

TAR Piemonte, Sez. II n. 1082 del 5 ottobre 2017 (ud. del 11 luglio 2017)

Pres. Testori, Est. Picone

Ambiente in genere. Accesso alle informazioni ambientali. Convenzione di Aarhus. Interpretazione del giudice nazionale. Valutazione ambientale strategica (VAS). Legittimazione all'impugnazione. Posizione soggettiva meritevole di tutela. Esclusione di chi non partecipi alla procedura oggetto di contestazione.

Il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale, in conformità sia degli scopi dell'art. 9 della convenzione di Aarhus (sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata con la decisione del Consiglio UE 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE), sia dell'obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall'ordinamento comunitario, al fine di permettere ai soggetti interessati di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell'Unione.

La legittimazione ad impugnare gli atti di una procedura ad evidenza pubblica è correlata ad una posizione soggettiva differenziata e meritevole di tutela, che presuppone innanzitutto la partecipazione alla procedura oggetto di contestazione: chi volontariamente e liberamente si è astenuto dal partecipare alla gara non è legittimato a chiederne l'annullamento, anche qualora vantasse un interesse di fatto a che la selezione venga nuovamente indetta (cfr., tra molte, Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2014 n. 6048).

TAR Piemonte, Sez. II n. 1082 del 5 ottobre 2017 (ud. del 11 luglio 2017)

01082/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00161/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 161 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Nova Coop soc. coop., rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Sciolla e Sergio Viale, con domicilio eletto presso il loro studio in Torino, corso Montevicchio, 68;

contro

Comune di Torino, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Lacognata e Donatella Spinelli, con domicilio eletto in Torino, via Corte d'Appello, 16;
Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Chiara Candiollo, con domicilio eletto in Torino, corso Regina Margherita, 174;
Ministero per i Beni e le Attività Culturali, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, domiciliataria in Torino, via Arsenale, 21;
Provincia di Torino, Agenzia Regionale Protezione Ambiente del Piemonte, A.S.L. TO 1, Soprintendenza Beni Archeologici del Piemonte e Museo Egizio, Soprintendenza Beni Architettonici e Paesaggistici di Torino, Città Metropolitana di Torino, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Amteco & Maiora s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Maria Stefania Masini, Michele Crisostomo, Nicola Caielli, Claudio Vivani, con domicilio eletto presso l'avv. Enzo Robaldo in Torino, corso Sommeiller, 31;
Real Estate Asset Management s.p.a., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

con il ricorso originario

- del verbale di conferenza dei servizi in data 30.12.2013 di approvazione dello schema della terza modifica dell'accordo di programma tra la Regione Piemonte ed il Comune di Torino per la riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale delle aree "Lancia", "Framtek" e "Spina 2" nel Comune di Torino, in variante al piano regolatore generale;
- della determinazione n. 619 del 26.11.2013 del r.u.p. dell'Organo tecnico della Regione Piemonte per la valutazione ambientale strategica, di esclusione del procedimento di modifica dell'accordo di programma dalla valutazione;
- della relazione prot. 1036/DB del 25.11.2013;
- dell'avviso d'asta pubblica n. 118/2013 pubblicato dal Comune di Torino sulla G.U. in data 29.11.2013, per la costituzione del diritto di superficie novantanovenne sull'area "ex Westinghouse", del relativo disciplinare d'asta, del verbale di aggiudicazione in data 30.12.2013 alla Amteco & Maiora s.r.l., della determinazione dirigenziale n. 476 in data 22.11.2013 del Comune di Torino di approvazione dell'indizione dell'asta pubblica, della deliberazione del Consiglio comunale di Torino n. 107 in data 18.11.2013 di approvazione delle linee guida per la predisposizione del bando;
- della deliberazione della Giunta comunale di Torino n. 07956/009 del 22.12.2012 di autorizzazione alla stipulazione del contratto preliminare di trasferimento del diritto di superficie alla Real Estate Asset Management s.p.a.;
- nonché, occorrendo, per la declaratoria di nullità o inefficacia del contratto preliminare di costituzione del diritto di superficie rep. n. 26429 del 28.12.2012, stipulato tra il Comune di Torino e la Real Estate Asset Management s.p.a.;

con i primi motivi aggiunti

- del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 84 del 10.7.2014, pubblicato sul B.U.R.P. del

24.7.2014, con il quale è stata approvata la terza modifica dell'accordo di programma sottoscritta in data 28.4.2014 tra la Regione Piemonte ed il Comune di Torino;

- della deliberazione del Consiglio comunale di Torino del 12.5.2014, con la quale è stata ratificata la modifica dell'accordo di programma;

