Del provvedimento di ANAS spa n. 153337 del 1 ° marzo 2023, conosciuto in data 24 maggio 2023, contenente approvazione del progetto definitivo dei lavori di realizzazione complanari al G.R.A;

tra via Casilina e lo svincolo di Tor Bella Monaca e con testuale dichiarazione di pubblica utilità delle aree;

(ii) del provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. 638 del 3.9 .2020 conosciuto in data 24 maggio 2023, contenente reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio relativamente alle opere sub. 2; di ogni ulteriore atto e provvedimento, presupposto, collegato e conseguente;

(iii) Occorrendo del l art. 3 D.P.R. 18.4.1994, n. 383, ove interpretato in senso ostativo alle ragioni della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di Roma Capitale e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2026 il dott. Giuseppe Grauso;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la società ricorrente, Mediare S.r.l., ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la determinazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Provveditorato per le OO.PP. per il Lazio) n. 638 del 3.9.2020 recante la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, nonché il provvedimento ANAS S.p.a. n. 153337 del 1.3.2023 di approvazione del progetto definitivo e dichiarazione di pubblica

utilità per la realizzazione della complanare extra GRA, unitamente a tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

In punto di fatto, l'odierna deducente espone di essere proprietaria – in virtù di atto di compravendita del 28.7.2020 – di un compendio immobiliare sito in Roma, via dei Ruderì di Torrenova n. 33, costituito da un terreno con sovrastanti fabbricati a destinazione commerciale. La ricorrente precisa che tali immobili, originariamente edificati *sine titulo*, risultano oggi pienamente legittimi sotto il profilo urbanistico-edilizio, in forza di plurime concessioni in sanatoria rilasciate tra il 1990 e il 1998 ex l. 47/1985, nonché del successivo permesso di costruire n. 605/2009.

La società ricorrente riferisce di aver appreso del procedimento ablatorio a suo carico soltanto nel marzo 2023, prendendo visione degli atti gravati soltanto nel maggio dello stesso anno, a seguito di apposita istanza di accesso.

A sostegno del gravame, la società ricorrente ha affidato l'impugnativa ai seguenti motivi di diritto:

I. Violazione art. 9, c.4, d.P.R. 327/2001 in relazione all'art. 3, d.P.R. 383/1994: illegittimità del provvedimento del MIT di reiterazione del vincolo espropriativo in assenza di apposita delibera dell'Assemblea Capitolina e dell'assenso della Regione Lazio. Violazione e falsa applicazione degli artt. 117, co.2, lett. p Cost. in relazione agli artt. 5 e 118 co.1 e 2 Cost. Violazione artt. 4 e 7 legge Fondamentale Urbanistica e del riparto delle competenze in materia urbanistica tra Stato-Regione e Comune. Violazione dei principi di leale collaborazione, proporzionalità e di sussidiarietà verticale.

II. Violazione art. 11, d.P.R. 327/2001. Omessa comunicazione di avvio del procedimento di reiterazione del vincolo espropriativo.

III. Violazione dell'art. 9, c.4, d.P.R. 327/2001: difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione degli artt. 41 e 42 Cost. e del principio di proporzionalità; violazione dell'art. 1 legge n. 241/1990. Illogicità e irragionevolezza manifeste.

IV. Violazione e falsa applicazione artt. 19 e 26, d.lgs. 152/2006 e degli allegati II bis, IV bis e V alla parte II del d.lgs. 152/2006. Violazione e falsa applicazione art. 8 bis, Dir. 2011/92. Difetto di istruttoria. Violazione del principio di precauzione.

2. Si sono costituite in giudizio Anas spa - Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché Roma Capitale (quest'ultima con mere memorie formali) chiedendo l'integrale reiezione del ricorso.

3. All'udienza pubblica del 13 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Ai fini di una migliore ricognizione dei fatti e delle ragioni poste a fondamento degli atti impugnati appare preliminarmente necessario ricostruire la complessa scansione procedimentale che ha condotto all'emissione dei provvedimenti gravati dall'odierna ricorrente.

