

Pubblicato il 29/01/2024

N. 00202/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00862/2021 REG.RIC.

N. 02002/2023 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 862 del 2021, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

- Vittoriale S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Bruno Santamaria e Tommaso Santamaria ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Milano, Via Archimede n. 56;

contro

- il Comune di Valdidentro, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Dario Marchesi ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Corso di Porta Vittoria n. 47;

sul ricorso numero di registro generale 2002 del 2023, proposto da

- Valtellina Futura S.r.l. e Vittoriale S.r.l., in persona dei rispettivi legali

rappresentanti pro-tempore, rappresentate e difese dagli Avv.ti Bruno Santamaria e Tommaso Santamaria ed elettivamente domiciliate presso lo studio degli stessi in Milano, Via Archimede n. 56;

contro

- il Comune di Valdidentro, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Luca Enrico Pedrana e domiciliato ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

nei confronti

- Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;
- Società per l'Ecologia e l'Ambiente S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;
- A.N.A.S. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo n. 862 del 2021:

- del silenzio-inadempimento formatosi sulla richiesta di autorizzazione alla realizzazione dell'accesso alla struttura ricettiva gestita da Vittoriale S.r.l., inviata al Comune di Valdidentro con p.e.c. del 19 gennaio 2021, e la conseguente condanna del predetto Ente a provvedere;
- nonché per l'accertamento della violazione da parte del Comune di Valdidentro degli obblighi nascenti della Convenzione urbanistica per l'attuazione dell'Ambito di Trasformazione AT14, redatta per atto pubblico notarile, stipulata in data 31 gennaio 2017 e registrata in data 6 febbraio 2017, e la conseguente condanna ad adempiervi;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- della nota del Comune di Valdidentro, prot. 5205 C1. 06.03_F. 78/2017 prot. di riferimento n. 513 del 19.01.2021 pratica nr. 69/2017 del giorno 8 giugno 2021, notificata in pari data, avente a oggetto *“riscontro alla Vostra richiesta di autorizzazione per formazione di accesso alla struttura in corso di costruzione in loc. ‘Sival’ (ns. prot. n. 513 del 19.01.2021)”*;

- della deliberazione della Giunta del Comune di Valdidentro n. 60 del 7 giugno 2021, avente ad oggetto *“realizzazione di nuovo accesso su parcheggio pubblico a Isolaccia a servizio della residenza turistico ricettiva in corso di costruzione – provvedimenti”*;

quanto al ricorso n. 2002 del 2023:

- della Determinazione Dirigenziale del Servizio Programmazione, Opere Pubbliche, Ecologia e Territorio del Comune di Valdidentro del 14 luglio 2023, n.g. 236, avente ad oggetto *«CUP: I81B21000970002 – “Realizzazione del collegamento in sicurezza tra i parcheggi e gli impianti sciistici di Isolaccia, con realizzazione di un sottopasso pedonale e adeguamento del piano viabile della S.S. n. 301 del Foscagno”. Determinazione di conclusione positiva della Conferenza di servizi decisoria ex art. 14, co. 2, legge n. 241/90, forma semplificata e modalità asincrona 241/1990»*;

- se e in quanto occorrer possa, di ogni altro atto presupposto, collegato, connesso e/o richiamato quoad substantiam dal predetto provvedimento, ivi inclusi, a titolo esemplificativo e non tassativo, (i) il progetto definitivo ed esecutivo, trasmesso da Concessioni Autostradali Lombarde al Comune di Valdidentro in data 17 maggio 2023, n. 4615 prot., (ii) l'atto di indizione della Conferenza di servizi decisoria ex art. 14, comma 2, della legge n. 241 del 1990, in forma semplificata e modalità asincrona, del 14 giugno 2023, n. 5673 prot., (iii) gli atti di assenso pervenuti da Società per l'Ecologia e l'Ambiente S.p.A. in data 27 giugno 2023, n. 6212 prot., e da A.N.A.S. S.p.A. in data 6 luglio 2023, n. 6649 prot., (iv) nonché l'avvio del procedimento comunicato a Valtellina Futura S.r.l. e Vittoriale S.r.l. in relazione alla deliberazione

della Giunta del Comune di Valdidentro del 22 luglio 2022, recante l'approvazione del progetto di fattibilità economica dell'opera.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Valdidentro, con riferimento a entrambi i giudizi;