- della deliberazione della Giunta regionale n. 28/7295 in data 24.3.2014;

con i secondi motivi aggiunti

- delle note del Comune di Torino del 31.3.2015 e del 15.7.2015;

- del verbale del 21.4.2015, del Collegio di vigilanza;

- dell'avviso di avvio del procedimento per la ulteriore modifica dell'accordo di programma, pubblicato sul B.U.R.P. del 6.8.2015;

- della nota della Regione Piemonte prot. 31133/2015 del 24.9.2015;

- della determinazione dirigenziale n. 294 del 30.12.2013, mai comunicata alla ricorrente, con cui il Comune di Torino ha disposto l'aggiudicazione definitiva dell'asta pubblica in favore della Amteco & Maiora s.r.l.;

con i terzi motivi aggiunti

- del verbale della conferenza dei servizi del 26.7.2016, con cui è stato approvato lo schema della quarta modifica dell'accordo di programma;

- della determinazione dirigenziale n. 145 dell'11.5.2016, pubblicata sul B.U.R.P. del 9.6.2016, e dell'allegata relazione istruttoria dell'Organo tecnico della Regione Piemonte;

- del verbale della conferenza dei servizi del 7.9.2015, degli atti costituenti la proposta di modifica dell'accordo di programma pubblicati sul B.U.R.P. del 4.2.2016, del verbale della conferenza dei servizi del 29.1.2016 che ha disposto la pubblicazione del rapporto ambientale e della documentazione allegata, del verbale della conferenza dei servizi del 12.5.2016 di proroga del procedimento, dell'avviso di proroga pubblicato sul B.U.R.P. del 23.6.2016;

- delle note del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali prot. 2241 dell'11.5.2016 e prot. 2302 del 16.5.2016, delle note della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici della Provincia di Torino prot. 7170 del 19.5.2016 e prot. 9396 del 16.6.2016 con le quali è stato espresso parere favorevole al progetto preliminare architettonico depositato dalla Amteco & Maiora s.r.l.;

con i quarti motivi aggiunti

- della nota del Comune di Torino prot. 164 del 14.1.2014 indirizzata alla Amteco & Maiora s.r.l.; - del decreto della Direzione Regionale del Piemonte del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali n. 200/2014 del 19.6.2014, che autorizza la cessione del diritto di superficie sull'area in questione;

- della nota della Direzione Regionale del Piemonte del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali prot. 5492/2014 del 19.6.2014;

- della nota del Comune di Torino prot. 3039 del 29.10.2014;

- del verbale della Commissione edilizia del Comune di Torino n. 36 della seduta dell'8.10.2015, con cui è stato espresso parere preventivo favorevole di massima (con prescrizioni) al progetto presentato dalla Amteco & Maiora s.r.l.;

con i quinti motivi aggiunti

della deliberazione della Giunta regionale n. 21/4014 del 3.10.2016, pubblicata sul B.U.R.P. del 20.10.2016, di approvazione della ulteriore modifica dell'accordo di programma;

con i sesti motivi aggiunti

- del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 96 del 27.12.2016, pubblicato sul B.U.R.P. del 29.12.2016, di approvazione della quarta modifica dell'accordo di programma, sottoscritta tra la Regione Piemonte ed il Comune di Torino in data 15.12.2016;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2017 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Gli atti impugnati hanno ad oggetto l'area denominata "ex Westinghouse" di proprietà del Comune di Torino, già inserita in un più ampio (ed in parte già attuato) programma di riqualificazione urbanistica ed ambientale di aree industriali dismesse.

Il programma integrato di intervento avviato dal Comune di Torino, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 179 del 1992 e della deliberazione C.I.P.E. del 16.3.1994, è stato recepito nell'accordo di programma stipulato nel 1998 con la Regione Piemonte (denominato "Ambito 8/18/1 - Spina 2 - Aree Lancia, Framtek, Spina 2").

In seguito, l'accordo di programma è stato modificato una prima volta nel 2003 ed una seconda volta nel 2011.

Con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 84 del 10.7.2014, è stata approvata la terza modifica dell'accordo di programma, con efficacia di variante allo strumento urbanistico ai sensi dell'art. 17-bis della legge regionale n. 56 del 1977.

Nel corso del procedimento di modifica, è stata espletata la verifica preventiva di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 17-bis, ottavo comma, della legge regionale n. 56 del 1977. La verifica si è conclusa con la determinazione

regionale n. 619 del 26.11.2013 che, per le motivazioni esposte nell'allegata relazione dell'Organo tecnico regionale, ha escluso la necessità di valutazione ambientale strategica.

Per quanto qui interessa, la variante urbanistica introdotta con la terza modifica dell'accordo è intervenuta sulla sola area già individuata e contraddistinta nel programma integrato di intervento come unità n. 4, comprendente al suo interno l'area "ex Westinghouse" (area 4-A).

