

Publicato il 22/01/2021

N. 00074/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00027/2018 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 Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 27 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

SOMET SPA, rappresentata e difesa dagli avv. Giovanna Landi e Mauro Ballerini, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia, e domicilio fisico presso il secondo dei suddetti legali in Brescia, viale della Stazione 37;

***contro***

COMUNE DI AMBIVERE, rappresentato e difeso dall'avv. Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

(a) nel ricorso introduttivo:

- della deliberazione della giunta n. 94 del 9 ottobre 2017, con la quale è stato approvato lo studio di fattibilità per lo sviluppo della rete ciclopedonale comunale, pervenuto al protocollo comunale in data 3 ottobre 2017, ed è stato affidato al responsabile del Settore Tecnico l'incarico riguardante il progetto definitivo-esecutivo di un primo lotto funzionale di collegamento con le frazioni, e in

particolare della tratta A di via Kennedy, secondo l'ipotesi 1 descritta nello studio di fattibilità, con esclusione del ponte sul torrente Dordo, da realizzarsi contestualmente alla tratta B;

(b) nei primi motivi aggiunti:

- della deliberazione consiliare n. 21 del 31 luglio 2018, con la quale è stato approvato il nuovo studio di fattibilità della pista ciclopedonale di via Kennedy, pervenuto al protocollo comunale in data 10 luglio 2018;

(c) nei secondi motivi aggiunti:

- della deliberazione della giunta n. 124 del 28 novembre 2019, con la quale è stato approvato il progetto preliminare della pista ciclopedonale di via Kennedy – lotto 1, pervenuto al protocollo comunale in data 20 novembre 2019;

- della deliberazione della giunta n. 130 del 5 dicembre 2019, con la quale è stato approvato il progetto definitivo della pista ciclopedonale di via Kennedy – lotto 1;

- della deliberazione della giunta n. 145 del 18 dicembre 2019, con la quale è stato adottato il programma triennale delle opere pubbliche 2020-2022;

- della determinazione del responsabile del Settore Tecnico n. 154 del 24 dicembre 2019, con la quale è stato assunto un mutuo per la realizzazione dei lavori della pista ciclopedonale;

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

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

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 ottobre 2020 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente è titolare di uno stabilimento produttivo situato nel Comune di Ambivere, in via Kennedy. I parcheggi utilizzati dai dipendenti e dai fornitori

sono collocati interamente lungo via Kennedy, al di fuori della recinzione dello stabilimento, e quindi su un'area di proprietà comunale.

2. Il Comune, con deliberazione della giunta n. 94 di data 9 ottobre 2017, ha approvato lo studio di fattibilità per lo sviluppo della rete ciclopedonale comunale, nella versione pervenuta al protocollo comunale in data 3 ottobre 2017. In particolare, è stato approvato un primo lotto funzionale di collegamento con le frazioni, e precisamente la tratta A di via Kennedy, secondo l'ipotesi 1, con esclusione del ponte sul torrente Dordo, da realizzarsi contestualmente alla tratta B.

3. Il paragrafo 5 (pag. 11) dello studio di fattibilità (v. doc. 2 della ricorrente – deposito di data 11 gennaio 2018) descrive l'ipotesi 1 come segue: *“Questo primo tratto ciclopedonale, dallo sbocco su via Kennedy del percorso ciclopedonale di collegamento con via Garibaldi al ponte stradale sul Dordo, è ottenuto modificando i parcheggi esistenti sul fronte produttivo. Attualmente l'ampio marciapiede esistente è utilizzato come parcheggio, con evidente compromissione del suo utilizzo per i pedoni. La proposta consiste nell'adeguamento del marciapiede dal punto di vista delle barriere architettoniche e nella definizione di una fascia di almeno 2,5 m da adibire alla percorribilità ciclopedonale (collocando gli stalli di sosta in linea anziché a pettine e segnando il percorso con segnaletica orizzontale sul marciapiede esistente)”*.

4. Nel medesimo paragrafo 5 (pag. 11) è prevista anche l'ipotesi 2, descritta come segue: *“Per la tratta A si è valutata anche come alternativa la realizzazione dell'itinerario ciclabile sul lato opposto della carreggiata, quindi prevedendo un disassamento di quest'ultima e uno spostamento verso il fronte produttivo, riducendo il marciapiede esistente. In questo caso il percorso ciclopedonale parte ancora dallo sbocco su via Kennedy del percorso ciclopedonale di collegamento con via Garibaldi, prevedendo però in questo punto un attraversamento per portare la ciclabile sull'altro lato della strada”*.