Vista l'ordinanza n. 738/2021 con cui è stata respinta la domanda cautelare proposta in sede di motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 862/2021;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 17 gennaio 2024, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso introduttivo R.G. n. 862/2021, notificato in data 14 maggio 2021 e depositato il 24 maggio successivo, la ricorrente Vittoriale S.r.l. ha chiesto l'annullamento del silenzio-inadempimento formatosi sulla sua richiesta di autorizzazione alla realizzazione dell'accesso alla struttura ricettiva da essa gestita, inviata al Comune di Valdidentro con p.e.c. del 19 gennaio 2021, e la conseguente condanna del predetto Ente a provvedere, nonché l'accertamento della violazione, sempre da parte del Comune di Valdidentro, degli obblighi nascenti dalla Convenzione urbanistica per l'attuazione dell'Ambito di Trasformazione AT14, redatta per atto pubblico notarile, stipulata in data 31 gennaio 2017 e registrata in data 6 febbraio 2017, e la conseguente condanna ad adempiervi.

La ricorrente Vittoriale S.r.l. è proprietaria di alcuni immobili situati nel Comune di Valdidentro (SO) in Località Isolaccia (Fg. 40, mapp. 621, 623, 624, 626, 641, 642)

sui quali è stata realizzata una struttura ricettiva (*“Nira Mountain Resort Futura”*), a seguito del permesso di costruire n. 69/2017, rilasciato in data 29 agosto 2019 dal Comune di Valdidentro. Essendo collocate le aree in cui è stata realizzata la struttura ricettiva all'interno di un Ambito di Trasformazione a destinazione mista residenziale, turistico-ricettiva e commerciale (AT14), il rilascio del permesso di costruire è stato preceduto dall'approvazione di un Piano attuativo e dalla stipula, in data 31 gennaio 2017, di una Convenzione tra società e Comune. Ai sensi dell'art. 3 della suddetta Convenzione è stato pattuito che *“le parti, come sopra rappresentate, precisano altresì che l'accesso sia pedonale che carroia ai lotti avverrà direttamente dalla strada Comunale Via Lungo Viola, e dalla strada Statale n. 301 transitando sul parcheggio pubblico insistente sui mappali 497, 499, 509, 507, 505, 503, 61, 62, 64, 65, 501, 537 e 539 del Foglio 40. L'accesso carroia dalla Strada Statale n. 301 avrà i seguenti limiti dimensionali, determinati dal sistema fisico di barriere attualmente installato: larghezza massima consentita 6,50 (sei virgola cinquanta) mt. e altezza massima pari a 2,30 (due virgola trenta) mt”*. Ritenendo che l'accesso concesso alla struttura ricettiva dalla Strada Statale n. 301 – qualificato come provvisorio – non fosse rispettoso della previsione convenzionale, in quanto non diretto ed eccessivamente lungo e tortuoso, la società Vittoriale ha chiesto al Comune, con nota inviata via p.e.c. in data 19 gennaio 2021, l'autorizzazione alla realizzazione dell'accesso diretto alla struttura ricettiva transitante sui mappali nn. 61 e 501 del fg. 40; il Comune non ha riscontrato tale richiesta.

Assumendo l'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Valdidentro sulla propria istanza, la ricorrente ne ha eccepito l'illegittimità, innanzitutto, per violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 6 e 11.

Ulteriormente è stata dedotta la violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, degli artt. 1 e 11 della legge n. 241 del 1990, con specifico riferimento alla Convenzione urbanistica per l'attuazione dell'Ambito di trasformazione AT14 e cessione gratuita (rep. n. 2757 racc. n. 1464).

Si è costituito in giudizio il Comune di Valdidentro che, in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso in materia di silenzio e, nel merito, ne ha rilevato l'infondatezza; tale infondatezza è stata eccepita anche con riguardo alla domanda rivolta all'accertamento dell'inadempimento comunale agli impegni convenzionali assunti.