In sintesi, la variante ha:

- ridisegnato, all'interno dell'unità n. 4, i confini delle due sotto-aree di intervento 4-A e 4-B (doc. 17 del Comune);
- ampliato e ridelimitato il perimetro dell'area di intervento 4-A "ex Westinghouse", accorpandovi parte dell'area di intervento 4-B, e riducendo per contro l'unità di intervento 4-B;
- previsto, all'art. 3.2 in variante, per l'area "ex Westinghouse" una superficie lorda massima di 40.000 mq, di cui: un minimo di 30.000 mq per attrezzature di interesse generale, come definite nell'art. 3.15 delle norme tecniche (Centro congressi, attività di interesse pubblico generale, Università, Centri di ricerca, residenze per studenti, attrezzature per lo spettacolo, uffici pubblici) e per attrezzature turistico-ricettive; un massimo di 10.000 mq per attività di servizio alle persone e alle imprese, come definite all'art. 3.20 delle norme tecniche;
- previsto, per l'area di intervento riclassificata 4-B1, la realizzazione di 15.000 mq di superficie per attrezzature di interesse generale (Energy Center / Politecnico), nonché per l'area di intervento divenuta 4-B2 nuove residenze universitarie per 5.090 mq di superficie lorda;
- confermato l'attuazione del piano mediante strumento urbanistico esecutivo;
- condizionato la successiva fase di pianificazione attuativa al rispetto delle prescrizioni contenute nella determinazione regionale n. 619 del 26.11.2013, in esito alla verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica, oltre che al rispetto di numerose altre prescrizioni con riguardo agli immobili in stato di disuso (ex Officine Nebiolo, ex Caserma Lamarmora) ed alle nuove edificazioni.

La determinazione regionale n. 619 del 2013 aveva demandato l'approfondimento della valutazione ambientale al successivo livello di pianificazione ed alla maggiore definizione progettuale del contesto urbano d'intervento.

In occasione della presentazione di una proposta di piano esecutivo convenzionato di iniziativa privata e di un'istanza di autorizzazione commerciale per grande struttura di vendita (poi ritirata), il Comune di Torino e la Regione Piemonte hanno dato avvio alla formazione della quarta modifica dell'accordo di programma, stavolta deliberando di procedere a valutazione ambientale strategica ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 152 del 2006 (si vedano i doc. 25 e 26 della difesa del Comune).

Nel corso della conferenza di servizi per l'approvazione della variante, è stata esperita la valutazione ambientale, conclusasi con il parere favorevole dell'Organo tecnico regionale competente e con la determinazione della Regione Piemonte n. 145 dell'11.5.2016.

Strettamente connesso al programma integrato di intervento, il procedimento di dismissione del diritto di superficie sull'area "ex Westinghouse", già individuata dall'amministrazione comunale come bene da alienare nell'ambito del piano delle dismissioni del 2011, può così riassumersi:

- già nel 2011 il Comune aveva preso in esame la proposta della Fondazione Cassa di Risparmio di Torino di acquisto del diritto di superficie, al fine di realizzare sull'area "ex Westinghouse" un centro congressuale, ossia un'opera riconducibile alle attrezzature di interesse generale previste dalle norme tecniche di attuazione del piano;
- dalla proposta scaturiva un avviso (pubblicato in data 4.3.2011 su quotidiano di rilevanza nazionale) per acquisire altre manifestazioni di interesse e comparare proposte analoghe;
- non essendo pervenute altre domande, con delibera della Giunta comunale n. 07956/009 del 22.12.2012 è stata autorizzata la stipulazione del contratto preliminare di trasferimento del diritto di superficie alla Real Estate Asset Management s.p.a. (nel frattempo designata dalla Fondazione), contratto che è stato poi sottoscritto in data 28.12.2012;
- con l'anzidetta deliberazione, il Comune ha preso atto dell'intervenuta integrazione della proposta originaria da parte della Real Estate Asset Management s.p.a., interessata ad acquisire un'area più ampia ed una superficie edificabile aggiuntiva, pur nell'ambito degli indici già computati nel programma integrato di intervento, ed è stato pertanto avviato il procedimento per apportare le necessarie modifiche, anche urbanistiche, all'accordo di programma vigente, nonché per indire una gara pubblica per la selezione del soggetto unico a cui trasferire in via definitiva il diritto di superficie sull'intera area, ampliata ed integrata dalla maggiore capacità edificatoria richiesta (in tal senso, il contratto preliminare conteneva una clausola risolutiva espressa per l'ipotesi di aggiudicazione a soggetto diverso da Real Estate Asset Management s.p.a.);
- con deliberazione della Giunta comunale n. 00763/009 del 19.2.2013, è stato approvato l'avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali finalizzate alla realizzazione di un centro congressi ed attività connesse sull'area "ex Westinghouse", con l'utilizzo di una superficie lorda edificabile da 34.000 a 40.000 mq destinata ad attrezzature di interesse generale, di cui almeno 16.500 mq per il Centro congressi ed i restanti per centri di ricerca, residenze universitarie, strutture ricettive, nonché per attività accessorie (commercio al dettaglio, pubblici esercizi, attività artigianali) nel limite di 10.000 mq di superficie;
- l'odierna ricorrente Nova Coop soc. coop. ha presentato, in data 31.5.2013, una proposta progettuale;
- con deliberazione del Consiglio comunale n. 05486/009 del 18.11.2013, è stata approvata la costituzione del diritto di superficie novantannovenne sulla area "ex Westinghouse" per una superficie lorda complessiva di mq 40.000, di cui 16.500 mq destinati ad un Centro congressi polifunzionale, con un corrispettivo a base d'asta pari ad euro 16.706.000,00, e sono state contestualmente definite le linee guida per l'indizione del pubblico incanto;
- alla gara per l'aggiudicazione del diritto di superficie ha partecipato unicamente l'odierna controinteressata Amteco & Maiora s.r.l., mentre la Nova Coop soc. coop. non ha presentato offerta, cosicché l'area è stata ceduta definitivamente con determinazione dirigenziale n. 294 del 30.12.2013, all'importo di euro 19.716.500,00.