5. In subordine, sempre nel paragrafo 5 (pag. 12), è stata presa in considerazione anche l'ipotesi 3, che è una variante dell'ipotesi 2, basata sulla realizzazione della

pista ciclopedonale all'esterno del lato sud della carreggiata esistente. Tale ipotesi è stata però scartata, in quanto “[l]a soluzione di ottenere un percorso ciclopedonale mantenendo la sede stradale esistente e allargandola verso sud (quindi verso monte) si rivelerebbe tecnicamente impegnativa e molto onerosa, dovendo realizzare in molti punti opere di sbancamento del fianco della collina”.

6. Pertanto, seguendo l'ipotesi 1, la pista ciclopedonale è posizionata sul lato nord di via Kennedy, e intercetta i parcheggi pubblici davanti agli ingressi dello stabilimento. Per gli stalli di sosta è prevista una sistemazione in linea anziché a pettine, con una significativa riduzione della superficie a parcheggio.

7. Contro la deliberazione della giunta n. 94/2017 la ricorrente ha presentato impugnazione, formulando censure che possono essere sintetizzate come segue: (i) violazione delle garanzie procedurali, in quanto la comunicazione di avvio del procedimento è stata effettuata solo con nota del sindaco di data 9 novembre 2017, ossia dopo l'approvazione dello studio di fattibilità; (ii) violazione degli art. 6 e 11 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152 per omissione della VAS, necessaria per i piani urbani di mobilità; (iii) mancato rispetto delle norme tecniche in materia di piste ciclopedonali, come descritte nella DGR 22 dicembre 1999 n. 6/47207 (“Manuale per la realizzazione della rete ciclabile regionale”), in particolare per quanto riguarda la sicurezza di ciclisti e pedoni; (iv) difetto di motivazione circa la perdita di parcheggi pubblici e la praticabilità di soluzioni alternative.

8. Il Comune, con deliberazione consiliare n. 21 di data 31 luglio 2018, ha approvato nuovamente lo studio di fattibilità della pista ciclopedonale di via Kennedy, questa volta nella versione pervenuta al protocollo comunale in data 10 luglio 2018. La nuova versione conferma l'impostazione della precedente, integrando le motivazioni a favore dell'ipotesi 1 e quelle contro l'ipotesi 3. L'approvazione è stata disposta dal consiglio comunale, perché nel Piano dei Servizi la pista ciclopedonale era tracciata sul lato sud di via Kennedy, ed era quindi necessario adeguare la cartografia spostandola sul lato nord, secondo quanto

previsto nell'ipotesi 1.

9. La deliberazione consiliare n. 21/2018 è stata impugnata con motivi aggiunti. Gli argomenti riprendono e sviluppano quelli del ricorso introduttivo.

10. In seguito, il Comune, con deliberazione della giunta n. 124 di data 28 novembre 2019, ha approvato il progetto preliminare della pista ciclopedonale in via Kennedy (lotto 1), ribadendo il contenuto della deliberazione consiliare n. 21/2018. Il progetto preliminare, pervenuto al protocollo comunale in data 20 novembre 2019, integra con alcuni dettagli costruttivi lo studio di fattibilità della pista ciclopedonale di via Kennedy già approvato in precedenza. In particolare, è prevista la realizzazione in continuità in corrispondenza degli accessi carrai, con rimozione dei cordoli del marciapiede.

11. Il progetto definitivo della medesima opera è stato approvato con deliberazione della giunta n. 130 di data 5 dicembre 2019. Con deliberazione della giunta n. 145 di data 18 dicembre 2019 il progetto è stato inoltre inserito nelle schede del programma triennale delle opere pubbliche 2020-2022. Infine, il responsabile del Settore Tecnico, con determinazione n. 154 di data 24 dicembre 2019, ha disposto l'assunzione di un mutuo per la realizzazione dei lavori.

12. Anche i suddetti provvedimenti sono stati impugnati con motivi aggiunti, che propongono argomenti analoghi a quelli delle impugnazioni precedenti.