La realizzazione dell'opera viabilistica in questione (corsie complanari al G.R.A. e relativi svincoli) si inserisce nel Programma di Recupero Urbano (PRU) "Tor Bella Monaca", oggetto di Accordo di Programma del 2005 tra Regione Lazio e Comune di Roma.

A seguito di prescrizioni imposte da ANAS S.p.A., la progettazione e il parziale finanziamento dell'opera sono stati assunti dalla società privata Galotti S.p.A., nell'ambito di una complessa Convenzione Urbanistica sottoscritta con Roma Capitale nel 2010 (e integrata nel 2012).

Nel 2014 è stato avviato l'iter per l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, a cui è seguita la Conferenza di Servizi convocata dal MIT. Con la deliberazione n. 42 del 23 luglio 2015, l'Assemblea Capitolina ha autorizzato il Sindaco ad esprimere parere favorevole al progetto definitivo in variante al PRG.

Il 3 settembre 2015, il MIT ha dichiarato perfezionata l'intesa Stato-Regione, approvando il Progetto Definitivo e apponendo contestualmente il vincolo espropriativo sulle aree interessate.

A causa dell'incremento dei costi registrato nel 2016, l'opera è stata suddivisa in due stralci funzionali.

Nelle more del perfezionamento della Convenzione tra Roma Capitale e ANAS, quest'ultima – con istanza del 3 settembre 2020 – ha richiesto al MIT

la reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio per consolidare la procedura, facendo affidamento sulla perdurante efficacia decennale della variante urbanistica legata alla Convenzione del 2010/2012.

Con provvedimento 638/2020 acquisito con protocollo ANAS 0656093 del 09.12.2020 è stato quindi rinnovato il vincolo preordinato all'esproprio relativo alle opere di cui all'oggetto.

Espletata a fine 2022 l'ulteriore fase partecipativa, l'Amministratore Delegato di ANAS ha infine approvato in linea tecnica i due Stralci Funzionali del Progetto Definitivo, dichiarandone la pubblica utilità – per quanto riguarda le aree oggetto del presente contenzioso – con provvedimento prot. 0153337 del 01.03.2023.

Nel maggio 2023, ANAS ha quindi proceduto a notificare *ad personam* le suddette approvazioni a tutti i proprietari interessati, consentendo all'odierna ricorrente l'accesso agli atti (perfezionatosi in data 24.05.2023) che ha poi condotto all'impugnativa del provvedimento di approvazione ANAS n. 0153337 del 01.03.2023 e del provvedimento del MIT prot.638 del 03.09.2020 di reiterazione del vincolo, oggetto del presente ricorso.

5. Con il primo, articolato motivo di gravame, la società ricorrente lamenta la violazione dell'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 327/2001 in relazione all'art. 3 del d.P.R. n. 383/1994, deducendo altresì la lesione degli artt. 117, 118 e 5 della Costituzione in tema di riparto delle competenze urbanistiche.

Asserisce parte ricorrente che la determinazione n. 638 del 3.9.2020, con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) ha reiterato il vincolo preordinato all'esproprio sulle aree di sua proprietà, sarebbe illegittima in quanto la reiterazione avrebbe richiesto l'indizione di una nuova Conferenza di Servizi e la necessaria acquisizione di una nuova delibera dell'Assemblea Capitolina e dell'assenso regionale, sul presupposto che prolungare il vincolo equivalga a prorogare l'efficacia di una scelta di pianificazione urbanistica ormai decaduta, sostenendo che “*la reiterazione del vincolo vale comunque a reiterare*

una previsione urbanistica e quindi deve essere adottata con la medesima procedura di approvazione e comunque almeno con il coinvolgimento dei soggetti competenti in materia”.

Il motivo è infondato.

Non persuade la tesi della erronea sovrapposizione tra la durata del vincolo meramente espropriativo e l'efficacia temporale della destinazione urbanistica impressa al territorio.