Con il ricorso qui in esame, integrato da sei motivi aggiunti, la Nova Coop soc. coop. chiede l'annullamento degli atti elencati nell'epigrafe, rappresentando di essere titolare di un centro commerciale in via Livorno, denominato "Parco Dora", che attingerebbe al medesimo bacino di utenza dell'area "ex Westinghouse", in cui dovrebbe essere localizzato un nuovo - e concorrente - insediamento commerciale.

Deduce censure che, in ossequio al principio di sinteticità, possono essere così raggruppate e riassunte:

- 1) violazione degli artt. 3-bis, 17 e 17-bis della legge regionale n. 56 del 1977, violazione degli artt. 11-ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, violazione degli artt. 4-ss. della legge regionale n. 40 del 1998, violazione della Delib. G.R. n. 12/8931 del 2008 ed eccesso di potere sotto molteplici profili: la variante concordata dal Comune e dalla Regione avrebbe dovuto soggiacere a valutazione ambientale strategica preventiva ed obbligatoria, in considerazione del suo carattere “strutturale” e dell’incidenza urbanistica delle opere previste (Centro congressi, centro commerciale, parcheggi), a ciò non potrebbe legittimamente rimediarsi con le prescrizioni dettate dall’Organo tecnico regionale in sede di verifica di assoggettabilità;
- 2) violazione dell’art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 ed eccesso di potere sotto molteplici profili: le modifiche dell’accordo di programma sarebbero state influenzate dall’interesse imprenditoriale della società aggiudicataria dell’area “ex Westinghouse”, pertanto la variante urbanistica sarebbe viziata da sviamento, in relazione al connesso procedimento di dismissione dell’area di proprietà comunale;
- 3) la procedura di asta pubblica e l’aggiudicazione dell’area “ex Westinghouse” alla Amteco & Maiora s.r.l. sarebbero affette da illegittimità derivata, in dipendenza dai vizi dedotti avverso la variante urbanistica e la modifica dell’accordo di programma;
- 4) violazione degli artt. 73 e 76 del r.d. n. 827 del 1924 e dei principi di trasparenza e concorrenza: il Comune, stipulando il contratto preliminare con la Real Estate Asset Management s.p.a., avrebbe eluso le norme che impongono l’effettuazione di procedure di evidenza pubblica per il trasferimento di immobili e la costruzione di opere pubbliche;
- 5) in via derivata, il contratto preliminare stipulato con la Real Estate Asset Management s.p.a. sarebbe nullo, per violazione delle norme imperative in materia di selezione del contraente;
- 6) violazione degli artt. 3-bis, 17 e 17-bis della legge regionale n. 56 del 1977, violazione degli artt. 11-ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, violazione degli artt. 4-ss. della legge regionale n. 40 del 1998, violazione della Delib. G.R. n. 12/8931 del 2008 ed eccesso di potere sotto molteplici profili: in occasione della quarta modifica dell’accordo di programma, il Comune e la Regione avrebbero effettuato una valutazione ambientale strategica illegittima, in quanto postuma e tardiva rispetto alle scelte di pianificazione incidenti sull’assetto urbanistico dell’area e sull’ambiente;
- 7) violazione dell’art. 3 della legge n. 241 del 1990 ed eccesso di potere sotto molteplici profili: il parere favorevole, in sede di valutazione ambientale, sarebbe insufficientemente motivato e contraddittorio (in specie con riguardo all’inquinamento acustico da traffico veicolare ed all’impatto paesaggistico) e non terrebbe conto delle numerose osservazioni critiche presentate dalla stessa ricorrente.

