

N. 00371/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01920/2010 REG.RIC.
N. 00693/2012 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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1920 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Abital S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Enrico Maccari e Franco Zambelli, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Comune di Verona in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Michelin, Giovanni Caineri, Fulvia Squadroni, domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del T.A.R.;

nei confronti di

Technital Spa, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 693 del 2012, proposto da:
Abital S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avv. Gabriele Leondini, Franco Zambelli,
Enrico Maccari, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Franco
Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Comune di Verona in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato
e difeso dagli avv. Giovanni Michelin, Giovanni R. Caineri, Fulvia
Squadroni, domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del T.A.R.;

nei confronti di

Technital Spa;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 1920 del 2010:

- della deliberazione del Consiglio comunale n. 62 in data 22.07.2010 di approvazione del progetto preliminare di completamento dell'anello circonvallatorio a nord della città di Verona – Traforo delle Torricelle ai fini dell'adozione della variante urbanistica n. 305 al PRG/PI, oltre agli atti connessi e presupposti;
- della deliberazione della Giunta Comunale di Verona 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;

con motivi aggiunti:

- della deliberazione del Consiglio comunale n. 6 in data 24.02.2011 di approvazione della variante urbanistica n. 305 al vigente P.R.G./P.I. per

“il completamento dell’anello circonvallatorio a nord della città di Verona – Traforo delle Torricelle”.

quanto al ricorso n. 693 del 2012:

- della deliberazione del Consiglio comunale n. 91 in data 23.12.2011 con cui il Comune di Verona ha approvato il Piano degli interventi.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Verona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2014 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso iscritto al numero di ruolo generale 1920/12, la società Abital s.r.l. - operante nel settore tessile e dell’abbigliamento, e proprietaria di terreni siti in Comune di Verona, località Parona, ospitanti lo stabilimento produttivo della ditta stessa, ed in parte interessati dalla realizzazione del collegamento autostradale del “Traforo delle Torricelle” – ha impugnato:

a) la deliberazione del Consiglio comunale n. 62 in data 22.07.2010 di approvazione del progetto preliminare di completamento dell’anello circonvallatorio a nord della città di Verona – Traforo delle Torricelle ai fini dell’adozione della variante urbanistica n. 305 al PRG/PI, oltre agli atti connessi e presupposti;

b) la deliberazione della Giunta Comunale di Verona 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.

A fondamento del gravame la società Abital ha proposto sette motivi di ricorso; di essi i primi sei sono rivolti nei confronti della delibera di approvazione del progetto preliminare dell'opera e possono essere così schematizzati.

1.1. Con il primo motivo si lamenta che l'approvazione del progetto preliminare dell'opera sia avvenuta senza attendere la conclusione dei lavori della commissione incaricata di valutare le possibili conseguenze sulla salute dei cittadini e sull'inquinamento atmosferico derivanti dalla realizzazione dell'opera stessa; configurandosi, pertanto, l'illegittimità della delibera di approvazione del progetto per illogicità e contraddittorietà rispetto alla decisione precedentemente adottata dalla stessa amministrazione di acquisire il giudizio di tale commissione appositamente istituita.

1.2. Con il secondo motivo si lamenta la violazione dell'art. 50, commi 6 e 7, della legge regionale n. 61 del 1985, essendo stata la delibera adottata con la procedura semplificata in assenza dei presupposti, non potendosi ritenere l'opera pubblica in questione "di modesta entità".

1.3. Con il terzo motivo si censura il difetto d'istruttoria e l'insufficienza della motivazione, non avendo l'amministrazione tenuto in debita considerazione i problemi di accesso all'area sulla quale sorge lo stabilimento Abital che deriverebbero dalla realizzazione del progetto.

1.4. Con il quarto motivo si eccepisce la violazione dell'art. 26 del D.P.R. n. 495/1992 che stabilisce la misura delle fasce di rispetto stradali, essendo previsto nel progetto, non solo la normale fascia di rispetto di 40 metri per l'anello circonvallatorio, ma anche – senza che ciò sia previsto dalla norma invocata - una ulteriore fascia di rispetto di 20 metri assegnata alla viabilità urbana secondaria, che andrebbe ad occupare gran parte di una delle aree di proprietà della Abital.

1.5. Con il quinto ed il sesto motivo si lamenta la genericità e l'insufficienza della motivazione con la quale sono state respinte le osservazioni presentate dalla ditta ricorrente in ordine al progetto dell'opera pubblica, nonché la mancata considerazione delle diverse soluzioni alternative da quest'ultima presentate al Comune in sede di manifestazione d'interesse, in vista del loro inserimento nel Piano degli Interventi.

