

N. 00101/2012 REG.PROV.COLL.
N. 00364/2009 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 la Emilia Romagna
sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 364 del 2009, proposto da
Cssg Strategie Immobiliari S.p.a., Granella S.r.l., Eurocamion S.p.a.,
in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,
rappresentate e difese dagli avvocati Carlo Benussi, Antonino Cella e
Paolo De Camelis, unitamente all'avv. Barbara Pisano presso la quale
domiciliano, in Parma, Viale Fratti 7;

contro

Il Comune di Piacenza, in persona del Sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Elena Vezzulli, con domicilio
eletto presso l'avv. Paolo Zucchi, in Parma, Via Cantelli 9;

per l'annullamento, previa sospensione

della determinazione in data 10.08.2009 del Dirigente del settore
pianificazione territoriale del Comune di Piacenza con cui è stata

negata alle società ricorrenti l'autorizzazione a presentare il P.U.A. relativo all'area di trasformazione produttiva denominata «AP6 Granella»;

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Piacenza;

Vista l'ordinanza collegiale reiettiva n. 00005/2010 in data 12 gennaio 2010;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2012 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il presente ricorso le società indicate in epigrafe impugnano la determinazione in data 10 agosto 2009 del Dirigente del Settore Pianificazione Territoriale del Comune di Piacenza con la quale, a seguito dell'accoglimento, con la sentenza n. 636/2009 di questo Tribunale, del ricorso proposto ai sensi dell'articolo 21 bis della legge 1034/1971, il Comune medesimo si è pronunciato sulla istanza delle ricorrenti respingendo la domanda da esse presentata, volta a ottenere l'autorizzazione a presentare il Piano Urbanistico Attuativo relativo all'area di trasformazione produttiva denominata AP6

Granella; le stesse società ricorrenti chiedono l'annullamento di ogni atto presupposto e, in particolare, della "Ricognizione dello stato dei luoghi" contenuto nella Relazione in data 28 luglio 2009 del Settore Qualità Ambientale del Comune stesso.

Giova rammentare che la questione di fatto sottostante all'impugnativa è già stata oggetto di esame in plurime occasioni, in sede cautelare e di merito, sia da parte di questo Tribunale (ricorsi nn. 224/2007, 232/2007, 364/2009, 143/2011, 370/2011 ordinanze nn. 5/2010, 295/2011, 340/2011 e sentenze nn. 636/2009, 27/2010, 56/2010,) sia parte del Giudice d'appello nella sede cautelare (R.G. n. 5128/2010, 5129/2010, 5130/2010, ordinanze nn. 6033/2007, 6034/2007 (che hanno disposto incumbenti istruttori), 193/2008, 194/2008 (reiettive delle richieste di provvedimenti cautelari, sui ricorsi nn. 7846/2007, 7847/2007,); la tematica è quella della urbanizzazione e lottizzazione dell'Area "AP6 Granella".

Le ricorrenti presentavano, in data 05/06/2008, al Comune di Piacenza una istanza volta ad ottenere l'autorizzazione a presentare congiuntamente il Piano Urbanistico Attuativo relativo a quell'area.

Poiché non ricevevano riscontro da parte dell'Amministrazione comunale, depositavano ricorso al T.A.R. rubricato al n. 135/2009 per vedere accertato il silenzio-rifiuto formatosi sulla loro richiesta e per vedere riconosciuta la fondatezza sostanziale della loro pretesa.

Il Tribunale decideva il ricorso con la sentenza n. 636/2009 del 14 luglio 2009 accogliendolo e dichiarando l'obbligo del Comune di

Piacenza di concludere il procedimento amministrativo.

Il Dirigente del Settore Pianificazione ha pertanto emesso la determinazione ivi impugnata in data 10 agosto 2009, con la quale, a seguito di una ricognizione dello stato dei luoghi, i cui esiti sono contenuti nella Relazione in data 28 luglio 2009, ha negato nuovamente l'autorizzazione a presentare il Piano Urbanistico attuativo in considerazione della perdurante mancata risoluzione delle problematiche viabilistiche attinenti il Comparto AP6, non essendo asseritamente stata presentata alcuna proposta alle questioni inerenti la viabilità da parte delle società ricorrenti.

Venendo all'esame dei motivi di ricorso, le principali doglianze dedotte si compendiano nei seguenti punti:

1. Travisamento dei fatti – Erroneità ed inesistenza di presupposti di fatto e di diritto – Illogicità. Il provvedimento sarebbe viziato nella sua motivazione. Pur non essendo stato previsto che l'area "AP6 Granella" rientri nel Programma Pluriennale di Attuazione sarebbe illegittima la deliberazione che nega ai ricorrenti di poter presentare il Piano Urbanistico Attuativo che riguarda quell'area e che implica il raccordo con il Piano Logistico, realizzato negli anni '90 e di loro proprietà, di circa 2.500.000 mq.

2. Irragionevole esercizio della funzione di programmazione urbanistica – Violazione dell'art. 13 L. 10/1977 e della disciplina concernente il rapporto tra P.U.A. e P.P.A. Il diniego impugnato sarebbe basato su un travisamento dei fatti e su un difetto di

istruttoria, giacché non tiene conto della reale situazione della viabilità che riguarda la zona, i cui punti critici sono stati sostanzialmente risolti e in cui le principali opere di urbanizzazione sono state realizzate dalle stesse ricorrenti;

3. Sviamento del potere autorizzatorio sotto vari profili. Difetto assoluto di istruttoria e di motivazione su punti decisivi. Segue: motivazione contraddittoria. Irragionevolezza. Violazione degli artt. 13 L. 10/77 e 18 L.R. 20/2000. Illogicità. In particolare, l'amministrazione avrebbe violato l'art. 13 della L. 10/1977 in quanto il divieto di edificazione stabilito dalla disposizione per le aree non incluse nel P.U.A. non contempla il divieto di autorizzazione e formazione del P.U.A. e dei Piani attuativi in generale, per cui il P.U.A. potrebbe formarsi anche in assenza di inclusione nei P.P.A.

4. Illegittimità sotto vari profili della "Ricognizione dei luoghi" e della Relazione datate 28.07.2009. I documenti istruttori e, in particolare, la "Ricognizione dei luoghi" in data 28 luglio 2009 è stata effettuata in assenza delle parti interessate al procedimento e comunque pecca per difetto di istruttoria;

5. Mancata comparazione fra gli interessi pubblici e gli interessi privati. Non vi è stata un'adeguata comparazione tra l'interesse pubblico e quello dei privati.

Si è costituito in giudizio il Comune di Piacenza, chiedendo che il ricorso sia respinto in quanto infondato e sostanzialmente ripetitivo dei motivi già proposti con il contenzioso in essere - pendente in

grado d'appello - e già decisi dal Tribunale con i precedenti pronunciamenti.

In data 12 gennaio 2010 la Sezione ha respinto l'istanza cautelare con l'ordinanza collegiale n. 00005/2010.

In vista della pubblica udienza il Comune e i ricorrenti hanno depositato memorie di replica con le quali hanno riepilogato e ribadito le rispettive argomentazioni.

Alla pubblica udienza del 25 gennaio 2012 il ricorso è stato introitato per la decisione.

Il Collegio reputa che il ricorso sia infondato e che debba essere respinto.

Come più sopra rammentato, sulla presente vicenda il Tribunale si è già pronunciato nel merito delle questioni dedotte con le sentenze nn. 27/2010 e 56/2010, sulle quali è pendente l'appello al Consiglio di Stato.

1. Occorre in primo luogo rilevare come dalle stesse censure si evinca che la richiesta di autorizzazione delle ricorrenti è volta all'approvazione del piano di lottizzazione riguardante l'area AP6 e non il completamento del sistema di viabilità a supporto dello stesso, che peraltro esse assumono - sia pure erroneamente come si dirà in seguito - di avere realizzato per la gran parte.