Si sono costituiti la Regione Piemonte, il Comune di Torino e la controinteressata Amteco & Maiora s.r.l., eccependo sotto diversi profili l’irricevibilità ed inammissibilità e chiedendo, in ogni caso, il rigetto dell’impugnativa.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali si è costituito con memoria formale.

Le parti hanno svolto difese in vista della pubblica udienza dell’11 luglio 2017, nella quale la causa

è passata in decisione.

DIRITTO

In rito.

In relazione al motivo rubricato al n. 5) con il quale la ricorrente chiede la declaratoria di nullità o inefficacia del contratto preliminare di costituzione del diritto di superficie, stipulato il 28.12.2012 con la Real Estate Asset Management s.p.a., è fondata l'eccezione di difetto di giurisdizione avanzata dal Comune e dalla società controinteressata.

La giurisprudenza ha chiarito che, al di fuori dei casi in cui l'ordinamento attribuisce espressamente al giudice amministrativo la giurisdizione sulla sorte del contratto che si pone a valle di un procedimento amministrativo viziato, spetta al giudice ordinario conoscere dei vizi del contratto, secondo l'ordinario criterio di riparto di giurisdizione, anche quando si tratti di invalidità derivata dal procedimento amministrativo presupposto dal contratto (cfr. Cons. Stato, ad. plen., 3 giugno 2011 n. 10).

E' altresì fondata l'eccezione di inammissibilità avanzata dal Comune e dalla controinteressata in ordine ai motivi rubricati al n. 3) ed al n. 4), riguardanti la procedura di alienazione del diritto di superficie sull'area "ex Westinghouse".

La ricorrente chiede l'annullamento, tra gli altri, della delibera di autorizzazione all'indizione della gara, del disciplinare d'asta e dell'avviso pubblico di gara, del verbale di aggiudicazione provvisoria e del provvedimento di aggiudicazione definitiva alla Amteco & Maiora s.r.l., oltre che di numerosi atti endoprocedimentali attinenti alla costituzione del diritto di superficie.

I motivi sono inammissibili per difetto d'interesse, non avendo la società ricorrente partecipato alla gara pubblica.

Secondo il noto e condivisibile orientamento della giurisprudenza, la legittimazione ad impugnare gli atti di una procedura ad evidenza pubblica è correlata ad una posizione soggettiva differenziata e meritevole di tutela, che presuppone innanzitutto la partecipazione alla procedura oggetto di contestazione: chi volontariamente e liberamente si è astenuto dal partecipare alla gara non è legittimato a chiederne l'annullamento, anche qualora vanti un interesse di fatto a che la selezione venga nuovamente indetta (cfr., tra molte, Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2014 n. 6048).

La ricorrente non deduce vizi della lex specialis di gara impeditivi o restrittivi della partecipazione all'asta pubblica, né può vantare una posizione differenziata costituita dalla titolarità di un preesistente rapporto con l'amministrazione o di un diritto di godimento sul bene incompatibile con quello oggetto di gara.

Ne discende, per tutti i motivi riferiti alla procedura di dismissione dell'area "ex Westinghouse", l'inammissibilità dell'impugnativa.

Per i restanti profili, devono essere disattese le eccezioni formulate dal Comune e dalla controinteressata, sull'asserito difetto di legittimazione al ricorso, per difetto d'interesse e carenza del requisito della vicinitas commerciale.

La società ricorrente è titolare di un centro commerciale denominato "Parco Dora" in cui è insediato un ipermercato che, a suo dire, attingerebbe allo stesso bacino di utenza commerciale dell'area "ex

Westinghouse”, posta a circa 2 km di distanza.

In tal senso, la ricorrente ha prodotto una relazione tecnica (doc. 38) idonea a dimostrare che il bacino di utenza dell’ipermercato esistente e quello relativo all’intervento in progetto finirebbero per sovrapporsi in massima parte, nella misura del 64%. Con l’utilizzo del software “ArcGIS Network Analyst” aggiornato allo stato attuale del territorio e della popolazione, la relazione determina una distanza tra i due punti vendita di circa 6 minuti, muovendosi sul tracciato stradale in base alle sue caratteristiche ed agli attributi di impedenza (sensi unici, limiti di accesso, media annua del traffico, etc) che limitano la circolazione di persone e veicoli.