1.6. Infine, con il settimo motivo, rivolto, invece, avverso gli atti della procedura di selezione del promotore finanziario, si eccepisce la violazione di legge con riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006, per insufficiente considerazione dei profili ambientali dell'opera, nonché per difetto di motivazione in ordine ai punteggi e alle preferenze accordate.

2. Con successivo ricorso per motivi aggiunti la società Abital ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale n. 6 in data 24.02.2011 di approvazione della variante urbanistica n. 305 al vigente P.R.G./P.I. per “il completamento dell'anello circonvallatorio a nord della città di Verona – Traforo delle Torricelle”.

A sostegno di tale gravame la ricorrente ha riproposto i medesimi motivi posti a fondamento del ricorso principale, essendo state reiterate

dalla delibera di approvazione della variante le medesime illegittimità contenute negli atti precedentemente impugnati. In aggiunta a tali motivi la ricorrente ha dedotto, al motivo III, l'illegittimità della variante n. 305 per mancata sottoposizione del progetto dell'opera pubblica alla procedura di VIA, nonché, al motivo IV, l'omessa considerazione da parte del Comune del progetto di PIRU presentato dalla ditta ricorrente nel 2004, relativamente ad una delle aree di sua proprietà ora interessata dal progetto dell'opera pubblica in questione. Poiché il diniego di tale progetto era stato annullato con sentenza di questo T.A.R. n. 3634/2005, la ricorrente ha prospettato anche il vizio di elusione del giudicato.

3. Con separato ricorso iscritto al n. 693/12 del ruolo generale la società Abital ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale n. 91 in data 23.12.2011 con cui il Comune di Verona ha approvato il Piano degli interventi.

A fondamento del gravame la ricorrente ha proposto dodici motivi di ricorso; di questi, i motivi dal terzo al nono ripropongono le medesime censure rivolte nei confronti delle delibere di approvazione del progetto preliminare e della variante n. 305, impugunate con il ricorso n. 1920/10 integrato dai motivi aggiunti.

Invece, con i primi due motivi di ricorso la società Abital ha eccepito la violazione dell'art. 78, comma, 2, d.lgs. n. 267/2000 e degli artt. 17 e 18 della L.R. n. 11/2004, in quanto, in fase di approvazione del piano avevano partecipato alla votazione anche i consiglieri che nella fase di adozione si erano astenuti poiché portatori di una situazione di conflitto d'interessi; ed inoltre, in quanto i consiglieri che si trovavano in

situazione di conflitto d'interessi, pur non prendendo parte alla votazione della delibera di adozione del piano, erano rimasti presenti in aula.

Infine, con i motivi dieci, undici e dodici, la ricorrente ha lamentato l'insufficienza e l'incongruità delle controdeduzioni alle osservazioni al piano dalla stessa presentate.

4. In entrambi i giudizi ha resistito in giudizio il Comune di Verona, eccependo preliminarmente l'inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse delle censure di tipo procedimentale proprie della variante n. 305, in considerazione dell'adozione del Piano degli Interventi sulla base di un nuovo e autonomo procedimento con il quale si sarebbe definitivamente superata la variante n. 305. Il Comune ha in ogni caso puntualmente replicato in ordine a ciascun motivo di ricorso, chiedendone comunque il rigetto nel merito.

5. In vista della discussione le parti hanno depositato memorie conclusionali e di replica.

6. All'udienza pubblica del 12 marzo 2014, il Collegio ha sottoposto al contraddittorio delle parti la questione, rilevata d'ufficio, dell'inammissibilità per difetto d'interesse dell'impugnazione (con il ricorso n. 1920/12) degli atti della procedura di selezione del promotore finanziario, quindi, sentiti i procuratori delle parti costituite, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, considerato che i ricorsi in esame, n. 1920/10 e 693/12, hanno ad oggetto provvedimenti afferenti alla medesima vicenda procedimentale (avente ad oggetto la realizzazione del

collegamento autostradale delle “Torricelle”), e vedono coinvolte le medesime parti, si ritiene opportuno procedere alla loro riunione.

2. Sempre in via preliminare, ed in ordine alla censura d’inammissibilità (*recte* improcedibilità) sollevata dal Comune di Verona, va poi richiamato quanto stabilito con altre due sentenze della prima sezione di questo Tribunale (nn. 416 e 417 del 2013 – aventi ad oggetto ricorsi paralleli a quelli oggi in decisione) in ordine al rapporto tra la variante n. 305 e l’approvazione del P.I. .

