

N. 00835/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00442/2013 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 442 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Gianni Galli, Comitato di Cittadini Contro il Passante Autostradale Nord, Simone Bernasconi, Mara Brivio, Sabrina Buriani, Giordano Casolari, Lidia Cavallini, Alessandro Corazza, Lorenzo Forciniti, Barbara Galli, Andrea Govoni, Christian Lanzi, Isabella Anna Longobardi, Alfiero Lusuardi, Antonella Manicardi, Alberto Manzi, Valter Mazzanti, Marco Mazzanti, Stefania Mazzocchi, Giorgio Molinari, Mauro Negrini, Giuseppe Rambaldi, Claudia Serasini, Egle Tabellini, Valentina Vannini, Mauro Zucchini, rappresentati e difesi dagli avv. Rolando Pini, Tommaso Montorsi, con domicilio eletto presso Giancarlo Fanzini in Bologna, via S. Stefano 43;

***contro***

Il Comune di Granarolo dell'Emilia, rappresentato e difeso dagli avv.ti Franco Pellizzer, Elisabetta Buranello, con domicilio eletto presso il primo in Bologna, via Collegio di Spagna, 15;

la Provincia di Bologna, rappresentata e difesa dagli avv. Patrizia Onorato, Cristina Barone, domiciliata in Bologna, via Benedetto X IV, 3;

la Regione Emilia Romagna;

nei confronti di

Il Bologna Football Club 1909 S.p.A., rappresentato e difeso dall'avv. Marcello M. Fracanzani, con domicilio eletto presso Clemente Riva Di Sanseverino in Bologna, via Rubbiani N.2;

***per l'annullamento***

- del decreto prot. 54762 del 12.04.2013 con il quale la Provincia di Bologna ha approvato l'accordo programma sottoscritto in data 28.03.2013 tra il Comune di Granarolo dell'Emilia - Provincia di Bologna - Bologna Football Club 1909 s.p.a.;
- del permesso di costruire prot. 6330/6/U/ del 24.04.2013;
- della convenzione urbanistica stipulata in data 24.04.2013;
- della delibera del Consiglio Comunale n. 9 del 04.04.2013;
- dell'accordo di programma sottoscritto il 28.03.2013 sottoscritto tra le parti;
- di tutti i verbali delle riunioni della conferenza dei servizi;
- della delibera della Giunta Provinciale n. 112 del 26.03.2013 e della delibera del Consiglio Comunale n. 7 del 21.03.2013 e n. 53 del 19.11.2012;
- della delibera della Giunta Provinciale n. 372 del 30.10.2012;
- del protocollo d'intesa siglato in data 15.5.2012 tra Provincia, Comune di Granarolo dell'Emilia e Bologna Football Club 1909 S.p.a;
- della delibera del Consiglio Comunale di Granarolo n. 31 del 14.5.2012.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Granarolo dell'Emilia e di Provincia di Bologna e di Bologna Football Club 1909 S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2013 il dott. Ugo Di Benedetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti hanno impugnato gli atti in epigrafe indicati concernenti la realizzazione di un centro sportivo da parte della società calcistica contro interessata, Bologna football club 1909 S.P.A., previsto nel Comune di Granarolo in provincia di Bologna, deducendone l'illegittimità sotto numerosi profili.

Si sono costituiti in giudizio le amministrazioni intime e la società contro interessata che hanno contro dedotto alle avverse doglianze e concluso per il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 286/2013 il T.A.R., in sede cautelare, ha ritenuto di poter ovviare al profilo di danno lamentato dai ricorrenti mediante la sollecita trattazione del merito del ricorso, ai sensi dell'articolo 55, comma 10°, del c.p.a..

Successivamente i ricorrenti hanno ritualmente notificato un ulteriore motivo aggiunto di ricorso, a seguito del deposito in giudizio del parere favorevole n. 30/2013 della commissione impianti sportivi del C.O.N.I..

Le parti hanno sviluppato le rispettive difese con memorie e repliche e nel corso dell'ampia discussione orale e la causa è stata trattenuta in decisione all'odierna udienza.

2. Vanno in primo luogo affrontate le questioni preliminari eccepite dalle parti intime concernenti la legittimazione dei ricorrenti ed il loro interesse ad agire.

Il ricorso, infatti, è stato presentato da un comitato di cittadini nonché da alcuni cittadini in proprio, residenti nel comune sul quale insiste l'intervento urbanistico contestato.

2.1. Sotto questo profilo va in primo luogo rilevato, in accoglimento di una specifica eccezione sollevata da tutte le parti intime, il difetto di legittimazione attiva da parte del comitato dei cittadini ricorrente.

Infatti, si tratta del “comitato di cittadini contro il passante autostradale Nord” che, come risulta dall’atto costitutivo depositato in giudizio (doc. 52 della difesa dei ricorrenti), ha uno specifico scopo.

Il comitato, infatti, “ha come scopo, nel rispetto delle norme dei principi dell’ordinamento, la realizzazione di iniziative volte ad opporsi alla realizzazione del Passante Autostradale Nord perché tale opera è in contrasto con la salvaguardia delle peculiarità del territorio interessato dal passante e della salute dei cittadini della provincia di Bologna”. Vero è che lo statuto evidenzia che la caratteristica del territorio è quella di essere un “polmone verde” per tutta la provincia e fa propria la preoccupazione principale che “il territorio è un bene finito, non riproducibile, per cui qualsiasi intervento urbanistico deve essere subordinato a tale principio” ma questa costituisce la finalità per cui il comitato intende opporsi alla realizzazione, appunto, del passante autostradale Nord.

Si tratta di uno scopo ben definito estraneo al presente contenzioso.

3. Va, invece, affermata la legittimazione ad agire e l’interesse al ricorso dei cittadini ricorrenti.

Si tratta, infatti, di cittadini tutti residenti nel comune interessato dall’intervento urbanistico, come risulta da certificati di residenza prodotti in giudizio, molti dei quali proprietari delle abitazioni, a poche decine di metri dalle aree oggetto dell’intervento tra cui in particolare quella del “vecchio” impianto sportivo del comune, che sarà sostituito dal nuovo impianto sportivo più distante, la cui area sarà riconvertita, in parte, anche con interventi edilizi, anche residenziali.

Risulta, pertanto, perfettamente rispettato nel caso concreto il requisito della “vicinitas” evidenziato dalla giurisprudenza quale requisito che fonda la legittimazione ad agire in questa sede giudiziaria al fine di contestare gli atti urbanistici che incidono sull’assetto del territorio.

Del resto, si tratta di un intervento urbanistico rilevante che, indubbiamente, incide sulla fruizione del territorio cittadino da parte dei residenti i quali, pertanto, ben

possono contestare la legittimità degli atti ove aspirino, sia pur con un punto di vista contrario rispetto a quello delle amministrazioni coinvolte e del contro interessato, ad una diversa programmazione urbanistica dell'uso del territorio.

Naturalmente l'interesse dei cittadini tutelato in questa sede non è quello concernente il merito delle scelte amministrative più opportune concernenti l'uso del territorio, che richiede il contemperamento di una pluralità di interessi pubblici e privati tra loro contrapposti, ma solo quello del rispetto della legittimità nell'effettuazione delle scelte discrezionali di pertinenza delle amministrazioni.

4. Ciò premesso, i motivi di illegittimità dedotti in questa sede sono, tuttavia, infondati.

Non può essere condivisa la prima censura, ampiamente sviluppata da tutte le parti costituite che si fonda sulla natura di "Polo funzionale" dell'intervento in contestazione per il quale, per come qualificato, non sarebbero state rispettate le norme procedurali previste dalla legge regionale n. 20/2000 e s. m. e dall'articolo 34 della legge 267/2000.

Va, infatti, osservato che il concetto giuridico di Polo funzionale è definito dalla normativa regionale e recepito dal P.T.C.P.. Il medesimo,, come risulta dalla definizione che la difesa dei ricorrenti ha testualmente trascritto nei motivi di ricorso, è caratterizzato "da una forte attrattività di un numero elevato di persone e di merci e da un bacino d'utenza di carattere sovracomunale tali da comportare un forte impatto sui sistemi territoriali della mobilità e conseguentemente sul sistema ambientale e della qualità urbana". Si tratta di interventi di rilievo urbanistico eterogeneo quali strutture culturali, economiche, sportive ma che hanno in comune la potenziale elevata partecipazione di pubblico e, sotto questo profilo, con un potenziale ampio bacino d'utenza che, quindi, condiziona la sostenibilità ambientale territoriale dell'insediamento.

L'intervento in questione non ha queste caratteristiche.