Dalla sovrapposizione dei bacini e secondo le stime del modello statistico utilizzato dal consulente di parte ricorrente, la nuova apertura potrebbe determinare una perdita di fatturato per l’ipermercato compresa tra il 15% ed il 18%.

Al riguardo, la giurisprudenza ha chiarito che il concetto di vicinitas, nelle controversie sull’insediamento di una nuova struttura commerciale, si specifica nella nozione di medesimo bacino d’utenza della concorrente, tale potendo essere ritenuto anche quello con un raggio di decine di chilometri (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2015 n. 5278).

Da un’altra prospettiva, e con specifico riguardo alle censure relative al mancato esperimento della valutazione ambientale strategica, appare senz’altro preferibile un’interpretazione estensiva delle regole in tema di legittimazione a ricorrere, alla luce dell’orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza comunitaria sulla tutela dell’ambiente e sull’accesso alle procedure di ricorso. Si è affermato che il giudice nazionale è tenuto ad interpretare, nei limiti del possibile, le norme processuali concernenti le condizioni che devono essere soddisfatte per proporre un ricorso amministrativo o giurisdizionale, in conformità sia degli scopi dell’art. 9 della convenzione di Aarhus (sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale, approvata con la decisione del Consiglio UE 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE), sia dell’obiettivo di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dall’ordinamento comunitario, al fine di permettere ai soggetti interessati di contestare in giudizio una decisione adottata a seguito di un procedimento amministrativo eventualmente contrario al diritto ambientale dell’Unione (cfr. Corte Giust. UE, 8 marzo 2011, C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie).

Il ricorso ed i motivi aggiunti, per detti profili, sono ammissibili.

Nel merito.

I motivi di ricorso rubricati al n. 1), al n. 6), al n. 7), tutti riguardanti la mancata o tardiva effettuazione della valutazione ambientale strategica sulle modifiche all’accordo di programma, possono essere esaminati congiuntamente e sono infondati.

Secondo la tesi di parte ricorrente, la necessità di avviare la valutazione ambientale strategica deriverebbe da più elementi: la terza modifica dell’accordo di programma e la variante al programma integrato d’intervento avrebbero contemplato opere soggette a valutazione d’impatto ambientale, la variante urbanistica avrebbe carattere strutturale, il rinvio della valutazione in attesa di una maggiore definizione degli interventi sarebbe ingiustificato ed illegittimo.

In contrario, la difesa del Comune ha correttamente replicato che, prima della quarta modifica dell’accordo di programma, non era possibile individuare con sufficiente precisione il tipo di intervento che la parte privata avrebbe deciso di realizzare, oltre al Centro congressi.

Nella terza modifica dell'accordo, l'estensione delle nuove attività commerciali ed il correlato fabbisogno di parcheggi non erano certi. Tali aspetti sono divenuti più chiari soltanto con la presentazione di una proposta di piano esecutivo ad iniziativa privata.

In particolare, la previsione di un massimo di 10.000 mq per attività di servizio alle persone e alle imprese, come definite all'art. 3.20 delle norme tecniche di piano, inglobava astrattamente un insieme eterogeneo di funzioni (alberghi, attività produttive, attività commerciali, uffici privati e pubblici, attività per il tempo libero, attrezzature di interesse comune). Perciò, secondo quanto stabilito proprio nell'ambito dell'accordo di programma, la definizione progettuale del contesto urbano avrebbe dovuto essere approfondita mediante la formazione di un piano urbanistico esecutivo di dettaglio.

In sede di terza modifica all'accordo di programma, la valutazione strategica si sarebbe inevitabilmente svolta in carenza di concreti elementi necessari per la verifica dell'impatto ambientale.

Soltanto dopo che sono state individuate, nella proposta privata di piano attuativo, le tipologie progettuali e le specifiche destinazioni d'uso, il Comune e la Regione hanno avviato la valutazione ambientale strategica, per verificare la sostenibilità complessiva dell'intervento.

Deve ritenersi, pertanto, che legittimamente le amministrazioni precedenti hanno sottoposto la terza modifica dell'accordo di programma a mera verifica di assoggettabilità (a valutazione ambientale strategica), giungendo alla conclusione che non ve ne fossero i presupposti, sperando poi la valutazione ambientale in occasione della quarta modifica, quando la proposta progettuale di iniziativa privata aveva finalmente offerto gli elementi conoscitivi necessari per l'indagine sull'impatto ambientale, in coerenza con la disciplina di cui agli artt. 6-ss. del d.lgs. n. 152 del 2006.

La più puntuale definizione progettuale, insieme all'espressa richiesta di una nuova localizzazione commerciale, hanno infatti comportato l'avverarsi delle condizioni indicate nella determinazione regionale di screening che, in occasione della terza modifica dell'accordo, aveva rinviato l'effettuazione della valutazione ambientale.

