

N. 00416/2013 REG.PROV.COLL.

N. 01616/2009 REG.RIC.

N. 01380/2011 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 Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1616 del 2009, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Alberto Sperotto, rappresentato e difeso dagli avv. Maurizio Sartori, Luciano Guerrini, Luciano Butti, Antonio Sartori, Maria Gabriella Maggiora, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33; Pierantonio Poli, Maria Oliboni; Gianfranco Bresolin, Paola Fassini, Giulio Stranieri, Silvana Pellegrini, Adriana Luciana Bertani, Gioconda Carli, Giuseppe Perusi, Carla Zanuso, Renato Fontana, Patrizia Guarini, Luigi Salgari, Silvio Perusi, Marcello Toffalini, Comitato di Cittadini Contro il Collegamento Autostradale delle Torricelle, rappresentati e difesi dall'avv. Maria Gabriella Maggiora, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

contro

Comune di Verona in Persona del Sindaco P.T., rappresentato e difeso dagli avv. Franco Zambelli, Giovanni Caineri, Giovanni Sala, Arturo Cancrini, con domicilio

eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22; Ministero dei Beni e Attività Culturali, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrett. Stato, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

nei confronti di

Technital Spa, rappresentato e difeso dagli avv. Carlo Fratta Pasini, Barbara Ferrari, Giorgio Pinello, con domicilio eletto presso Giorgio Pinello in Venezia, San Polo, 3080/L;

sul ricorso numero di registro generale 1380 del 2011, proposto da: Maria Vittoria Valle, rappresentato e difeso dagli avv. Stefania Brugnoli, Maria Gabriella Maggiora, Giorgio Pinello, Andrea Coronin, con domicilio eletto presso Giorgio Pinello in Venezia, San Polo, 3080/L; Eugenia Giuseppina Martini, Maria Adelaide Besa Bevilacqua, Giuseppe Fagiuoli, Paola Benico, Renato Fontana, Pietro Zanoni, Elena Zanoni, Stefano Zanoni, Francesca Zanoni, Elisa Zanoni, Maria De Angelis, Attilio Fornasieri, Gioconda Carli, Graziella Gioconda Carli, Giovanni Carli, Luigi Salgari, Maria Graziella Sona, Adriana Luciana Bertani, Mariella Caterina Bertani, Giovanni Avesani, Licia Libera Ronconi, Giuseppe Perusi, Sergio Perusi, Silvio Perusi, Luigia Chisari, Angelo Rocco Accordini, Maria Oliboni, Lino Merci, Laura Merci, Dina Fornaser, Giovanni Merci, Orfea Fornaser, Giorgio Merci, Osvaldo Pietro Lugoboni, Giulietta Lugoboni, Carla Zanuso, Ivo Bianchi, rappresentati e difesi dagli avv. Stefania Brugnoli, Andrea Coronin, Maria Gabriella Maggiora, Giorgio Pinello, con domicilio eletto presso Giorgio Pinello in Venezia, San Polo, 3080/L; Mario Gugole, rappresentato e difeso dagli avv. Maria Gabriella Maggiora, Giorgio Pinello, Stefania Brugnoli, Andrea Coronin, con domicilio eletto presso Giorgio Pinello in Venezia, San Polo, 3080/L;

contro

Comune di Verona, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Sala, Franco Zambelli, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22; Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata in Venezia, San Marco, 63;

nei confronti di

Technital Spa, rappresentato e difeso dagli avv. Martina Zancan, Barbara Ferrari, Carlo Fratta Pasini, con domicilio eletto presso Martina Zancan in Venezia, San Polo , 3080/L;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1616 del 2009:

lavori pubblici - mobilita' e traffico - gare contratti appalti - completamento anello circonvallatorio nord - traforo delle torricelle.

quanto al ricorso n. 1380 del 2011:

urbanistica: annullamento delibera approvazione variante urbanistica.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Verona in Persona del Sindaco P.T. e di Technital Spa e di Ministero dei Beni e Attivita' Culturali e di Comune di Verona e di Ministero Per i Beni e Le Attivita' Culturali e di Technital Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 gennaio 2013 il dott. Silvia Coppari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso introduttivo (iscritto al numero 1606 del registro ricorsi dell'anno 2009) successivamente integrato da motivi aggiunti, Alberto Sperotto e altri, in qualità di proprietari di alcuni fondi assoggettati a vincolo espropriativo in funzione della realizzazione dell'anello circonvallatorio a nord della città di Verona – Traforo delle Torricelle, nonché di proprietari/usufruttuari di fondi comunque limitrofi al tracciato viario dell'opera e il “Comitato di cittadini contro il collegamento autostradale delle Torricelle”, hanno impugnato la deliberazione della Giunta comunale n. 152 del 2009 che, in esito alla selezione del promotore, ha dichiarato di pubblico interesse la proposta presentata dall'ATI Technital s.p.a. per la realizzazione dell'opera pubblica in questione mediante *project financing*.

1.1. Il gravame è affidato ai seguenti motivi:

- 1) «violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario e interno (con specifico riferimento al principio della trasparenza)» e dell'«art. 12 della L. 241 del 1990», nonché «eccesso di potere per difetto di istruttoria», in quanto la Commissione giudicatrice avrebbe omesso (prima all'apertura delle buste) di ripartire il punteggio massimo stabilito nell'avviso di selezione del 9.4.2008 tra tutti i sottocriteri individuati dal bando medesimo, con la conseguenza che non sarebbe possibile capire in base a quale specifico sottocriterio sarebbe stato effettuato il giudizio di prevalenza di una proposta rispetto all'altra;
- 2) «violazione di legge con riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006 e con riferimento alla legge n. 241 del 1990», nonché «eccesso di potere per carenza di motivazione», in quanto nell'attribuzione del punteggio numerico da parte di ciascun commissario difetterebbe «alcuna nota relativa alle concrete caratteristiche dell'elemento di volta in volta considerato», con conseguente difetto di motivazione in ordine ai punteggi e alle preferenze accordate;
- 3) «violazione di legge con riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006 per insufficiente considerazione dei profili ambientali dell'opera», nonché «eccesso di potere per

carenza di motivazione», poiché a partire dall'avviso di selezione del promotore per la realizzazione dell'opera pubblica in esame mancherebbe «qualsiasi seria e moderna considerazione dell'impatto ambientale» dell'opera, essendo al riguardo del tutto insufficienti le misure di compensazione ambientale previste;

4) «eccesso di potere per sviamento della funzione pubblica e carenza di motivazione in relazione alla contraddittorietà tra la delibera [n. 116] del 24 aprile 2009 (che prevedeva la negoziazione di modifiche con uno dei partecipanti prima della scelta del soggetto promotore e della approvazione del progetto preliminare) e quella [n. 152] del 29 maggio 2009 (che invece dichiara il pubblico interesse della proposta di Technital, inserendo delle integrazioni al progetto da quest'ultima presentato e ciò – almeno apparentemente – in assenza di una previa negoziazione con la società in questione di adeguamenti e migliorie da apportare)».

2. Con un primo ricorso per motivi aggiunti è stata impugnata la delibera del Consiglio comunale n. 1 del 2010 di approvazione di alcune modifiche alla proposta presentata dal promotore con contestuale dichiarazione della stessa di pubblico interesse.

2.1. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti sono state impuginate le delibere del Consiglio comunale n. 62 del 2010 (di approvazione del progetto preliminare dell'anello circonvallatorio a nord della città di Verona – Traforo delle Torricelle e di contestuale adozione della variante urbanistica n. 305 al PRG/PI), e n. 48 del 24.06.2010 (di approvazione degli aggiornamenti al programma triennale dei lavori pubblici 2010-2012 dell'elenco annuale 2010), nonché la nota della Soprintendenza per i Beni Archeologici del Veneto in data 30.6.2010 che ha concesso al Comune il rinvio della verifica preventiva dell'interesse archeologico.

2.2. Con un terzo e un quarto ricorso per motivi aggiunti sono state altresì impuginate: a) la delibera del Consiglio comunale n. 6 del 2011, di approvazione della variante urbanistica al PRG n. 305 del 2010, b) la deliberazione di Giunta

comunale n. 104 del 2011 che fissa gli indirizzi per l'integrazione del progetto preliminare, c) la deliberazione di Giunta comunale n. 148 del 2011 di approvazione di integrazioni/modifiche al progetto preliminare del Traforo Torricelle, d) il bando di gara n. 56 del 2011 per l'affidamento della progettazione, realizzazione e gestione del Traforo delle Torricelle, d) la deliberazione n. 235 del 2011 (che approva il bando e il disciplinare di gara nonché il nuovo schema del contratto di concessione).

3. Con altro ricorso iscritto al numero 1380 del registro dei ricorsi dell'anno 2011, M. V. Valle unitamente ad altri 38 ricorrenti, di cui 8 (R. Fontana, G. Carli, L. Salgari, A. L. Bertani, S. Perusi, G. Perusi, C. Zanuso, M. Oliboni) nella loro qualità «di proprietari o usufruttuari di immobili o coltivatori diretti, interessati direttamente dalla (...) variante urbanistica n. 305, avente ad oggetto l'opera pubblica di completamento dell'anello circonvallatorio a nord della città di Verona – Traforo delle Torricelle», hanno impugnato le deliberazioni del consiglio comunale n. 6 del 2011 (concernente l'approvazione della variante urbanistica n. 305 al PRG/PI) e n. 62 del 2010 (di approvazione del progetto preliminare dei lavori in questione), le deliberazioni di giunta comunale n. 104 del 2011 e n. 148 del 2011 (di approvazione delle integrazioni al progetto preliminare), la nota della Soprintendenza per i Beni Archeologici del Veneto in data 30.6.2010.

3.1. L'impugnativa si articola in plurime censure avverso ciascun provvedimento, deducendo in sintesi, da un lato, l'illegittimità della procedura adottata per l'adozione della variante urbanistica n. 305 al PRG/PI di Verona per carenza dei presupposti (in violazione e falsa applicazione sia dell'art. 50 della L.R.V. n. 61 del 1985 sia dell'art. 6 della L.R.V. n. 4 del 2008), dall'altro, una serie di violazioni di legge a carico della variante medesima così sintetizzabili:

a) mancata sottoposizione della variante impugnata a valutazione ambientale strategica (VAS), in violazione degli artt. 6, 7, e 12 del d.lgs. n. 153 del 2006, così

come a valutazione di impatto ambientale (VIA), in violazione degli artt. 7 e 20 del d.lgs. n. 152 del 2006 e della L.R.V. n. 10 del 1999;

b) difetto di istruttoria e violazione di legge (in relazione all'art. 89 del DPR 380 del 2001) per la mancata acquisizione, in applicazione della normativa antisismica, del parere dell'Ufficio tecnico regionale, prescritto a norma dell'art. 89 del DPR 380 del 2001;

c) illegittimità del progetto preliminare nella parte in cui approva opere (l'autoparco ivi progettato, volto ad ospitare 1300 vetture) da realizzare in prossimità del casello autostradale, in mancanza del progetto strategico regionale che l'art. 38 del PTRC del Veneto (adottato con DGR n. 372 del 2009) richiederebbe per le opere da realizzare nel raggio di 2 Km dalla barriera autostradale;

d) eccesso di potere per carenza di motivazione con riguardo ad una serie di opere asseritamente a "servizio dell'utenza" ancorché estranee o comunque non "dimensionate" rispetto alle reali esigenze di chi userebbe l'infrastruttura stradale;

e) difetto, nella relazione tecnica allegata alla variante urbanistica n. 305, dell'indicazione degli obiettivi da perseguire e della verifica dei rapporti e dei limiti di dimensionamento e dello stato di attuazione del piano, in violazione dell'art. 50, comma 2, della LRV n. 61 del 1985;

f) illegittimità della variante al piano regolatore generale in quanto introdotta dopo l'approvazione del PAT, ovvero per mancata verifica del rispetto del limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola;

g) illegittimità della variante nella parte in cui una parte del tracciato (da realizzare nei pressi dei quartieri di "Avesa" e di "Qinzano") violerebbero il "vincolo cimiteriale", che vieta la costruzione di nuovi edifici nel raggio di 200 metri dai due

cimiteri ivi esistenti senza il previo parere favorevole della competenza azienda sanitaria locale.

3.1. Con successivo ricorso per motivi aggiunti è stata altresì impugnata la delibera n. 91 del 2011 per «illegittimità derivata – ovvero in via diretta ed autonoma – per i medesimi vizi» che inficerebbero i provvedimenti già impugnati, in considerazione della natura «confermativa» del recepimento della variante n. 305 ad opera del Piano degli Interventi.

3.2. In ogni caso e «in via residuale» si deduce che l'iter mediante il quale il Comune sarebbe giunto all'imposizione dei vincoli preordinati all'espropriazione ai fini della realizzazione del "Traforo delle Torricelle" confliggerebbe con i principi fondamentali dell'ordinamento che non tollera «sanatorie» in ambito urbanistico.

3.3. In sostanza, secondo i ricorrenti, delle due l'una: o il recepimento della variante nel P.I. ha valore meramente confermativo, in quanto tale inidoneo a far venir meno i vizi della stessa, oppure sarebbero «state violate le norme in tema di procedimento finalizzato all'espropriazione e di partecipazione dei proprietari».

4. In entrambi i giudizi ha resistito in giudizio il Comune di Verona eccependo preliminarmente l'inammissibilità dei ricorsi sia per difetto di legittimazione ad agire sia (solo con riguardo al ricorso n. 1616/09) per sopravvenuta carenza di interesse in considerazione della mancata impugnazione entro il termine di decadenza (12 maggio 2011) del Piano degli Interventi adottato con delibera n. 91 del 2011. Detta adozione sarebbe infatti avvenuta sulla base di un nuovo e autonomo procedimento per effetto del quale dovrebbe ritenersi definitivamente superata la variante urbanistica n. 305.

3.1. Il Comune ha in ogni caso puntualmente replicato in ordine a tutti i motivi di ricorso, chiedendone il rigetto nel merito.

4. Anche il Ministero dei Beni e delle attività culturali si è costituito in entrambi i giudizi contestando la fondatezza della pretesa illegittimità del provvedimento di

propria competenza, concernente la nota in data 30.6.2010 della Soprintendenza per i beni archeologici del Veneto, posto che il differimento delle indagini ex art. 96 d.lgs. n. 163 del 2006 al momento della definitiva individuazione del concessionario dovrebbe considerarsi, oltre che legittimo, anche sostenuto da una valutazione di opportunità del tutto congruente.

5. Si è inoltre costituita in entrambi i giudizi la controinteressata Technical s.p.a. eccependo in via preliminare – con specifico riguardo al ricorso n. 1616/09 – il difetto di legittimazione dei ricorrenti ad impugnare gli atti relativi alla procedura di *project financing* di nomina del promotore e di dichiarazione di pubblico interesse della proposta da quest'ultimo formulata, nonché l'inammissibilità [*recte*: l'improcedibilità] del secondo ricorso per motivi aggiunti per sopravvenuta carenza di interesse – nella parte in cui è impugnata la delibera di adozione della variante urbanistica al PRG/PI n. 305 e di approvazione del progetto preliminare dell'opera – in considerazione della mancata impugnazione della delibera n. 6 del 2011 (di approvazione definitiva della variante n. 305 al PRG/PI) e del Piano degli Interventi (adottato con delibera n. 91 del 23.12.2011), che ha integralmente recepito la variante suddetta.

5.1. Nel merito la controinteressata ha contestato la fondatezza di alcuni specifici profili di censura concernenti la pretesa illegittimità della delibera n. 48 del 2010 di aggiornamento del programma triennale dei lavori pubblici del Comune di Verona per gli anni 2010/2012 e dell'elenco annuale dei lavori per l'anno 2010, così come del progetto preliminare dell'opera per difetto di VIA e di VAS.

6. Le cause inizialmente chiamate all'udienza del 31 maggio 2012, su accordo delle parti, venivano entrambe rinviate ad un'udienza successiva, stante l'opportunità di una loro trattazione congiunta e considerata la necessità di sviluppare il contraddittorio difensivo nei confronti dell'impugnativa svolta (con ricorso per

motivi aggiunti solo nell'ambito del ricorso n. 1380 del 2011) avverso il Piano degli Interventi.

6.1. In vista della discussione, le parti depositavano memorie conclusionali e di replica.

7. All'udienza pubblica del 17 gennaio 2013, dopo rituale discussione dei procuratori delle parti costituite, le cause venivano trattenute in decisione.

DIRITTO

1. In via del tutto preliminare il Collegio rileva che il *thema decidendum* oggetto degli odierni ricorsi risulta parzialmente coincidente e che, pur dovendosi escludere che fra le cause in questione sussista un rapporto di identità, difettando fra le azioni con esse rispettivamente proposte una coincidenza di tutti gli elementi identificativi, ovvero un rapporto di “continenza”, posto che i provvedimenti impugnati sono solo parzialmente sovrapponibili, tuttavia l'oggettiva afferenza alla medesima vicenda procedimentale (avente ad oggetto la realizzazione del collegamento autostradale delle “Torricelle”) nonché la parziale coincidenza soggettiva dei ricorrenti dei due gravami rendono opportuno procedere alla loro riunione.

2. Le odierne impugnazioni, integrate da successivi ricorsi per motivi aggiunti, risultano proposte collettivamente da soggetti titolari di diritti dominicali o personali di godimento su terreni siti sul tracciato ovvero nelle immediate vicinanze dell'opera pubblica da realizzare.

2.1. In particolare, con l'impugnazione articolata mediante il ricorso n. 1616/09 si contesta innanzitutto la legittimità di tutta la serie procedimentale inerente la procedura di *project financing* di cui agli artt. 153 e 154 del d.lgs. n. 163 del 2006 (nel testo ante riforma introdotta dal d.lgs. n. 152 del 2008) seguita dall'amministrazione per l'individuazione della proposta di pubblico interesse, così come per la scelta del promotore, culminata nell'approvazione del progetto

preliminare dell'opera pubblica (cfr. delibera n. 62 del 2010) e di contestuale adozione della variante urbanistica n. 305 al PRG/PI del Comune di Verona per la relativa realizzazione.

2.2. I ricorrenti hanno anche impugnato lo schema, ancora non definitivo, di bozza della convenzione regolante il futuro rapporto di concessione allegata al bando di gara n. 56 del 2011.

3. In ordine a tale gruppo di censure deve preliminarmente essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalle parti resistenti per difetto di legittimazione ad agire degli odierni ricorrenti nei confronti dell'intera serie procedimentale inerente la gara ad evidenza pubblica concernente la dichiarazione di pubblico interesse del progetto così come l'individuazione del soggetto promotore.

3.1. Ad avviso del Collegio tale eccezione merita accoglimento, posto che i ricorrenti, in quanto estranei alla gara medesima, sono sprovvisti di qualunque posizione differenziata rispetto ad essa e dunque privi di un interesse legittimo giudizialmente tutelabile che li abiliti a sindacarne la legittimità.

3.2. Sul punto non colgono nel segno le repliche dei ricorrenti: è infatti evidente che la lesione di cui essi si dolgono non deriva dalla pretesa illegittimità della procedura selettiva in sé e per sé considerata, ma dalla decisione della realizzazione dell'opera pubblica secondo un determinato schema progettuale ed una precisa localizzazione, la cui valenza lesiva è data non già dall'individuazione di un determinato soggetto esecutore e/o dalla specifica formula di partenariato pubblico-privato in concreto adottata per la realizzazione di essa, bensì dalla sua assunzione nell'ambito di un determinato strumento urbanistico (variante n. 305) da cui discende l'effetto impositivo di vincoli preordinati all'espropriazione in conseguenza della localizzazione dell'opera stessa.

3.3. Del resto, questo TAR ha già evidenziato l'erroneità del presupposto (valorizzato con l'odierna impugnazione) secondo cui i contenuti della proposta del progetto presentata dal promotore e ritenuta di pubblico interesse dal Comune, identificata formalmente quale "progetto preliminare", avrebbe contenuto così dettagliato da configurarsi sostanzialmente in termini di progetto definitivo (cfr. TAR Veneto, sez. I, sentenza n. 6509 del 2010).

3.4. Deve quindi essere dichiarata l'inammissibilità delle censure sollevate con il gravame n. 1616/09 per difetto di legittimazione e di interesse ad agire nei confronti di tutti gli atti antecedenti l'adozione della variante urbanistica n. 305 e riguardanti la procedura ad evidenza pubblica di *project financing* di selezione del promotore e di dichiarazione di pubblico interesse della proposta da quest'ultimo formulata, così come nei confronti della schema di convenzione, peraltro non ancora sottoscritto dalle parti.

4. Sempre in via preliminare deve essere scrutinata l'eccezione di improcedibilità delle censure proposte avverso il procedimento di approvazione della variante urbanistica al PRG/PI n. 305 (con riguardo alla pretesa violazione della normativa urbanistica regionale applicabile alle varianti nella fase successiva all'approvazione del PAT e in carenza del Piano degli Interventi), per sopravvenuta carenza di interesse in difetto di impugnazione del nuovo strumento urbanistico del Piano degli Interventi.

4.1. Anche tale eccezione è fondata.

4.2. Il Collegio rileva al riguardo che, in effetti, successivamente alla proposizione di entrambi i ricorsi, il Comune di Verona ha adottato e approvato il Piano degli Interventi (PI), che completa lo strumento urbanistico comunale in attuazione delle previsioni del Piano di Assetto del Territorio (PAT) con deliberazione del Consiglio comunale n. 91 del 23.12.2011, divenuta efficace il 13.3.2012.

4.3. La variante urbanistica n. 305 risulta invero recepita nel Piano degli Interventi medesimo (cfr. art. 82 NTO), sicché le previsioni urbanistiche contestate con gli odierni ricorsi trovano ora fonte autonoma in tale ultimo provvedimento dal quale promanano in via originaria i vincoli all'espropriazione per la realizzazione dell'opera pubblica in questione.

4.4. L'art. 182 comma 2 delle NTA prevede in particolare che «è integralmente recepita nel presente PI la variante n. 305 al previgente PRG/PI relativa all'anello circonvallatorio – Traforo delle Torricelle ed i relativi vincoli preordinati all'esproprio, comprese le norme di attuazione della Z34 che continuano ad applicarsi sino al completamento dell'opera pubblica».

4.5. L'esame di tale *iter* e del rapporto fra gli strumenti urbanistici in questione non consente di assegnare al Piano degli Interventi, in ragione del recepimento medesimo, natura meramente confermativa della variante urbanistica n. 305, dovendosi pertanto escludere un eventuale effetto caducante dell'annullamento di quest'ultima nei confronti del Piano medesimo.

4.6. Ed invero, deve rilevarsi sul punto che, nell'ambito del fenomeno generale dell'invalidità derivata, va distinta la figura dell' "invalidità caducante" da quella dell'invalidità "ad effetto viziante", potendosi realizzare la prima solo quando il provvedimento annullato in sede giurisdizionale costituisce il presupposto unico ed imprescindibile dei successivi atti consequenziali, esecutivi e meramente confermativi, sicché il suo venir meno travolgerebbe automaticamente – e cioè senza che occorra una ulteriore specifica impugnativa – tali atti successivi strettamente e specificamente collegati al provvedimento presupposto.

4.7. Si ha invece un'invalidità ad effetto solo viziante in tutte le diverse ipotesi nelle quali si è in presenza di provvedimenti presupponenti solo genericamente o indirettamente connessi a quello presupposto, di guisa che, proprio per la rilevata assenza di uno specifico legame di dipendenza e/o di presupposizione, tali atti

successivi non rimangono travolti *ipso iure* dall'invalidità dell'atto presupposto, occorrendo per la loro eliminazione una esplicita pronuncia giurisdizionale di annullamento (a seguito, ovviamente, o della loro contestuale impugnazione con lo stesso ricorso principale o della loro successiva impugnazione con i motivi aggiunti o con autonomo ricorso).

4.8. Orbene, l'annullamento in sede giurisdizionale dell'atto di approvazione della variante n. 305 non produrrebbe certamente effetti "caducanti" nei confronti del Piano di Interventi, atteso che quest'ultimo atto, ancorché collegato al precedente, è senz'altro frutto di una nuova valutazione di interessi avente carattere innovativo.

4.9. Ne deriva che, nel caso di specie, sussisteva l'onere di impugnare il successivo atto di pianificazione urbanistica, ancorché fosse già impugnato quello oggetto di recepimento, in quanto i due provvedimenti non risultano legati da un rapporto di presupposizione – consequenzialità diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone come inevitabile conseguenza di quello precedente.

5. Deve pertanto dichiararsi l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse di tutte le censure svolte nei confronti della variante urbanistica n. 305 di cui al ricorso n. 1616/09 in assenza di impugnazione del Piano degli Interventi.

6. Segue logicamente l'esame dell'impugnazione svolta con motivi aggiunti al ricorso n. 1380/11 nei confronti del Piano degli Interventi.

6.1. Sul punto il Collegio osserva che non può condividersi la tesi dei ricorrenti secondo cui i vizi già contestati con riguardo al procedimento di approvazione della variante n. 305 si riverbererebbero tutti, in via derivata, sul nuovo strumento urbanistico.

6.2. Deve al riguardo rilevarsi che i due strumenti urbanistici, oltre a non essere fra loro collegati da un rapporto di pregiudizialità logico-giuridica, non risultano avvinti da un nesso procedimentale né diretto né indiretto, poiché il Piano degli

Interventi è normativamente legato, quale suo completamento, al Piano di Assetto Territoriale.

6.3. A ciò deve aggiungersi che il recepimento della variante n. 305 ad opera del Piano degli Interventi, per quanto in esso non espressamente previsto, non è idoneo a trasferire su quest'ultimo i vizi eventualmente sussistenti nella originaria procedura di adozione della variante medesima: detto recepimento opera infatti un rinvio recettizio al “contenuto” dell'atto richiamato e non già un rinvio alla “fonte” normativa utilizzata per l'adozione di esso.

6.4. Alla stregua di tali considerazioni deve quindi ritenersi che l'adozione del Piano degli Interventi renda improcedibili, per sopravvenuta carenza di interesse, tutte le censure svolte nei confronti della specifica procedura di adozione della variante in esso recepita (*i.e.*: “vizi procedimentali”), poiché attinenti alla “fonte” di essa, allo stato non più rilevante in quanto totalmente sostituita dall'esercizio del nuovo potere pianificatorio.

7. Ancora in via preliminare deve dichiararsi l'inammissibilità, per assoluta genericità, del vizio autonomamente dedotto nei confronti del Piano degli Interventi in termini di violazione della disciplina «in tema di procedimento espropriativo (d.p.r. 327/01) e garanzie procedimentali; violazione del principio di trasparenza dell'attività amministrativa (art. 11 L. 241/90)».

8. Ad avviso del Collegio debbono invece reputarsi ammissibili, in quanto potenzialmente inficianti in via derivata l'atto di recepimento, le dedotte illegittimità rivolte nei confronti del “contenuto” dell'atto recepito (*i.e.*: “vizi sostanziali” di quest'ultimo), per violazione di legge e/o eccesso di potere, e riguardanti: le opere “a servizio dell'utenza”, la pretesa mancata valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, la mancata acquisizione, in applicazione della normativa antisismica, del prescritto parere dell'Ufficio tecnico regionale; la dedotta mancanza del progetto strategico regionale che l'art.38

del PTRC del Veneto richiederebbe per le opere da realizzare nel raggio di 2 Km dalla barriera autostradale; la pretesa mancata verifica del rispetto del limite quantitativo massimo della zona agricola trasformabile in zone con destinazione diversa da quella agricola; l'asserita violazione del "vincolo cimiteriale".

8.1. Passando, dunque, all'esame del merito delle censure sopra richiamate, esse risultano invero infondate.

8.2. In primo luogo, deve rilevarsi che, contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti, il PAT del Comune di Verona, approvato con DGRV n. 4148 del 18.12.2007, individua sia pure in termini indicativi il tracciato dell'anello circonvallatorio alla tav. 4 - Carta delle trasformabilità, mentre l'art. 66 delle NTA specifica che è demandato al PI l'indicazione di dettaglio del tracciato medesimo.

8.3. Orbene, dal rapporto ambientale approvato con DGRV 4148/2007 risulta che tale infrastruttura viaria é stata oggetto di specifica valutazione, come emerge dall'estratto della Valutazione ambientale strategica acquisito agli atti di causa in cui essa è specificamente indicata quale "potenziamento della rete stradale con la realizzazione del Traforo delle Torricelle".

8.4. Peraltro, trattandosi di progetto ancora "preliminare", esso non risulta ancora sottoponibile a VIA per l'espresso riferimento solo a quello "definitivo" contenuto all'art. 23 del decreto legislativo n. 156 del 2006. La valutazione di impatto ambientale su di un progetto preliminare in *project financing*, in quanto tale suscettibile di successive modificazioni in ragione dell'interesse pubblico, non potrebbe infatti assolvere al proprio scopo che è appunto quello di valutare il progetto definitivo dell'opera pubblica prevista dallo strumento urbanistico generale.

8.5. Per le stesse ragioni deve considerarsi destituita di fondamento la pretesa violazione dell'art. 96 del d.lgs. n. 163 del 2006 ad opera della Nota della Sopraintendenza del 30.06.2010, nella parte in cui ha concesso il differimento della

procedura di verifica dell'interesse archeologico, al momento della presentazione del progetto definitivo

8.6. Quanto al preteso difetto di istruttoria per la mancata acquisizione, in applicazione della normativa antisismica, del parere dell'Ufficio Tecnico Regionale, prescritto dall'art. 89 del d.lgs. 380/01, deve osservarsi che, diversamente da quanto sostenuto con il ricorso, i comuni classificati in zona sismica sono tenuti a richiedere il suddetto parere sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati e loro varianti prima della delibera di adozione (ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio, indipendentemente dal grado di rischio) solo allorché, in base alla riclassificazione del territorio nazionale (cfr. Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274/2003) demandata alle Regioni, il Comune interessato risulti ad alto rischio sismico.

8.6.1. Tale condizione non ricorre nel caso di specie, posto che in base alla deliberazione di Giunta Regionale n. 3308 del 4 novembre 2008 (che ha approvato le "Modalità operative e indicazioni tecniche per la redazione e la verifica sismica della Pianificazione Urbanistica") il Comune di Verona è stato incluso nel livello rischio sismico n. 3, in quanto tale non rientrante nei livelli 1 e 2 da ritenersi ad alto rischio (essendo quattro i livelli di rischio complessivamente considerati).

8.7. Con riferimento all'asserita illegittimità della variante in quanto l'autoparco progettato, volto ad ospitare 1300 vetture, sarebbe stato approvato pur in mancanza del progetto strategico regionale che l'art. 38 del PTRC del Veneto richiederebbe per le opere da realizzare nel raggio di 2 Km dal casello autostradale, deve rilevarsi – a prescindere dalla mancata esatta localizzazione della violazione della fascia di rispetto da parte dei ricorrenti – come il raccordo con il traforo fino al casello dell'Autobrennero sia previsto nel PAT già approvato dalla Regione Veneto. Ne consegue che in sede di approvazione del progetto strategico

regionale, la Regione Veneto non potrà non tener conto di quanto già dalla stessa approvato con il PAT del Comune di Verona, con conseguente difetto di alcuna esigenza di pianificazione ulteriore.

8.8. Con riguardo al preteso mancato dimensionamento alle esigenze dei futuri utenti dell'infrastruttura viaria delle opere a servizio dell'utenza – come le aree di servizio Gardesana e Bresciana, l' autoparco di 1300 posti auto, l'auditorium o la foresteria – il Collegio rileva che la censura impinge in valutazioni discrezionali e di merito dell'Amministrazione rispetto alle quali non sono stati dedotti vizi di macroscopica illogicità e/o incongruenza, trattandosi di opere oggettivamente idonee a servire l'opera infrastrutturale in questione così come il contesto in cui essa si inserisce.

8.9. Anche la dedotta pretesa mancata verifica del rispetto del limite massimo di zona agricola trasformabile, in relazione all'art. 47 delle norme tecniche di attuazione del PAT non è meritevole di accoglimento.

8.9.1. Ed invero risulta *per tabulas* che il limite massimo di trasformabilità ivi indicato in 167,8 ettari non è stato in concreto violato dall'infrastruttura in esame in ragione delle sue oggettive dimensioni (il collegamento viario è lungo 13 km, di cui 5 in galleria ed è largo 30 metri).

9. Quanto all'ipotizzata violazione della fascia di rispetto cimiteriale di 200 metri, il Collegio rileva che, come condivisibilmente affermato dalla giurisprudenza maggioritaria, la fascia di rispetto in questione risponde, da un lato, all'esigenza di tutela dell'interesse pubblico all'igiene di ogni tipo di costruzione destinata alla vita dell'uomo e, dall'altro, all'esigenza di assicurare decoro ai luoghi di sepoltura.

9.1. Il suddetto vincolo riguarda, pertanto, quelle costruzioni incompatibili con la funzione cimiteriale, in quanto destinate ad ospitare stabilmente l'uomo, quali: le abitazioni, gli alberghi, gli ospedali, le scuole. Detto vincolo non risulta quindi suscettibile di un'applicazione estensiva nei confronti della realizzazione di altri

manufatti privi invece di tale funzione come nel caso, che qui interessa, delle strade e dei parcheggi.

9.2. Questa interpretazione è inoltre avvalorata dal dato letterale della disposizione che vieta specificamente la realizzazione di nuovi “edifici” e non già la realizzazione di una qualsiasi opera (cfr. in termini TAR Lombardia-Milano, Sez. III, sentenza 26.09.2011 n. 2295).

10. Alla stregua delle considerazioni che precedono, l'odierna impugnazione derivante dalla disposta riunione dei ricorsi n. 1616/09 e 1380/11 deve essere dichiarata:

- a) in parte inammissibile per difetto di legittimazione ad agire e di interesse (con riguardo alle censure svolte nei confronti della procedura di *project financing*, così come per l'individuazione del promotor, in concreto seguita);
- b) in parte improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (con riguardo a tutte le censure svolte nei confronti della variante n. 305 in assenza dell'impugnazione del Piano degli Interventi nonché a quelle relative all'adozione della variante medesima, anche nel caso di successiva impugnazione del PI, limitatamente a quelle afferenti la procedura utilizzata per la relativa adozione);
- c) in parte infondata (per tutte le restanti censure).

11. Il Collegio ritiene, nondimeno, equo compensare integralmente le spese di lite fra le parti costituite, in considerazione della complessità e della peculiarità della vicenda da cui origina l'odierno contenzioso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- a) ne dispone la riunione;

b) dichiara i ricorsi riuniti in parte inammissibili, in parte improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, ed in parte infondati secondo quanto specificato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere

Silvia Coppari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/03/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)