Prevede infatti l'art. 9 comma 4 del DPR 327/01 che: *“Il vincolo preordinato all'esproprio, dopo la sua decadenza, può essere motivatamente reiterato, con la rinnovazione dei procedimenti previsti dal comma 1 e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli standard”.* Il comma 1 recita: *“... un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'esproprio quando diventa efficace l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità”.*

Tale disposizione consente pertanto di ripetere nuovamente gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio sulle aree interessate precedentemente da un vincolo espropriativo, purché permanga la conformità urbanistica.

Come correttamente eccepito dalle Amministrazioni resistenti, l'intervento infrastrutturale *de quo* risulta tuttora conforme agli standard e alle previsioni urbanistiche disposte con la variante al P.R.G., approvata dal Comune di Roma a seguito di parere favorevole espresso con delibera dell'Assemblea Capitolina n. 42 del 23.7.2015, tutt'ora in vigore, che scaturisce dalla convenzione urbanistica stipulata in data 29 dicembre 2010 e sottoscritta tra la Società Galotti S.p.A. e Roma Capitale.

Per pacifico principio in materia urbanistica – rinvenibile già nell'art. 16 della Legge n. 1150/1942 in tema di piani particolareggiati, pacificamente applicabile ai piani attuativi e agli accordi similari previsti dalla legislazione regionale – l'efficacia delle convenzioni urbanistiche ha una durata pari a dieci anni.

Ne consegue che, nel momento in cui l'ANAS ha formulato l'istanza di reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio (in data 3.9.2020) e il MIT

ha adottato il relativo provvedimento in data 9.12.2020 n. 638, la destinazione urbanistica impressa alle aree con la variante del 2015 godeva di perdurante e piena efficacia, trovandosi ampiamente all'interno del proprio orizzonte di validità decennale, con conseguente piena validità del provvedimento di reiterazione del vincolo urbanistico gravato.

6. Con il secondo motivo di gravame la società ricorrente si duole della dedotta lesione delle proprie garanzie partecipative. Assume, in particolare, che il provvedimento del MIT n. 638 del 3.9.2020 sarebbe illegittimo in quanto adottato in totale assenza di comunicazione personale di avvio del procedimento ai privati incisi dall'azione ablatoria, in violazione del combinato disposto degli artt. 9, comma 4, e 11 del T.U. Espropri (d.P.R. n. 327/2001). Tale omissione avrebbe precluso alla ricorrente di interloquire utilmente con l'amministrazione al fine di orientare le scelte discrezionali e garantire il minor sacrificio possibile della propria posizione giuridica.

Il motivo non è suscettibile di favorevole considerazione.

Come puntualmente eccepito dalla difesa erariale e documentato *per tabulas* in atti, le garanzie di partecipazione procedimentale risultano infatti essere state pienamente rispettate, in stretta e rigorosa applicazione del dettato normativo. Contrariamente a quanto sopra contestato, ANAS, con avviso prot. 0583483 del 20.09.2021, ha dato pubblico avviso del reiterno del vincolo preordinato all'esproprio ai sensi degli articoli 11 e 9 del d.P.R. 327/01.

Il comma 2 dell'art.11 dispone che l'avviso di avvio del procedimento è comunicato personalmente agli interessati alle singole opere previste dal piano o dal progetto e che “ *Allorché il numero dei destinatari sia superiore a 50, la comunicazione è effettuata mediante pubblico avviso, da affiggere all'albo pretorio dei Comuni nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo, nonché su uno o più quotidiani a diffusione nazionale e locale e, ove istituito, sul sito informatico della Regione o Provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli immobili da assoggettare al vincolo*”.

Il piano particellare di progetto elenca n. 216 ditte interessate. Pertanto Anas ha correttamente dato pubblicità dell'avviso di avvio del procedimento per il reitero con l'affissione presso l'albo pretorio del Comune di Roma dal 14.12.2021 al 14.01.2022 e pubblicato altresì l'avviso sui quotidiani “*Il Messaggero*” e “*Il Tempo*” del giorno 08.10.2021 e sul sito informatico istituzionale regionale dell'ANAS.

Ne consegue l'infondatezza del motivo.