13. Il Comune si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione delle domande della ricorrente. In corso di causa, vi è stato il subentro di un nuovo difensore. La nuova costituzione in giudizio viene contestata dalla ricorrente nella memoria depositata il 20 marzo 2020, in quanto l'incarico è stato affidato senza previo espletamento di una procedura a evidenza pubblica (vi è stato un affidamento diretto su Sintel in data 6 marzo 2020, ossia 3 giorni dopo la costituzione). Queste osservazioni non sono utili alla ricorrente, in quanto la costituzione del nuovo difensore si deve ritenere valida, e così l'attività difensiva svolta dallo stesso. Si tratta infatti di un incarico fiduciario riferito a uno specifico ricorso (v. C.Giust. Sez. V 6 giugno 2019 C-264/18, punti 35-38), urgente in relazione alle scadenze

processuali, e comunque al di sotto del limite ex art. 36 comma 2-a del Dlgs. 18 aprile 2016 n. 50.

14. Questo TAR, con ordinanza n. 157 del 27 aprile 2020, ha respinto la domanda cautelare.

15. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

#### *Sulle garanzie procedurali*

16. Per quanto riguarda l'argomento riferito alla violazione della garanzie procedurali, occorre sottolineare che la prima approvazione dello studio di fattibilità per lo sviluppo della rete ciclopedonale comunale (9 ottobre 2017) costituiva l'inizio di una procedura articolata, nella quale era prevista anche l'interlocuzione con i soggetti interessati.

17. Nello specifico, la ricorrente è stata coinvolta mediante la nota sindaco di data 9 novembre 2017. L'approvazione della versione definitiva dello studio di fattibilità della pista ciclopedonale di via Kennedy da parte del consiglio comunale (31 luglio 2018) e da parte della giunta comunale (28 novembre 2019) è ampiamente successiva all'acquisizione delle osservazioni della ricorrente (7 dicembre 2017). L'approvazione del progetto definitivo dei lavori è intervenuta ancora più tardi (5 dicembre 2019). Non è quindi possibile sostenere che la nuova opera sia stata decisa dall'amministrazione sulla base di un'istruttoria incompleta e senza consentire un'effettiva partecipazione ai soggetti privati su cui si sarebbero riversati i principali disagi.

#### *Sulla VAS*

18. La tesi sostenuta nel secondo motivo di ricorso circa la necessità di sottoporre lo studio di fattibilità alla VAS non appare condivisibile. In realtà, la pista ciclopedonale era già inserita nel Piano dei Servizi del PGT del 2014, come intervento n. 17 (v. doc. 9-11 del Comune – deposito del 9 marzo 2020). La localizzazione dell'intervento era lungo il lato sud di via Kennedy. Lo spostamento

sul lato nord, in conformità all'ipotesi 1 dello studio di fattibilità, è stato disposto dal consiglio comunale (31 luglio 2018) richiamando la previsione dell'art. 17 delle NTA del Piano dei Servizi sugli assi viari (*"In sede di progettazione delle singole opere è ammesso lo spostamento dei relativi tracciati senza alcuna procedura di variante urbanistica, a condizione che detto spostamento sia contenuto all'interno di aree pubbliche o delle fasce di rispetto stradale e che non pregiudichi le possibilità edificatorie preesistenti"*).

19. Queste condizioni sono rispettate, in quanto la pista ciclopedonale, passando da un lato all'altro di via Kennedy, rimane sul sedime stradale. Trattandosi di una modifica di dettaglio, già presa in considerazione dal Piano dei Servizi come evento normale in fase di progettazione, non è richiesta una variante urbanistica, e parimenti non è necessaria l'integrazione della VAS. La modifica della localizzazione di un'opera pubblica può in effetti arrecare maggiore disturbo a un proprietario particolare rispetto agli altri. Tuttavia, se la nuova situazione rimane entro l'intervallo di equivalenza previsto dallo strumento di programmazione, senza alterare l'equilibrio nell'ambiente circostante, non viene superata la soglia di applicazione della VAS.

#### *Sulla valutazione dei contrapposti interessi*

20. I restanti argomenti formulati dalla ricorrente riguardano le motivazioni alla base della nuova localizzazione scelta dal Comune. Non rilevano nel presente giudizio i dettagli tecnici dell'opera, che sono rimessi alla progettazione esecutiva, e sono vincolati al rispetto della normativa di settore, riassunta dalla Regione nel *"Manuale per la realizzazione della rete ciclabile regionale"*. Peraltro, il Comune attraverso la relazione dell'arch. Massimo Bernardelli (v. doc. 2 – depositodi data 3 marzo 2020) ha dimostrato che il progetto definitivo rispetta la normativa sull'eliminazione delle barriere architettoniche nei parcheggi.