Non si tratta, infatti, di costruire il nuovo stadio diretto ad ospitare le manifestazioni ufficiali con un'ampia attrazione potenziale di pubblico e con le collegate rilevanti attività economiche bensì di realizzare da parte di una società privata ed interamente a sue spese, ossia del Bologna FC, di un nuovo centro sportivo sia pure con numerosi impianti ove concentrare le attività sportive della società, attualmente frammentate, per riunire tutte le componenti sportive professionistiche, giovanili e di avviamento, tecniche, direzionali aggregative e di supporto, in grado di raccogliere le attività sportive formative della società calcistica in un unico insediamento dotato delle infrastrutture di accessibilità necessarie sulla base di valutazione ed intese condivise con le amministrazioni interessate.

Vero è che, sempre a spese della società sportiva, all'interno del centro sarà realizzato un'area ad uso del comune di Granarolo e dei suoi cittadini e delle società sportive ad esso convenzionate, con un campo da calcio regolamentare, completo di tribuna, spogliatoio e locali direzionali di servizio nonché di due campi sintetici di dimensioni minori da cedere gratuitamente al Comune. Ma tale intervento è semplicemente diretto a sostituire il "vecchio" campo sportivo comunale, e quindi con un uso locale senza ampliare il bacino d'utenza e, quindi, senza ulteriore incidenza urbanistico-ambientale nè sul sistema territoriale della mobilità.

Nè può essere invocata dai ricorrenti la diversa qualificazione di "Polo funzionale" di altri interventi della provincia di Bologna che, come evidenziato anche dalla difesa delle amministrazioni intimato, hanno caratteristiche diverse ed una diversa incidenza sul territorio.

In definitiva poiché l'intervento in contestazione non costituisce un "Polo funzionale" non può essere condiviso il richiamo alla violazione delle norme procedurali e sostanziali che concernono detti interventi urbanistici.

5. Va, altresì, respinta la seconda censura dedotta con la quale si contesta l'utilizzo dell'accordo di programma quale strumento di programmazione attuativa dell'intervento, ritenendo carente o, comunque, recessivo l'interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento.

Ancora una volta l'individuazione delle norme da applicare e, quindi, la loro eventuale violazione dipende dalla qualificazione dell'intervento stesso.

La circostanza che si tratti di un intervento urbanistico da realizzare ad opera di un soggetto privato, prevalentemente su aree di proprietà privata, non preclude la possibilità di utilizzare lo strumento "urbanistico negoziato" in cui si sostanzia l'accordo di programma. Nel caso in esame, infatti, sussiste anche un interesse di rilievo pubblicistico sia per l'importanza della società calcistica nel contesto sociale, economico e culturale della città, sia soprattutto per il ruolo di interesse pubblico svolto nella formazione giovanile allo sport, come emerge anche dall'approvazione dell'intervento da parte del C.O.N.I., sia per la realizzazione anche del nuovo impianto sportivo comunale, come risulta già evidenziato sin dai primi atti che hanno avviato la procedura in contestazione ed in particolare nel protocollo d'intesa tra la Provincia, il Comune e la società calcistica approvato dalla deliberazione del consiglio comunale di Granarolo in data 14 maggio 2012.

Si tratta, del resto, di valutazioni discrezionali di pertinenza delle amministrazioni coinvolte e competenti alla valutazione dell'interesse pubblico perseguito che non appaiono smentite dal contenuto del progetto in contestazione e, quindi, non sono sindacabili in questa sede di legittimità non potendo il giudice amministrativo sostituirsi alle valutazioni discrezionali dell'amministrazione nel soppesare la sproporzione dei vantaggi derivanti al soggetto privato rispetto agli interessi di carattere pubblicistico effettivamente perseguiti dall'amministrazione.

6. Va, inoltre, respinta la terza censura dedotta con la quale si contestano alcune violazioni procedurali costituite essenzialmente dalla non coerenza della variazione del PSC e del POC del comune, avvenuta con gli atti impugnati, rispetto

al RUE sia per quanto riguarda la prevista fascia di compensazione che l'allargamento della via Prati e che, secondo i ricorrenti, trasformerebbe la viabilità comunale esistente in una viabilità di livello provinciale con la conseguenza che la nuova opera viaria avrebbe dovuto essere inserita graficamente nel RUE.