7. Con il terzo motivo di gravame, la società ricorrente deduce la violazione dell'art. 9, comma 4, del d.P.R. n. 327/2001, nonché degli artt. 41 e 42 della Costituzione e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa, lamentando un radicale difetto di istruttoria e di motivazione. In sintesi, la deducente evidenzia che la localizzazione dell'opera pubblica comporterebbe la parziale distruzione di un fabbricato di circa 1.400 mq di sua proprietà, determinando l'inevitabile cessazione delle attività d'impresa ivi esercitate.

A fronte di un simile sacrificio imposto alla proprietà e all'iniziativa economica privata, l'Amministrazione avrebbe del tutto omesso di valutare soluzioni tecniche alternative.

Tale carenza motivazionale si tradurrebbe in una illegittimità tanto più grave in quanto afferente a un provvedimento di *reiterazione* del vincolo, per il quale la giurisprudenza imporrebbe una rigorosa e aggiornata comparazione degli interessi in gioco. Da ultimo, si contesta l'incongruità dell'accantonamento finanziario previsto per l'opera, ritenuto insufficiente rispetto al solo valore indennitario rivendicato dall'odierna ricorrente.

La doglianza è destituita di fondamento.

Il Collegio ritiene di dover fare applicazione del consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa in materia di reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio, le cui direttrici fondamentali sono state tracciate dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 7 del 2007) la quale ha stabilito che per il caso di prima reiterazione del vincolo all'esproprio, in

assenza di ulteriore decadenza dal vincolo “può ritenersi giustificato il richiamo alle originarie valutazioni, quando vi è una prima reiterazione”.

Nello stesso senso la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 5103 del 23/05/2023: *“in caso di prima (e unica) reiterazione di un vincolo urbanistico, accompagnata dalla approvazione del progetto preliminare dell’opera, e, quindi, da una impegnativa manifestazione di volontà intesa alla sua concreta ed effettiva realizzazione, si dequota l’ampiezza della motivazione richiesta e viene meno la previsione dell’immediato pagamento dell’ indennizzo, destinata a trovare puntuale applicazione con l’approvazione del progetto definitivo e con i successivi e consecutivi atti della procedura ablatoria. Questa conclusione trae argomento dalla considerazione per la quale, qualora il vincolo espropriativo sia ricollegato all’approvazione di un progetto preliminare, è del tutto evidente che l’amministrazione mostra di avere un serio interesse a eseguire l’intervento, onde deve ritenersi legittimo che la motivazione possa limitarsi a dare conto del mero interesse alla esecuzione dell’opera posto già a fondamento dell’originario vincolo preordinato all’esproprio (Cons. Stato, Sez. II, n. 90/2021; Sez. IV, 12 maggio 2014, n. 2418).*

Nel caso di specie, si verte in un’ipotesi di prima reiterazione di un vincolo originariamente imposto nel 2015. Risulta pertanto sufficiente il richiamo alle originarie valutazioni pianificatorie, non essendo imposto all’Autorità procedente l’onere di procedere a una nuova ponderazione comparativa degli interessi privati o alla disamina puntuale di ipotetiche soluzioni tecniche alternative, né di dover giustificare nuovamente il quantitativo delle somme da accantonare ai fini dei futuri indennizzi previsti per l’opera.

8. Con il quarto e ultimo motivo di gravame, la società ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 19 e 26 del d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell’Ambiente), nonché dell’art. 8-bis della Direttiva 2011/92/UE e del principio di precauzione.

La censura si fonda sull’assunto secondo cui il provvedimento di esclusione dalla **Valutazione di Impatto Ambientale** (cd. screening o verifica di assoggettabilità a VIA), risalente al 2012, avrebbe perso efficacia per decorso del termine quinquennale previsto dalla legge per i provvedimenti di VIA. Ne

deriverebbe che l'approvazione del progetto definitivo e la reiterazione del vincolo urbanistico sarebbero viziate per carenza di un quadro conoscitivo **ambientale** aggiornato, essendo trascorso oltre un decennio dalla **valutazione** originaria, con conseguente necessità di una nuova istruttoria alla luce del mutato contesto territoriale.