21. La controversia è quindi incentrata sulla ragionevolezza della localizzazione della pista ciclopedonale sul lato nord di via Kennedy, in corrispondenza degli ingressi allo stabilimento. La ricorrente, in sintesi, censura l'ipotesi 1 per

l'eccessiva riduzione dei parcheggi pubblici, che sono utilizzati dai dipendenti e dai fornitori, e a causa della pericolosa vicinanza tra i ciclisti e i veicoli diretti allo stabilimento o in uscita dallo stesso.

22. Per quanto riguarda i parcheggi pubblici, si deve però osservare che l'ipotesi 2 non comporterebbe alcun particolare vantaggio per la ricorrente, perché la pista ciclopedonale, anche se posizionata sul lato sud di via Kennedy, rimarrebbe comunque all'interno della carreggiata, provocando lo spostamento dell'asse stradale verso nord. Sarebbe quindi impossibile mantenere la sistemazione a pettine, e il numero dei posti sarebbe destinato a ridursi in ogni caso.

23. L'unica soluzione che manterrebbe integra la situazione dei parcheggi pubblici sul lato nord di via Kennedy è l'ipotesi 3, che prevede la realizzazione della pista ciclopedonale su un apposito tracciato a sud, al di fuori della carreggiata esistente. Tuttavia, nella versione aggiornata dello studio di fattibilità (v. doc. 2 della ricorrente – deposito di data 15 novembre 2018) si afferma (pag. 8) che, pur presentando innegabili vantaggi quanto a funzionalità e sicurezza, questa soluzione *“avrebbe comportato un impegno economico non sostenibile in una valutazione costi-benefici, stimato in un importo compreso nell'intervallo tra i 350.000,00 e i 400.000,00 euro, oltre che numerose criticità di natura anche ambientale”*. Sono elencate in particolare le seguenti criticità: andamento morfologico non lineare del terreno, tale da richiedere significativi sbancamenti e numerose strutture di sostegno; necessaria rivisitazione del sistema di smaltimento delle acque meteoriche da monte e nei fossi di guardia; esigenza di costruire una passerella sul torrente Dordo in un punto dove le sponde impongono un'ampia luce tra le spalle del ponte; consumo di suolo rilevante sotto il profilo ambientale; conflitto con la linea e i pali della pubblica illuminazione; necessità di esproprio di aree private; necessità di invadere, o aggirare, un giardino privato recintato.

24. Nella versione aggiornata dello studio di fattibilità viene inoltre precisato (pag. 8) che l'ipotesi 1 ha dei vantaggi anche rispetto all'ipotesi 2. È infatti meno onerosa



di circa 100.000 euro, consente di mantenere la struttura stradale attuale senza variazione dell'asse longitudinale, non altera i piani e i punti di recapito dell'acqua meteorica, ed evita la riasfaltatura di tutta la strada. L'ipotesi 1 è preferibile inoltre sotto il profilo della sicurezza, in quanto *“l'ipotesi 2 richiederebbe un attraversamento ciclopeditonale per collegare la ciclabile che porta a via Garibaldi con il lato sud-ovest della strada, introducendo quindi il possibile conflitto tra utenze deboli e veicoli a motore”*. L'attraversamento è sconsigliabile, in quanto *“via Kennedy è utilizzata nelle ore di punta come itinerario di bypass alla Briantea, con flussi di traffico rilevanti e velocità eccessive, velocità che non possono essere moderate efficacemente in quanto su tale itinerario transitano mezzi pesanti”*.

25. Le complessive valutazioni a sostegno dell'ipotesi 1 sono basate su elementi di fatto, e non sono per sé irragionevoli, in quanto l'amministrazione, nell'esercizio della propria discrezionalità, può tenere conto del vincolo di bilancio, e preferire soluzioni non ottimali ma finanziariamente sostenibili, quando gli interessi pubblici e privati coinvolti possano essere composti in modo soddisfacente.