Non sussiste, ad avviso del Collegio, la violazione del principio di precauzione e della normativa comunitaria in materia di valutazione ambientale strategica.

Nella specie, la valutazione ambientale è stata assunta comunque preventivamente, in sede di modifica dell'accordo di programma, e non in via postuma.

Ad essa seguirà la valutazione ambientale strategica sul piano urbanistico attuativo e, ricorrendone i presupposti di legge, la valutazione d'impatto sui singoli progetti d'intervento edilizio.

Non vi è stata, in questi termini, alcuna elusione della disciplina comunitaria.

E' utile, al riguardo, richiamare la recentissima decisione della Corte di Giustizia UE, resa in tema di valutazione d'impatto ambientale postuma, con la quale si è affermato che "in caso di omissione di una valutazione di impatto ambientale di un progetto prescritta dalla direttiva 85/337, il diritto dell'Unione, da un lato, impone agli Stati membri di rimuovere le conseguenze illecite di tale omissione e, dall'altro, non osta a che una valutazione di tale impatto sia effettuata a titolo di regolarizzazione, dopo la costruzione e la messa in servizio dell'impianto interessato, purché: - le norme nazionali che consentono tale regolarizzazione non offrano agli interessati l'occasione di

eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle; - la valutazione effettuata a titolo di regolarizzazione non si limiti all'impatto futuro di tale impianto sull'ambiente, ma prenda in considerazione altresì l'impatto ambientale intervenuto a partire dalla sua realizzazione" (Corte Giust. UE, 26 luglio 2017, C-196/16 e C-197/16, Comune di Corridonia).

Il carattere preventivo della valutazione ambientale è infatti giustificato dalla necessità che, nel processo decisionale, l'autorità amministrativa competente "tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, al fine di evitare fin dall'inizio inquinamenti e altre perturbazioni piuttosto che combatterne successivamente gli effetti" (Corte Giust. UE, 3 luglio 2008, C-215/06, Commissione c. Irlanda).

Nella specie, la valutazione ambientale strategica è sopraggiunta durante il procedimento di approvazione della quarta modifica dell'accordo di programma, vale a dire in un momento in cui non si erano prodotti effetti irreversibili sulle risorse ambientali e neppure si erano consolidate decisioni amministrative irreversibili, in merito alla riqualificazione urbanistica dell'area "ex Westinghouse" ed alla localizzazione di infrastrutture e nuove attività commerciali.

Ugualmente infondata, poi, è la censura con cui la società ricorrente contesta l'iniziale esclusione della valutazione ambientale strategica, invocando il carattere strutturale della variante urbanistica introdotta dalla terza modifica dell'accordo.

La variante al programma integrato d'intervento è infatti regolata dall'art. 17-bis della legge regionale n. 56 del 1977, che prevede un procedimento speciale per il caso di "iniziative di interesse pubblico, attuate attraverso gli accordi di programma ... che comportino variazioni allo strumento urbanistico", in termini distinti e non riconducibili alla nozione di variante strutturale disciplinata dall'art. 17, quarto comma, della legge urbanistica piemontese. L'ottavo comma dell'art. 17-bis stabilisce, infatti, che le varianti allo strumento urbanistico rientranti in accordi di programma di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 sono soggette alla sola verifica preventiva di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica.

L'iter della procedura di verifica preventiva è regolato, come è noto, dall'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed è finalizzato ad accertare se l'atto di pianificazione "possa avere impatti significativi sull'ambiente". Nella specie, la verifica è stata correttamente espletata durante l'approvazione della terza modifica dell'accordo di programma e si è conclusa con la determinazione della Regione Piemonte n. 619 del 26.11.2013.

Con gli ultimi motivi aggiunti, la società ricorrente afferma inoltre che il parere favorevole dell'Organo tecnico regionale e la determinazione della Regione Piemonte n. 145 dell'11.5.2016 (conclusiva della valutazione ambientale strategica) sarebbero insufficientemente motivati, in specie con riguardo all'inquinamento acustico da traffico veicolare ed all'impatto paesaggistico, e non terrebbero conto delle numerose osservazioni critiche presentate dalla stessa ricorrente.

Il ricorso, anche per tali profili, deve essere respinto.

Il provvedimento impugnato è congruamente motivato, con il richiamo delle risultanze istruttorie e dei pareri acquisiti.

Come è noto, nel procedimento di valutazione ambientale l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale, in

relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti. La natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti, sia sul versante tecnico che amministrativo (cfr. TAR Puglia, Bari, sez. I, 24 settembre 2013 n. 1339).

In difetto di macroscopici indizi di eccesso di potere, che nel caso in esame non sussistono, il giudizio di merito reso dall'amministrazione chiamata a svolgere la valutazione strategica non può essere sindacato in sede di legittimità.