2. Con atto di motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 862/2021, notificato in data 15 giugno 2021 e depositato il 21 giugno successivo, la società ricorrente ha impugnato la nota del Comune di Valdidentro, prot. 5205 C1. 06.03_F. 78/2017 prot. di riferimento n. 513 del 19.01.2021 pratica nr. 69/2017 del giorno 8 giugno 2021, notificata in pari data, avente a oggetto *“riscontro alla Vostra richiesta di autorizzazione per formazione di accesso alla struttura in corso di costruzione in loc. ‘Sival’ (ns. prot. n. 513 del 19.01.2021)”*, unitamente alla deliberazione della Giunta del Comune di Valdidentro n. 60 del 7 giugno 2021, avente ad oggetto *“realizzazione di nuovo accesso su parcheggio pubblico a Isolaccia a servizio della residenza turistico ricettiva in corso di costruzione – provvedimenti”*.

Attraverso tale provvedimento, gli Uffici comunali hanno segnalato alla parte ricorrente di essersi già in passato espressi negativamente sulla sua richiesta di accesso diretto alla struttura alberghiera dalla Strada Statale n. 301 e hanno confermato tale conclusione; inoltre, la Giunta comunale ha respinto, per carenza di interesse pubblico, la proposta della ricorrente di permutare una porzione di terreni di sua proprietà (mappale 193 del foglio 40) al fine di ottenere l'autorizzazione dal Comune per il nuovo accesso su una parte del parcheggio pubblico (di cui ai mappali 61 e 501 del foglio 40).

Assumendo l'illegittimità di tali provvedimenti, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento per violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 11 della legge n. 241 del 1990, con specifico riferimento alla Convenzione urbanistica per l'attuazione dell'Ambito di trasformazione AT14 e cessione gratuita (rep. n. 2757 racc. n. 1464).

Poi è stato dedotto l'eccesso di potere per irragionevolezza manifesta e sproporzione.

In sede di memoria, la difesa comunale ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità, sotto vari profili, anche del ricorso per motivi aggiunti, mentre nel merito ne ha comunque dedotto l'infondatezza.

Con l'ordinanza n. 738/2021 è stata respinta la domanda cautelare proposta in sede di motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 862/2021.

3. Con ricorso R.G. 2002/2023, notificato in data 13 ottobre 2023 e depositato il 20 ottobre successivo, Valtellina Futura S.r.l. e Vittoriale S.r.l. hanno impugnato, unitamente agli atti presupposti e connessi, la Determinazione Dirigenziale del Servizio Programmazione, Opere Pubbliche, Ecologia e Territorio del Comune di Valdidentro del 14 luglio 2023, n.g. 236, avente ad oggetto «*CUP: I81B21000970002 – “Realizzazione del collegamento in sicurezza tra i parcheggi e gli impianti sciistici di Isolaccia, con realizzazione di un sottopasso pedonale e adeguamento del piano viabile della S.S. n. 301 del Foscagno”. Determinazione di conclusione positiva della Conferenza di servizi decisoria ex art. 14, co. 2, legge n. 241/90, forma semplificata e modalità asincrona 241/1990*».

Le ricorrenti, Valtellina Futura S.r.l. e Vittoriale S.r.l., quali proprietarie di due strutture alberghiere, rispettivamente “*Albergo Le Torri*” e “*Nira Mountain Resort Futura*”, nonché la prima coinvolta anche nell'attuazione di un Ambito di Trasformazione (AT13), hanno contestato l'approvazione di un progetto definitivo-esecutivo prodromico alla realizzazione del collegamento in sicurezza tra i parcheggi e gli impianti sciistici di Isolaccia, attraverso la realizzazione di un sottopasso pedonale e l'adeguamento del Piano viabile della S.S. n. 301 del Foscagno, che provocherebbe conseguenze e impatto negativi sull'accesso viabilistico sia per gli edifici esistenti, in particolare per le strutture ricettive, sia per quelli in corso di edificazione nel comparto AT13; in particolare, le ricorrenti hanno dedotto la violazione delle loro garanzie partecipative, poiché non sarebbero state coinvolte nel

procedimento e le osservazioni da esse presentate non sarebbero state prese in alcuna considerazione da parte delle Amministrazioni procedenti.