26. L'interesse privato della ricorrente consiste nella possibilità di utilizzare tutti gli attuali parcheggi pubblici davanti al proprio stabilimento. Vi è però disaccordo tra le parti circa il grado di utilizzazione dei posti. Nella versione aggiornata dello studio di fattibilità si evidenzia (pag. 6) che il tratto compreso tra il passaggio ciclopeditonale che porta a via Garibaldi e il torrente Dordo *“potenzialmente offre stalli per circa 130 auto, mentre normalmente le auto in sosta sono circa 40 (tale valore è variabile in funzione di orari e giorni, ma in tutte le occasioni in cui si sono svolti sopralluoghi e rilievi si è potuto constatare un numero di veicoli non superiore a 60; risultato confermato dalle informazioni fornite in merito dalla Polizia locale)”*. La ricorrente replica con la relazione dell'arch. Federica Meloni (v. doc. 4 – deposito di data 20 marzo 2020). In tale relazione si afferma che gli accertamenti della Polizia Locale, svolti in 16 occasioni, indicherebbero il contrario di quanto sostenuto dal Comune, perché negli 8 giorni non festivi o prefestivi *“i dati sono 6 volte su 8 superiori a 60+ camion”*.

27. In realtà, la percentuale di occupazione dei parcheggi non è un problema decisivo. Quello che rileva è la superficie, in quanto i parcheggi a pettine possono essere utilizzati dai mezzi pesanti per rimanere in sosta sulla strada, mentre i parcheggi in linea, essendo meno profondi, non offrono questa opportunità. Quindi i dipendenti della ricorrente potranno verosimilmente continuare a parcheggiare le proprie automobili nei nuovi parcheggi in linea situati lungo la strada, mentre i mezzi pesanti dovranno essere ospitati negli spazi interni allo stabilimento (1.500 mq), per i quali sarà necessario procedere a una riorganizzazione. Questo è un sacrificio che può essere legittimamente imposto al privato, in quanto si tratta di una limitazione che non impedisce la prosecuzione dell'attività aziendale, a fronte del recupero, sulla proprietà comunale, di nuovo spazio da destinare a una finalità di interesse pubblico.

28. Per quanto riguarda invece il profilo della sicurezza, l'ipotesi 1 non è evidentemente sicura come l'ipotesi 3, ma consente di superare la situazione attuale, nella quale i ciclisti e i pedoni sono costretti a spostarsi sulla carreggiata, in uno spazio condiviso con le automobili e i mezzi pesanti. Dal punto di vista della ricorrente, la realizzazione della pista ciclopedonale secondo l'ipotesi 1 comporta un aggravio dell'obbligo di attenzione e prudenza a carico dei conducenti dei veicoli, e in particolare dei mezzi pesanti, che accedono allo stabilimento o si immettono sulla carreggiata. Si tratta però di un aggravio tollerabile e non sproporzionato.

29. La presenza di ciclisti e pedoni è infatti un rischio conosciuto, che sarà comunque evidenziato dalla segnaletica e da apposite colorazioni, e potrà essere gestito grazie alla ridotta velocità imposta alle manovre di ingresso e uscita. In proposito, nella versione aggiornata dello studio di fattibilità si afferma (pag. 9) che *“nell'ipotesi 1 i possibili incidenti tra biciclette e mezzi in entrata o uscita avrebbero velocità molto basse. [...] L'esistenza dei 5 passi carrabili con le inevitabili interferenze in occasione dell'ingresso/uscita dei mezzi è*

*significativamente attenuata dal «franco» di 2,2 m che separa i cancelli dal percorso per le biciclette». Risulta dunque confermata anche sotto questo profilo la correttezza delle valutazioni che hanno condotto l'amministrazione a scegliere la nuova localizzazione.*

*Conclusioni*

30. Il ricorso deve quindi essere respinto.

31. Le spese di giudizio seguono la soccombenza, e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando:

(a) respinge il ricorso;

(b) condanna la ricorrente a versare al Comune, a titolo di spese di giudizio, l'importo di € 3.000, oltre agli oneri di legge.

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

Così deciso in Brescia, nella camera di consiglio del giorno 21 ottobre 2020, con l'intervento dei magistrati:

Bernardo Massari, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Mara Bertagnolli, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Mauro Pedron**

**IL PRESIDENTE**  
**Bernardo Massari**

N. 00027/2018 REG.RIC.

IL SEGRETARIO