Secondo la ricorrente, il parere dell'Organo tecnico regionale sarebbe contraddittorio, perché da un lato recepirebbe i contenuti del rapporto ambientale e, dall'altro, rinvierebbe alla fase di formazione del successivo piano urbanistico esecutivo il riscontro a talune richieste di specificazione emerse in conferenza di servizi.

In contrario, deve ricordarsi che nel procedimento di valutazione ambientale strategica i singoli interventi previsti dal piano o dal programma sono necessariamente presi in considerazione per effettuarne una valutazione complessiva (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. II, 5 aprile 2016 n. 647). E' perciò normale e legittimo che le specificazioni delle valutazioni ambientali, ove si rendano necessarie, possano sopraggiungere nelle fasi in cui la progettazione degli interventi acquisisce maggior dettaglio.

A questo riguardo, la Regione ed il Comune hanno previsto il possibile assoggettamento a valutazione ambientale strategica del piano esecutivo convenzionato in corso di approvazione (doc. 45 e 46 della controinteressata).

Allo stesso modo, sono infondate le censure dedotte avverso il verbale della conferenza di servizi del 26.7.2016, che non conterrebbe controdeduzioni sufficientemente approfondite e motivate alle osservazioni presentate dalla ricorrente.

Secondo un principio condivisibile e ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, a fronte di controdeduzioni procedurali, non è richiesta l'analitica confutazione delle osservazioni dell'interessato (Cons. Stato, sez. IV, 3 ottobre 2014 n. 4967). L'amministrazione, anche in procedimenti complessi come quelli di programmazione e pianificazione, non è tenuta a riportare nelle premesse e nella motivazione il testo integrale delle controdeduzioni dei destinatari del provvedimento, essendo sufficiente che queste siano valutate nel loro complesso o per questioni omogenee, salvo che non sia provato che le osservazioni neppure siano state esaminate e l'amministrazione le abbia respinte con una mera formula di stile (Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2013 n. 3402; TAR Piemonte, sez. I, 27 giugno 2013 n. 846).

Per quanto detto, i motivi riportati in narrativa al n. 1), al n. 6), al n. 7), relativi alle modalità di effettuazione della valutazione ambientale strategica, sono infondati.

Infine, va respinto il motivo rubricato al n. 2), con il quale la società ricorrente lamenta la violazione dell'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 ed afferma, invero in modo generico ed indimostrato, che le modifiche dell'accordo di programma sarebbero state illegittimamente condizionate dagli interessi speculativi della società aggiudicataria dell'area "ex Westinghouse". A suo dire, la variante urbanistica approvata dalla Regione e dal Comune sarebbe affetta da sviamento, in relazione al connesso procedimento di dismissione dell'area di proprietà comunale.

Come si è visto, il Comune ha indetto una procedura di evidenza pubblica (distinta rispetto al pubblico incanto per la cessione del diritto di superficie) per individuare le possibili riqualificazioni e destinazioni alternative dell'area "ex Westinghouse".

Anche la società ricorrente ha partecipato a tale procedura, avanzando una proposta che non ha trovato il favore delle amministrazioni chiamate a pronunciarsi.

D'altronde, è pacifico che l'accordo di programma disciplinato in termini generali dall'art. 34 del testo unico del 2000 costituisce un modello diffuso e consolidato di urbanistica negoziata, particolarmente utile per la ponderazione di interessi pubblici concorrenti, e può ben comportare variazioni agli strumenti urbanistici anche per la realizzazione di un'opera da parte di un soggetto privato, su aree di proprietà privata e per finalità imprenditoriali (cfr. Cons. Stato, sez. I, 25 novembre 2015 n. 361).

Coerentemente, deve giudicarsi legittima la decisione di selezionare un soggetto privato al quale attribuire la disponibilità dell'area "ex Westinghouse" per riqualificarla.

In conclusione, il motivo è infondato.

Sulle spese.

Le spese seguono la soccombenza in favore del Comune di Torino, della Regione Piemonte e della società controinteressata e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo, che tiene conto del valore della controversia e dell'attività difensiva svolta. Con riferimento a quest'ultimo parametro, vanno invece compensate con il Ministero.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

in parte dichiara il difetto di giurisdizione;

in parte lo dichiara inammissibile;

in parte lo respinge.

Condanna la Nova Coop soc. coop. al pagamento delle spese processuali in favore del Comune di Torino, della Regione Piemonte e della Amteco & Maiora s.r.l., a ciascuno nella misura di euro 10.000,00 (oltre i.v.a., c.p.a. ed accessori di legge se dovuti). Compensa le spese con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Savio Picone, Consigliere, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere