



**Finanziato
dall'Unione europea**
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**



REGIONE DEL VENETO

PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1

Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: VINCA – CONFORMITÀ URBANISTICA – CONFERENZA DI SERVIZI

TAR FVG: Ordinanze nn. 434 e 439 del 27.12.2024; sentenze nn. 1, 2 e 3 del 2 gennaio 2025 – VINCA presenza di specie prioritarie: necessità di accertare tale presenza; concessioni per la costruzione e l'esercizio della cabinovia - variante al PRGC: necessità di considerare i vincoli territoriali vigenti e interessanti l'area d'incidenza dell'opera

Con il grappolo di provvedimenti in esame il TAR FVG ha preso ulteriormente posizione sulla vicenda della costruzione della cd. "cabinovia" di Trieste, opera inizialmente prevista e da realizzarsi con fondi del PNRR, il cui tracciato incide su un'area sottoposta a vincoli di tutela paesaggistica ai sensi degli artt. 142 e 136 D.lgs. 42/2004 e assoggettata al vincolo "Natura 2000" di cui al DM 17 ottobre 2007. Successivamente, a seguito della sentenza del TAR FVG n. 200/2024, che aveva dichiarato l'illegittimità della relativa procedura avviata, il MASE ha chiarito che l'intervento di cui trattasi non può avere accesso alle risorse del PNRR, non soddisfacendo i criteri PNRR per la biodiversità e non essendo allineato alla tassonomia (violazione del principio D.N.S.H.).

Il TAR FVG con la sentenza n. 200 del 29.5.2024 aveva chiarito con riferimento alla VINCA, che la prevalenza dei motivi di interesse pubblico rispetto alle esigenze di tutela, può trovare applicazione solo dopo che gli effetti di un piano o di un progetto siano stati compiutamente analizzati. La preliminare conoscenza della reale e completa incidenza, con riferimento agli obiettivi di conservazione relativi al sito in questione, costituisce infatti un presupposto imprescindibile ai fini dell'applicazione del regime derogatorio dato che, in assenza di tali elementi, le condizioni di sua applicazione non potrebbero essere adeguatamente valutate (cfr. CGUE sez. VII, 21 luglio 2016, C-387 e 388/15). In tal senso, non può costituire un vincolo la scelta pianificatoria effettuata a monte dall'Amministrazione perché, se così fosse, allora le procedure di valutazione ambientale e, in particolare, la VINCA sarebbero di fatto svuotate del loro significato, potendo – in questa erronea chiave di lettura – tutt'al più ratificare scelte definitive altrove operate.

Successivamente al pronunciamento in questione, la Regione ha prontamente rideliberato nel senso del superamento della VINCA negativa di secondo livello con DGR 846 dd. 7 giugno 2024, sulla base di relazioni e note istruttorie adottate dagli uffici competenti in date di poco anteriori, ossia a ridosso del pronunciamento del TAR FVG, prontamente impugnate da diversi ricorrenti.

Con Ordinanze n. 434 e 439 dd. 27 dicembre 2024, innanzitutto, il TAR FVG ritiene ora necessario, ai fini del decidere e per una più chiara e precisa ricostruzione del quadro fattuale, disporre degli approfondimenti istruttori. Innanzitutto, considerando che l'intervento in contestazione sembra non essere più ammissibile al finanziamento con le risorse del PNRR (come conferma la richiesta di dichiarare l'estromissione dal giudizio del MIT, litisconsorte necessario ove l'intervento fosse ancora finanziato con risorse del PNRR ex art. 12-bis, comma 4, del d.l. n. 68/2022, come convertito). Di conseguenza, il Giudice chiede che il MIT depositi in giudizio una documentata e aggiornata relazione sull'argomento in modo da chiarire se l'intervento per cui è causa sia ancora finanziato, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR. In secondo luogo, posto che la Regione ha dichiarato nei propri scritti difensivi che *"non è stata riscontrata la presenza di specie prioritarie"* ma che, tuttavia, in particolare dall'esame del *"Formulario per la presentazione di informazioni alla Commissione europea a norma dell'articolo 6, paragrafo 4"* (nella versione più aggiornata), risultano riferimenti all'interessamento di un *"habitat prioritario"* e di *"habitat di specie prioritarie"*, il TAR chiede alla Regione di chiarire definitivamente, entro un termine di 30 giorni, *"se l'intervento incida, anche solo in parte, su un sito in cui si trovano un tipo di habitat naturale e/o una specie prioritari, in modo da risolvere, con la necessaria trasparenza, l'apparente contrasto rilevato, attesa la determinante ricaduta della circostanza sui differenti regimi derogatori dell'art. 6, par. 4, della direttiva "Habitat"*.

Con sentenze nn. 1, 2 e 3 del 2 gennaio 2025, il TAR FVG ha quindi deciso su tre distinti ricorsi promossi rispettivamente dalle Comunità Agrarie Skupnost Comunelle Provincia di Trieste, Jus Comunella Općina La Comune di Optschina rispetto alla rivendicata proprietà collettiva insistente sul tracciato dell'ovovia; da alcuni cittadini proprietari di terreni insistenti sul medesimo tracciato e soggetti a procedimento di espropriazione; dalle associazioni ambientaliste Lipu Odv, Wwf Italia – Ets, Legambiente Nazionale - Aps - Rete Associativa – Ets avverso in particolare le concessioni per la costruzione e l'esercizio delle due linee di trasporto (Trieste-Portovecchio-Bovedo e Bovedo-Opicina) dell'ovovia cittadina, prevista dalla variante n. 12 al PRGC, in corso di approvazione. Partendo da quest'ultimo ricorso, la sentenza TAR FVG n. 3/2025 accoglie le tesi delle associazioni ricorrenti, che avevano lamentato l'illegittimità dell'intero procedimento perché prematuramente avviato. Il presupposto procedimento per l'approvazione della variante al P.R.G.C. è infatti ancora oggi *in itinere* e, conseguentemente, sia al momento dell'adozione dei due atti di concessione, che in quello successivo del provvedimento di convalida, non è stata adeguatamente compiuta la necessaria disamina dei vincoli territoriali vigenti e interessanti l'area d'incidenza della cabinovia. La sentenza n. 3/2025, richiamando l'art. 15, comma 4, della l.r. n. 11/2022

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

applicabile, afferma che affinché possano essere rilasciate le concessioni per la costruzione e l'esercizio di impianti a fune, è necessaria la preventiva verifica della piena compatibilità dell'opera con i vincoli urbanistici e paesaggistici. Un tanto richiede di accertare, già nella conferenza di servizi istruttoria, quale preconditione per il prosieguo del procedimento, la compatibilità urbanistica e paesaggistica dell'opera, *"che costituisce in effetti proprio il "fine", il momento centrale e determinante, il cuore delle attività rimesse alla conferenza di servizi istruttoria."* Ad avviso del TAR FVG le conclusioni della conferenza di servizi convocata e, poi, del provvedimento di convalida circa i vincoli territoriali, sono state formulate in patente violazione del principio secondo cui le valutazioni istruttorie e procedurali vanno operate sulla base dello stato di fatto e diritto sussistente al momento della loro effettuazione e non già su semplici ipotesi future.

In particolare, il TAR rimarca che la VINCA di terzo livello (peraltro impugnata e *sub iudice*) è intervenuta soltanto nel maggio/giugno 2024, successivamente al rilascio, da parte della Regione, delle concessioni e del provvedimento di convalida. Soltanto all'esito del procedimento di VINCA di terzo livello, la Giunta - a fronte del divieto espresso di realizzazione dell'impianto ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. m), del d.m. n. 184 del 17 ottobre 2007 e della VINCA di secondo livello negativa - ha reputato sussistere *"motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica"* e *"ragioni connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente"*, così da rimuovere soltanto *ex nunc* i predetti ostacoli e divieti di realizzazione dell'ovovia.