Il motivo è privo di pregio.

La tesi della ricorrente muove da un'erronea sovrapposizione tra due procedimenti che l'ordinamento mantiene distinti e autonomi: la **Valutazione di Impatto Ambientale** in senso proprio (art. 25 d.lgs. 152/2006) e la Verifica di assoggettabilità a VIA, o screening (art. 19 d.lgs. 152/2006).

Come correttamente eccepito dalla difesa erariale, tale autonomia si riflette anche sul regime della relativa efficacia temporale.

Se è vero che il legislatore è più volte intervenuto per disciplinare e limitare nel tempo l'efficacia del provvedimento di VIA – fissando inizialmente, a partire dal d.lgs. n. 4/2008, un termine di cinque anni, oggi elevato a dieci – nessuna disposizione del Codice dell'Ambiente prevedeva, prima del recente intervento operato con il d.l. n. 153/2024, un analogo limite di efficacia temporale per il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA per il quale è sufficiente la mera attualità.

Tale assetto normativo interno risulta peraltro coerente con la disciplina eurounitaria.

L'art. 8-bis, par. 6, della Direttiva 2011/92/UE (come modificata dalla Direttiva 2014/52/UE) impone unicamente di garantire che la decisione **ambientale** sia ancora attuale al momento dell'autorizzazione del progetto, limitandosi a rimettere agli Stati membri la facoltà – e non l'obbligo – di stabilire una durata di validità predeterminata per i provvedimenti di screening:

“Al momento di adottare una decisione in merito alla concessione dell'autorizzazione, l'autorità competente si accerta che la conclusione motivata di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g, punto iv), o qualsiasi decisione di cui al paragrafo 3 del presente articolo, sia

ancora attuale. A tale fine gli Stati membri possono fissare un termine per la validità della conclusione motivata di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g), punto iv), o di qualsiasi delle decisioni di cui al paragrafo 3 del presente articolo”.

Il Collegio ritiene pertanto di condividere l'interpretazione resa dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), secondo cui il termine quinquennale di decadenza previsto per la VIA non è suscettibile di estensione analogica ai provvedimenti di screening.

Una simile estensione si tradurrebbe in una violazione dei principi di legalità e di certezza del diritto, imponendo all'Amministrazione decadenze non previste dalla legge vigente *ratione temporis*.

Né può giovare, nel caso di specie, il richiamo al d.l. n. 153/2024 (entrato in vigore nell'ottobre 2024), che ha per la prima volta introdotto un limite temporale di efficacia (non inferiore a cinque anni) anche per lo screening. Trattandosi di norma priva di efficacia retroattiva, essa non può incidere sulla validità dei provvedimenti adottati sotto il vigore del precedente quadro normativo, in relazione ai quali i proponenti hanno maturato un legittimo affidamento.

Esclusa, dunque, la pretesa decadenza temporale, l'Amministrazione appare aver in ogni caso rispettato il principio di attualità e di precauzione **ambientale** richiamato dalla citata direttiva europea, avendo la stessa rilasciato formale verifica di ottemperanza alle prescrizioni dettate in sede di esclusione VIA (Provvedimento Direttoriale prot. DVA-2015-0000917) e più recentemente (agosto-novembre 2024), attivato e concluso positivamente, presso il MASE, un'ulteriore procedura di verifica di ottemperanza alle condizioni ambientali, confermando l'attualità e l'adeguatezza delle misure mitigative rispetto allo stato di realizzazione del progetto.

Alla luce delle superiori considerazioni non si ravvisa alcun difetto di istruttoria né alcuna violazione della normativa **ambientale**.

Ne consegue il rigetto anche del quarto motivo di ricorso e conseguentemente la reiezione dell'intero gravame.

9. Sussistono giustificati motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Giuseppe Grauso, Primo Referendario, Estensore

Giulia La Malfa, Referendario

L'ESTENSORE
Giuseppe Grauso

IL PRESIDENTE
Francesco Mele

IL SEGRETARIO