Con tali sentenze si è infatti precisato che tali “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 PI è normativamente legato, quale suo completamento, al Piano di Assetto Territoriale. A ciò deve aggiungersi che il recepimento della variante n. 305 ad opera del PI, 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. Alla stregua di tali considerazioni deve quindi ritenersi che l’adozione del Piano degli Interventi rende in ogni caso improcedibili, per sopravvenuta carenza di interesse, i ricorsi in esame relativamente a tutte le censure svolte nei confronti della specifica procedura di adozione della variante in esso recepita, poiché attinenti alla “fonte” di essa, allo stato non più rilevante in quanto totalmente sostituita dall’esercizio del nuovo potere pianificatorio”. Da tale rapporto di

autonomia del P.I. rispetto agli atti di approvazione del progetto preliminare e della variante urbanistica n. 305 ne deriva dunque, anche nel caso in esame, l'improcedibilità per sopravvenuto difetto d'interesse delle censure di natura procedimentale - individuate nel prosieguo - mosse nei confronti di quest'ultimi atti.

3. Ciò premesso, con riferimento al ricorso n. 1920/10, proposto inizialmente nei confronti della deliberazione n. 62 del 2010 di approvazione del progetto preliminare dell'opera in oggetto, si osserva quanto segue.

3.1. In ordine al primo motivo, con il quale la ricorrente lamenta che il progetto sia stato approvato prima della conclusione dei lavori della commissione nominata per valutare le conseguenze sull'ambiente della realizzazione dell'opera pubblica in questione, si rileva l'improcedibilità di tale censura in ragione di quanto sopra esposto al punto 2) della presente motivazione. Peraltro, che si tratti di vizio procedimentale non trasmissibile ai provvedimenti successivi, è confermato dal fatto che l'approvazione della variante n. 305, avvenuta con delibera n. 6 del 24 febbraio 2011, e del Piano degli Interventi (23 dicembre 2011) sono successive alla relazione preliminare della commissione del novembre 2010 e recettive delle raccomandazioni contenute nella stessa.

3.2. Stesse conclusioni si possono trarre con riferimento al secondo motivo del ricorso principale venendo dedotto un vizio procedimentale attinente alla delibera di approvazione del progetto preliminare, quest'ultima allo stato non più rilevante in quanto totalmente sostituita dall'esercizio del nuovo potere pianificatorio.

3.3. Con riferimento al terzo motivo – con il quale si contesta, in sostanza, la specifica localizzazione dell’opera pubblica rispetto alla proprietà della ricorrente - 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; peraltro, quanto alla questione degli accessi alla proprietà Abital, essa appare maggiormente conferente alla fase attuativa delle previsioni generali, come condivisibilmente disposto in sede di piano degli interventi, laddove, in risposta alle osservazioni di Abital ed in parziale accoglimento delle stesse, si è stabilito che *“le diverse possibilità di accesso all’area siano oggetto di verifica in sede di PUA”*.

3.4. Quanto sopra detto in ordine ai limiti di sindacabilità delle scelte discrezionali in materia urbanistica, vale anche relativamente alla ipotizzata violazione dell’art. 28 del regolamento del codice della strada, di cui al quarto motivo, posto che la norma statale si limita a imporre delle distanze minime lasciando allo strumento di pianificazione l’esercizio del proprio potere discrezionale sul punto, e non risultando che la scelta di imporre una fascia di rispetto di venti metri dalla viabilità secondaria sia inficiata da palesi errori di fatto o abnormi illogicità.

3.5. Pure infondati sono i motivi quinto e sesto, con i quali la ricorrente lamenta che siano state rese contraddittorie ed insufficienti controdeduzioni alle osservazioni presentate.

Infatti, per giurisprudenza consolidata condivisa da questa sezione (v. sent. n. 689/2013) le osservazioni presentate dagli interessati in merito alle varianti di piano assumono valore di apporto collaborativo, il cui rigetto non richiede una particolare motivazione, essendo sufficiente

che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano, come avvenuto nel caso di specie.

3.6. Invece, il settimo motivo, come eccepito dal Collegio all'odierna udienza di discussione, deve essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione ad agire della odierna ricorrente nei confronti dell'intera serie procedimentale inerente la gara ad evidenza pubblica concernente l'individuazione del soggetto promotore.

Infatti, la ricorrente in quanto estranea alla gara medesima, è sprovvista di qualunque posizione differenziata rispetto ad essa e dunque priva di un interesse legittimo giudizialmente tutelabile che la abilita a sindacarne la legittimità.

E' infatti evidente che la lesione di cui la ricorrente si duole 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, 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 (cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, n. 416/2013).

4. Con riferimento ai motivi aggiunti presentati, nel ricorso n. 1920/10, avverso la delibera di approvazione della variante urbanistica n. 305, come esposto in fatto, con essi si ripropongono le medesime censure dedotte con il ricorso principale con l'aggiunta, innanzitutto, di un

motivo (sub III) con il quale si lamenta la mancata sottoposizione del progetto alla procedura d'impatto ambientale.

4.1. Quest'ultima specifica questione, è stata già decisa da questo Tribunale con le sentenze già citate nn. 416 e 417 del 2013 con le quali si è osservato sul punto che: "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". 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".

Pertanto tale terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti non può essere accolto.

4.2. Inoltre, con motivo rubricato come sesto nel medesimo ricorso per motivi aggiunti, si solleva la questione dell'elusione della sentenza n. 3634/05, con la quale si è annullato il diniego espresso dal Comune sul progetto di PIRU presentato dalla Abital, nel 2004, relativamente all'area di sua proprietà, oggi interessata dal progetto dell'opera autostradale in discussione.

Al riguardo si osserva che tale sentenza, censurando la valutazione preliminare d'inammissibilità del progetto effettuata dal Comune, ha lasciato integra l'ampia discrezionalità dell'amministrazione nella valutazione del merito di tale progetto di PIRU, con la conseguenza che la Abital non era titolare di una posizione qualificata che condizionasse l'amministrazione nell'approvazione degli strumenti urbanistici successivi.

5. Il ricorso n. 1920/10 deve pertanto essere rigettato in quanto in parte inammissibile, in parte improcedibile ed in parte infondato.

6. Venendo ora all'esame del ricorso n. 693/12 avente ad oggetto la delibera di approvazione del Piano degli Interventi nella parte relativa alle previsioni concernenti le aree di proprietà della società ricorrente, si osserva quanto segue.

6.1. Oltre alle censure sollevate nei confronti degli atti impugnati con il ricorso n. 1920/10 e riproposte in questa sede, per le quali vale quanto osservato nei punti che precedono, la società Abital, con i primi due motivi ha eccepito la violazione del dovere di astensione da parte di alcuni consiglieri comunali in posizione di conflitto d'interesse.

Tali motivi, come eccepito dalla difesa comunale, devono essere giudicati inammissibili per genericità, oltre che infondati, essendo stata omessa sia l'indicazione dei nomi di coloro che avrebbero dovuto astenersi, sia l'allegazione di qualsiasi elemento significativo della presenza di interessi personali tali da implicare un preciso dovere di astensione.

Il Consiglio si Stato con sentenza del 26 gennaio 2012, n. 351, ha infatti condivisibilmente stabilito sul punto che: "chi, in sede di ricorso

giurisdizionale avverso la deliberazione consiliare, deduce la violazione dell'obbligo di astensione di cui all'art. 78, d.lg. n. 267 del 2000, da parte di alcuni consiglieri comunali, ha il dovere di indicare puntualmente i nominativi di coloro che ritiene abbiano partecipato alla discussione in aula e alla votazione finale, violando il dovere di astensione; in base a quali elementi, ed interessi concreti, si affermi che i consiglieri o i loro prossimi congiunti fossero concretamente interessati alla votazione al punto di incidere negativamente sulla validità della deliberazione e sulla serenità degli altri consiglieri comunali...L'obbligo di astensione dei consiglieri comunali relativamente alle delibere di approvazione del PRG, presuppone non il semplice fatto che lo stesso sia genericamente proprietario di fondi, ma la prova dell'effettivo vantaggio dal provvedimento”.

In carenza della dimostrazione degli elementi fattuali a sostegno della censura ed in mancanza di alcuna prova certa dell'esistenza di uno specifico interesse proprio dei consiglieri comunali, la censura è comunque infondata e deve essere respinta.

6.2. Con riferimento invece agli ultimi tre motivi di tale ricorso si osserva, in aggiunta a quanto esposto al punto 3.5 della presente motivazione, che il Consiglio Comunale ha puntualmente controdedotto alle osservazioni della Abital, accogliendone alcune, o rinviando l'approfondimento di altre alla fase della progettazione attuativa (fra le quali quella relativa alle variazioni del tracciato del collegamento stradale e dell'inserimento ambientale dell'opera); mentre, con specifico riferimento alla osservazione relativa alla regolamentazione degli accessi all'area di proprietà della Abital, il

Consiglio Comunale ha ritenuto la proposta di quest'ultima migliorativa ed ha stabilito che *“le diverse possibilità di accesso all'area siano oggetto di verifica in sede di PUA”*.

Pertanto, non potendosi ravvisare in tali controdeduzioni alcuna insufficienza motivazionale o illogicità, anche tali ultimi motivi devono essere respinti.

7. In conclusione, anche il ricorso n. 693 deve essere dichiarato in parte inammissibile, in parte improcedibile ed in parte infondato.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) 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.
- c) condanna la ricorrente a rimborsare le spese di lite al Comune di Verona che si liquidano in € 6.000,00 oltre oneri accessori.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 12 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/03/2014

IL SEGRETARIO

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