La sentenza afferma che immaginare un astratto modello procedimentale nel quale sia consentito il rilascio della concessione di costruzione e l'esercizio di un impianto a fune prima che i divieti e i vincoli territoriali vigenti siano formalmente modificati o comunque "superati" nelle forme di legge, attraverso i previsti procedimenti, anche di natura tecnico-discrezionale, potrebbe vanificare e frustrare buona parte del senso e della *ratio* di queste stesse procedure. Infatti, chiarisce il TAR, se la Regione si è già in precedenza decisa al rilascio delle concessioni per la costruzione e l'esercizio di un impianto a fune, le conclusioni del terzo livello di VINCA, demandate dalla legge alla stessa Regione (sulle possibili alternative e sulla sussistenza di motivi imperativi alla realizzazione proprio di quell'impianto a fune già autorizzato) ne risulterebbero danneggiate, quanto a serietà e affidabilità di giudizio. Ne discende, che la necessaria preventiva conformità dell'impianto al PRGC costituisce presupposto imprescindibile al rilascio delle concessioni. Sarebbe, peraltro, irragionevole immaginare un modello procedimentale nel quale sia fisiologicamente ammissibile il rilascio di una concessione all'esito di una conferenza di servizi istruttoria nella quale sia emerso un evidente vincolo territoriale ostativo alla realizzazione dell'opera. Con l'ulteriore irragionevolezza dell'obbligo per l'amministrazione procedente di opporre quel vincolo soltanto successivamente, in seno alla conferenza di servizi decisoria fissata per l'esame del progetto definitivo.

Il TAR rileva essersi verificata un'"*empasse* procedimentale" determinata da un "ritardo" nell'attesa modifica dei vincoli territoriali in sede di variante, a fronte del quale, la conferenza decisoria sulle concessioni – in tesi deputata anche alla verifica della conformità urbanistica – non potrebbe essere convocata, seppur a concessione già rilasciata e progetto definitivo già acquisito, prima dell'esito della procedura di variante, con abnorme e imprevedibile dilatazione dei termini procedurali.

Anche il ricorso spiccato dai cittadini proprietari di terreni insistenti sul tracciato dell'ovovia è stato accolto dal TAR FVG con la sentenza "gemella" n. 2/2025, che ha statuito in modo identico sugli analoghi motivi di ricorso sollevati, accogliendoli per le medesime motivazioni sopra esposte.

Il ricorso spiccato dalle Comunelle è stato invece dichiarato inammissibile con sentenza n. 1/2025 a fronte dell'impugnazione dei soli avvisi di deposito del provvedimento di adozione della variante n. 12 al PRGC del Comune di Trieste in quanto non pubblicati anche in lingua slovena e, inoltre perché la proprietà collettiva non è stata coinvolta all'inizio del progetto, così come previsto dalla Legge 31 gennaio 1994 n. 97. La sentenza precisa che, anche in caso di ipotetico accoglimento del ricorso per violazione delle disposizioni di tutela della minoranza linguistica, ritenuta non sussistente nella fattispecie, le ricorrenti non potrebbero conseguire alcun risultato utile ed in particolare l'annullamento dei provvedimenti urbanistici adottati dal Comune, non ritualmente impugnati.

Link: https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400232&nomeFile=202400434_08.html&subDir=Provvedimenti;

https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400299&nomeFile=202400439_08.html&subDir=Provvedimenti;

https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202300342&nomeFile=202500001_01.html&subDir=Provvedimenti

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400150&nomeFile=202500002_01.html&subDir=Provvedimenti

https://portali.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza?nodeRef=&schema=tar_ts&nrg=202400151&nomeFile=202500003_01.html&subDir=Provvedimenti