Come evidenziato in particolare dalla difesa del Comune non è richiesto al momento di approvazione della variante al PSC e del POC il contestuale aggiornamento del RUE, a livello cartografico, in quanto solo a seguito della realizzazione degli interventi previsti e, quindi, con il trasferimento al Comune dell'impianto sportivo realizzato verranno riconosciute al soggetto promotore le misure compensative relative all'area su cui attualmente insiste il vecchio impianto sportivo comunale.

Non può, pertanto, essere al momento presa a riferimento della legittimità degli atti impugnati la "fascia di compensazione" prevista dal RUE in quanto solo con il perfezionamento della variante operata dal PSC e dal POC, e oggetto dell'accordo di programma, le aree interessate dall'intervento muteranno destinazione.

Va, comunque, osservato che in caso di non conformità tra le disposizioni scritte o grafiche del RUE con le disposizioni del PSC, queste ultime vanno considerate prevalenti e ciò anche per quanto concerne l'allargamento della viabilità.

7. Va, altresì, respinta la quarta censura dedotta con la quale ci si duole dell'incompletezza del progetto di riqualificazione dell'area ove sorge l'attuale campo sportivo ed in particolare per quanto concerne l'intervento di riqualificazione che sarà realizzato, l'individuazione delle aree da cedere ai fini edificatori alla società calcistica e quanto sarà destinato a "verde attrezzato".

Come esattamente rilevato dalla difesa del Comune il punto 3.1.5 dell'accordo di programma prevede che si dia corso al PUA, concernente l'area sportiva Ambito AR – A L, ed alla cessione della relative aree di proprietà comunale solo una volta che siano stati ultimati e positivamente collaudati di impianti sportivi comunali (doc 4 depositati in giudizio dal comune), come del resto precisato dall'articolo 5



della convenzione stipulata e previa stima dei valori di riferimento contenuti una perizia di congruità economica per determinare il valore compensativo congruo e nel rispetto degli indici di edificabilità attualmente vigenti (vedi doc 13).

Pertanto, detti profili, pur non essendo al momento determinati sono determinabili e saranno quantificati da una perizia di congruità economica sulla base dei parametri che sono stati già ora predefiniti.

8. Va, invece, rilevata l'inammissibilità della quinta e sesta censura concernenti la realizzazione di due campi sportivi in prossimità di un elettrodotto ad alta tensione e, quindi, interessati dalla fascia di rispetto prevista.

Va, infatti, rilevato che la legittimazione dei ricorrenti a dedurre tali censure non sussiste in quanto è pacifico che le loro aree di proprietà non sono minimamente incise dalla fascia di rispetto prevista per l'elettrodotto.

Il rispetto o meno della distanza dall'elettrodotto per quanto concerne gli impianti sportivi, variabile anche il relazione alla potenza della linea di tensione e delle eventuali misure che potranno essere adottate anche in futuro (per es. l'eventuale interrimento), non incide sulla legittimità dell'intervento urbanistico ma sull'uso effettivamente autorizzato per quanto concerne la permanenza delle persone al fine di evitare il pericolo per la salute delle stesse.

Del resto la difesa del Comune ha precisato (pagina 35 della memoria depositata il 17 giugno 2013) che i campi sportivi "sono posti al di fuori della fascia di induzione magnetica dell'elettrodotto" ed in particolare che i campi 12 e 13 vi rientrano limitatamente ad un angolo e che, comunque, la permanenza in tale area inferiore alle 4 ore, com'è naturale nel tipo di attività sportiva svolta, è stata ritenuta compatibile, dall'autorità competente. Ciò non risulta contestato dai ricorrenti ai sensi dell'articolo 64, comma 2°, del c.p.a..

Né i ricorrenti hanno interesse a censurare il rispetto o meno delle distanze dall'elettrodotto con riferimento ai campi destinati all'uso privato del Bologna FC.

Naturalmente l'ARPA, che secondo quanto riferito, anche nel corso della discussione orale, si è impegnata a fare gli ulteriori rilievi, dovrà costantemente monitorare la situazione ed eventualmente anche l'amministrazione comunale dovrà adottare, se necessario, gli ulteriori provvedimenti conseguenti nel rispetto del principio di precauzione per la salute dei cittadini..

9. E', inoltre, inammissibile la settima censura dedotta con la quale si contesta nel merito la scelta dell'amministrazione comunale relativa l'ubicazione dell'intervento. Si tratta infatti di scelte di merito riservate all'amministrazione e non sindacabili in questa sede di legittimità non sussistendo la dedotta contraddittorietà, irrazionalità od illogicità nella delocalizzazione dell'impianto sportivo comunale attuale.

10. Ne può essere condivisa l'ottava censura concernente il mancato collegamento con la rete di teleriscaldamento che costituisce una dotazione territoriale a tutti gli effetti.

Va infatti osservato, come del resto comprovato anche delle prescrizioni Hera di cui al punto 30 del permesso di costruzione (doc 19), che è necessaria la sola predisposizione utile al futuro ed eventuale collegamento e che ciò è imposto a carico del richiedente proprio dal permesso di costruzione rilasciato.

Nè risulta dimostrata la carenza di dotazioni territoriali a fronte dei precisi calcoli contenuti nella memoria difensiva comunale la quale evidenzia, sommando le area da cedere per il verde sportivo (60% della S.U.) e quella da cedere per il parcheggio pubblico (40% della SU), il rispetto del criterio di cui all'articolo 28, comma terzo, del PSC ossia la cessione di 100 mq ogni 100 mq. di SUL edificata per funzioni terziarie.

Infatti, appare corretto considerare nel computo delle dotazioni territoriali stesse anche la realizzazione del nuovo impianto comunale ancorché realizzato in sostituzione di quello preesistente.

11. Ne può essere condiviso il nono motivo di ricorso in quanto le verifiche di conformità, richieste dall'articolo 40, comma ottavo, della legge regionale numero

20 del 2000, da parte dello sportello unico dell'edilizia, sono sostituite dal modello procedimentale alternativo, costituito dall'approvazione del progetto stesso ad opera della conferenza di servizi, cui ha partecipato il Comune, mediante i propri uffici tecnici, competente a rilascio della suddetta attestazione.

12. Nè sussiste l'illegittimità dedotta con il decimo motivo di ricorso in quanto, come risulta dal punto 6 del verbale della conferenza di servizi del 22 marzo 2013, che ha puntualmente valutato detto profilo (doc. 9 della difesa del comune), l'intervento viario correlato al progetto cosiddetto "lungo savena" dovrà essere sostenuto dalla società calcistica qualora lo stesso non sia già stato ultimato una volta realizzati i lavori del centro sportivo.

Né vi è interesse dei ricorrenti a dedurre il mancato coinvolgimento del comune di Castenaso contrariamente a quanto rilevato dai medesimi ricorrenti anche nella memoria del 4 novembre 2013, il quale dovrà comunque essere interpellato qualora si realizzi la condizione prevista dalla stessa conferenza di servizi per la realizzazione ad opera e spese della società calcistica.

13. Anche l'undicesimo motivo di ricorso è infondato in quanto diretto a contestare, sotto altri profili, la tutela della cosiddetta biodiversità, le scelte di merito dell'amministrazione in ordine all'uso del territorio che invece appaiono ponderate, con il coinvolgimento di tutti gli enti interessati, senza naturalmente che il giudice amministrativo possa entrare nel merito delle scelte operate.

14. Va, infine respinto il dodicesimo motivo di ricorso (introdotto con i motivi aggiunti) concernente la tardività, rispetto alla conclusione del procedimento urbanistico e rispetto la sottoscrizione dell'accordo di programma, del parere rilasciato dal C.O.N.I..

Va, infatti, osservato che per quanto concerne il profilo procedimentale urbanistico il parere del CONI è estraneo e che, inoltre, nessuna norma specifica impone che lo stesso sia richiesto preventivamente.

Naturalmente in sede esecutiva la società calcistica dovrà munirsi dei necessari titoli edilizi per adeguarsi alle indicazioni progettuali che il parere favorevole del CONI ha evidenziato.

15. Naturalmente restano estranee al presente contenzioso le considerazioni contenute nella memoria di replica del 13 novembre 2013, non formalizzate in motivi aggiunti di ricorso, concernenti l'atto cosiddetto ricognitivo del comune del 13 agosto 2013 relativo ai lavori realizzabili prima della definizione del merito di questa causa.

16. In conclusione il ricorso, ivi compreso il motivo aggiunto, va in parte respinto ed in parte dichiarato inammissibile come sopra specificato.

17. La novità delle questioni giuridiche e l'assenza di precedenti specifici con riferimento alle censure riguardanti l'applicazione della normativa locale giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge ed in parte lo dichiara inammissibile come sopra specificato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Carlo D'Alessandro, Presidente

Alberto Pasi, Consigliere

Ugo Di Benedetto, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 23/12/2013

IL SEGRETARIO

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