La disposizione regolatrice della materia è l'art. 13 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, che ha previsto l'istituto del Programma Pluriennale di Attuazione (P.P.A.) come strumento attuativo degli

strumenti urbanistici generali, e, in primo luogo, del Piano regolatore generale.

I P.P.A. sono sovraordinati rispetto ai Piani Urbanistici Attuativi (P.U.A.), in quanto questi ultimi sono tenuti a rispettare la programmazione e il coordinamento effettuato a monte dai P.P.A. in particolare nel caso di nuovi insediamenti o rilevanti ristrutturazioni urbanistiche.

Il coordinamento tra i vari livelli di pianificazione ha proprio lo scopo di raccordare le opere da realizzare con le infrastrutture già presenti sul territorio, impedendo che siano edificate aree prive di opere di urbanizzazione o con opere di urbanizzazione inadeguate in relazione all'entità della lottizzazione da realizzare (come nel caso in questione in cui la lottizzazione ha un'entità particolarmente significativa e in grado di condizionare la viabilità dell'intero settore sud della città di Piacenza) e consentendo l'edificazione solo ove sia garantita una adeguata viabilità e non siano peggiorati in modo significativo gli standard di qualità ambientale. La presentazione di un Piano Urbanistico Attuativo deve, quindi essere coordinata con la restante parte del territorio in cui si andranno a realizzare i manufatti ivi previsti, in modo tale da ottenere una urbanizzazione il più possibile armonica e coerente con gli indirizzi dei livelli di pianificazione di carattere più generale.

Nel caso di specie, il Comune di Piacenza ha ravvisato - nei provvedimenti inerenti all'intero procedimento volto alla

lottizzazione dell'area AP6 e, da ultimo, in quello impugnato con il presente ricorso - la scarsa infrastrutturazione viabilistica della zona in relazione all'impatto che deriverebbe dalla realizzazione del Comparto delle ricorrenti e le forti criticità in termini ambientali e di traffico veicolare - indicate anche nel S.I.A. e nella V.I.A. - che essa implicherebbe.

Ha conseguentemente respinto in modo motivato, tra l'altro anche con riguardo anche ai contenuti degli studi di impatto ambientale, la richiesta da ultimo presentata di autorizzazione alla presentazione del P.U.A., giacché da tale autorizzazione deriverebbe un sostanziale assenso alle edificazione dell'area AP6 Granella, in contrasto con quanto previsto dal P.P.A. finché non saranno completate le opere viarie necessarie a supportare l'aumento del traffico pesante derivante dalla nuova lottizzazione.

Peraltro, già nella relazione del P.P.A. del 2006, il Comune di Piacenza aveva sancito che, in attuazione dell'articolo A.14 della L.R. 24 marzo 2000 n. 20, per i P.U.A. relativi alle Aree di trasformazione Produttiva presentati successivamente all'aprile 2007, sarebbe stato richiesto che fossero dotate di infrastrutture, servizi e sistemi idonei a garantire la tutela della salute, della sicurezza e dell'ambiente, mirando alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento dell'aria, all'adeguata e razionale accessibilità delle persone e delle merci.

Alla luce delle stesse direttrici che il Comune si è dato nell'esercizio delle proprie competenze in materia di pianificazione urbanistica, il

diniego di autorizzazione non appare illogico, rimanendo integra la possibilità che l'area sia inclusa in un successivo Piano Particolareggiato, a condizione che si verifichi il completamento delle opere necessarie ad evitare che il traffico derivante dall'apertura della nuova area industriale determini un peggioramento delle condizioni ambientali e di viabilità/accessibilità alla zona.

2. In termini di bilanciamento degli interessi, il Collegio ritiene che l'esito provvedimento vada esente dalle censure dedotte, in quanto gli interessi pubblici delineati chiaramente dal provvedimento impugnato come oggetti di tutela (la sicurezza della circolazione stradale, la tutela dell'inquinamento acustico e dell'aria rispetto ad un incremento della circolazione dei mezzi pesanti) sono stati posti a confronto con gli interessi delle società private e ritenuti preminenti rispetto a questi ultimi, in considerazione dell'attuale situazione della circolazione stradale nell'area, già problematica e della situazione ambientale da porre in correlazione anche con le competenze comunali in materia di tutela della salute pubblica.

In ordine agli interessi dei privati, le ricorrenti conoscevano fin dal momento dell'acquisto dell'area la situazione urbanistica che la riguardava, per cui sapevano di dovere attendere il completamento della lottizzazione dell'area al momento in cui fossero risolte le problematiche legate alla viabilità; sotto questo profilo non può essere ritenuta fondata la richiesta con riferimento a eventuali danni derivanti dal provvedimento impugnato con il presente ricorso.

3. Per quanto concerne il difetto di istruttoria e il travisamento in cui il Comune sarebbe incorso nel negare l'autorizzazione alla presentazione del P.U.A., giova rilevare che nelle premesse del provvedimento è indicata la V.I.A. con prescrizioni riguardante l'intervento, atto nel quale era stato richiesto che il sistema viario fosse completato con una congerie di infrastrutturazioni, tra cui figura anche il raddoppio della tangenziale previsto sia dalla V.I.A. che dal S.I.A.

Una parte delle opere dovevano essere realizzate dalle stesse imprese ricorrenti, che asseriscono di avere completato "quasi al 100%" la loro parte; tale elemento non sarebbe stato considerato dal provvedimento impugnato.

Invero la difesa comunale ha prodotto la documentazione fotografica da cui si evince che la situazione è diversa da quella rappresentata dalle ricorrenti, atteso che:

- il sottopasso della via Caorsana è interrotto giacché la viabilità non è completa;
- le opere realizzate dalle ricorrenti hanno, invero, riguardato il Polo Logistico, di cui le stesse sono proprietarie e concernono l'attuazione del comparto AP3 e non AP6 Granella;
- analogamente anche la rotonda realizzata tra via Emilia Parmense e via Riva attiene al citato Polo Logistico mentre l'altra rotonda, che riguarda la viabilità del comparto per cui è causa, non è stata realizzata.

Ad analoghe conclusioni si perviene leggendo il parere e la nota del dirigente del Servizio ambientale e mobilità del Comune di Piacenza in data 18.01.2011 e 15.11.2011. In sostanza l'autorizzazione alla presentazione del P.U.A. costituirebbe l'avvio per lottizzazione dell'area AP6, da cui deriverebbe un notevolissimo aumento del traffico pesante connesso alle nuove attività del comparto, senza il supporto di una nuova viabilità tale da attutire l'impatto sull'ambiente e sulla sicurezza stradale.

Sostanzialmente la realizzazione del tratto di tangenziale e della rotonda sembra imprescindibile per adeguare la viabilità alla lottizzazione del comparto; senza tali opere il Comune di Piacenza ritiene – non irragionevolmente e nell'esercizio del proprio potere di pianificazione urbanistica – di non poter accedere alla richiesta delle ricorrenti che si è articolata, tra l'altro, anche nella domanda di presentazione del Piani Urbanistico Attuativo, oltre che nei vari passaggi oggetto dei precedenti ricorsi.

Dalla lettura del provvedimento, peraltro, il riferimento per relationem al S.I.A. e alla V.I.A. e agli atti istruttori comunali sono chiaramente evincibili, per cui non può essere accolta neppure la censura di difetto di motivazione.

4. Alla luce delle suesposte motivazioni il Collegio ritiene che il ricorso sia da respingere.

5. Il Collegio ritiene, altresì, che le spese del giudizio debbano seguire la regola della soccombenza, secondo la liquidazione indicata nel

dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, sezione staccata di Parma, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre IVA e c.p.a come per legge.

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

Così deciso, in Parma, nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Italo Caso, Consigliere

Emanuela Loria, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/02/2012

IL SEGRETARIO

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