Assumendo l'illegittimità del richiamato procedimento, le ricorrenti hanno dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 16, commi 10 e 12, del D.P.R. n. 327 del 2001, anche in relazione agli artt. 1, comma 2-bis, e 10 della legge n. 241 del 1990, nonché al principio di buon andamento ex art. 97, secondo comma, Cost., l'eccesso di potere per sviamento, la grave carenza di istruttoria e l'ingiustizia manifesta.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 12, comma 3, e 17 del D.P.R. n. 327 del 2001, nonché dell'art. 42 Cost. e dell'art. 1, comma 2, Primo Protocollo Addizionale C.E.D.U. per il tramite dell'art. 117, comma primo, Cost., l'eccesso di potere per sviamento, la grave carenza di istruttoria e l'ingiustizia manifesta.

Si è costituito in giudizio il Comune di Valdidentro, che ha chiesto il rigetto del ricorso; contestualmente la difesa comunale ha provveduto a depositare la documentazione in esecuzione dell'ordinanza presidenziale istruttoria n. 412/2023. Con successiva memoria, la difesa comunale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per carenza di lesività degli atti impugnati, in quanto aventi natura endoprocedimentale, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto.

4. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito dei ricorsi, i difensori delle parti, con riguardo a entrambi i contenziosi, hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza del 17 gennaio 2024, il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto in decisione le controversie.

DIRITTO

1. In via preliminare, va disposta la riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, attesa la loro parziale connessione oggettiva e soggettiva, trattandosi dell'impugnazione di atti riferibili a fattispecie strettamente connesse, ovvero riguardanti il mancato

riconoscimento da parte del Comune resistente degli accessi più idonei per consentire il raggiungimento, dalla Strada Statale 301, delle strutture ricettive gestite dalle società ricorrenti e dei correlati ambiti in cui sono situati.

2. Passando alla trattazione del ricorso R.G. n. 862/2021, integrato da motivi aggiunti, lo stesso è da accogliere, essendo infondate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa del Comune di Valdidentro in relazione al predetto gravame.

3. Va premesso che con il ricorso oggetto di scrutinio, e i correlati motivi aggiunti, la ricorrente Vittoriale S.r.l. ha, nella sostanza, chiesto la corretta applicazione, secondo la sua prospettazione, dell'art. 3 della Convenzione stipulata tra essa società e il Comune in data 31 gennaio 2017 e accessiva al Piano attuativo relativo all'Ambito di Trasformazione AT14.

Per tale ragione l'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa comunale – che ha dedotto l'irritualità e la parziale contraddittorietà dell'azione avviata dalla ricorrente sia con riguardo al procedimento in materia di silenzio di cui al ricorso introduttivo che in relazione all'impugnazione del diniego, gravato poi con il ricorso per motivi aggiunti, sul presupposto che non ci si trovi al cospetto dell'esercizio di attività autoritativa da parte del Comune – non può essere accolta, in quanto, sebbene non via sia stato esercizio da parte del Comune di attività autoritativa, con conseguente irritualità sia dell'azione in materia di silenzio che annullatoria, attraverso il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti oggetto di scrutinio la ricorrente ha in ogni caso proposto (contestualmente) anche un'azione di adempimento delle obbligazioni assunte in sede convenzionale; considerato che il diniego comunale trova la sua genesi nel predetto rapporto – non venendo in essere alcun procedimento di natura autoritativa – non sorge alcuna la necessità per il soggetto inciso di incardinare un giudizio di natura impugnatoria, essendo idonea (e sufficiente) l'instaurazione di un'azione di esatto adempimento (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 24 marzo 2023, n. 732; IV, 12 dicembre 2022, n. 2737; II,

30 marzo 2021, n. 839). Sia il ricorso introduttivo che quello per motivi aggiunti, almeno in parte, contengono siffatta richiesta di accertamento e pertanto i predetti gravami sono certamente da esaminare nel merito, poiché dalla loro lettura si ricavano perfettamente sia il contenuto della domanda che le ragioni fattuali e giuridiche che li fondano, in linea con la giurisprudenza che ritiene sufficiente l'esposizione dei motivi di ricorso, allorquando forniscano almeno un principio di prova utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale, come altresì previsto dall'art. 40 cod. proc. amm. nel quale si richiede l'esposizione *“dei motivi specifici su cui si fonda il ricorso”* (cfr. Consiglio di Stato, III, 25 ottobre 2016, n. 4463; VI, 9 luglio 2012, n. 4006; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 4 ottobre 2022, n. 2178 ; II, 3 novembre 2021, n. 2410; II, 18 giugno 2018, n. 1532; anche Consiglio di Stato, III, 7 luglio 2022, n. 5650; V, 17 dicembre 2020, n. 8101); nella specie perciò deve ritenersi che la redazione dei ricorsi, anche in ragione del principio delle libertà delle forme degli atti processuali, risulti ammissibile (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 4 ottobre 2022, n. 2178).

Infine, deve precisarsi come la controversia oggetto di scrutinio, riguardando pretese scaturenti da una convenzione accessiva a un Piano attuativo, rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, e lett. f), cod. proc. amm. perché si tratta di obbligazioni derivanti da strumenti convenzionali che vanno ricompresi tra gli accordi sostitutivi di provvedimenti amministrativi, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in materia urbanistica ed edilizia (cfr., Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 2016, n. 179; Cass., SS.UU., 5 ottobre 2016, n. 19914; Cass., SS. UU., 9 marzo 2015, n. 4683, che ha confermato Consiglio di Stato, Ad. plen., 20 luglio 2012, n. 28; IV, 4 marzo 2022, n. 1580; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, II, 21 ottobre 2022, n. 822; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 aprile 2021, n. 1056; II, 30 marzo 2021, n. 839; II, 30

dicembre 2020, n. 2666; II, 16 marzo 2020, n. 492; II, 8 gennaio 2019, n. 36; II, 31 gennaio 2018, n. 269).

4. Riferendosi quindi il thema decidendum del giudizio alla fondatezza o meno della pretesa azionata dalla ricorrente Vittoriale in ordine all'obbligo gravante sul Comune di Valdidentro di consentire l'accesso diretto alla struttura ricettiva di sua proprietà in applicazione dell'art. 3 della Convenzione accessiva al Piano attuativo dell'Ambito AT14, ne deriva che i ricorsi, come rilevato in precedenza, devono ritenersi ammissibili.

5. A giudizio della ricorrente il Comune avrebbe disatteso il precetto derivante dal richiamato art. 3 della Convenzione, che imporrebbe al richiamato Ente di riconoscere un accesso diretto alla struttura ricettiva di proprietà di Vittoriale, senza necessità di utilizzare percorsi tortuosi o più gravosi sia per i clienti che per gli addetti.

L'art. 3 della Convenzione, nella parte di interesse, stabilisce che *“le parti, come sopra rappresentate, precisano altresì che l'accesso sia pedonale che carraio ai lotti avverrà direttamente dalla strada Comunale Via Lungo Viola, e dalla strada Statale n. 301 transitando sul parcheggio pubblico insistente sui mappali 497, 499, 509, 507, 505, 503, 61, 62, 64, 65, 501, 537 e 539 del Foglio 40. L'accesso carraio dalla Strada Statale n. 301 avrà i seguenti limiti dimensionali, determinati dal sistema fisico di barriere attualmente installato: larghezza massima consentita 6,50 (sei virgola cinquanta) mt. e altezza massima pari a 2,30 (due virgola trenta) mt”* (all. 2 al ricorso).

Per procedere all'interpretazione della clausola andranno applicati i criteri di ermeneutica contrattuale di cui agli artt. 1362 e ss. cod. civ., i quali, oltre che per l'interpretazione dei contratti, degli atti unilaterali (in quanto compatibili, ai sensi dell'art. 1324 cod. civ.), dei provvedimenti amministrativi (nei limiti della compatibilità), devono applicarsi anche agli accordi di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in ragione del richiamo, da parte del comma 2 della suddetta

disposizione, ai “*principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti per quanto compatibili*” (Consiglio di Stato, IV, 20 luglio 2022, n. 6309; IV, 19 febbraio 2019, n. 1150). Il primo e principale strumento di interpretazione della convenzione è il senso letterale delle parole e delle espressioni utilizzate, da verificarsi alla luce dell’intero contesto, ponendo le singole clausole in correlazione tra loro ai sensi dell’art. 1363 cod. civ. in quanto per senso letterale delle parole va intesa tutta la formulazione letterale della dichiarazione negoziale. Il giudice deve in proposito fare applicazione altresì degli ulteriori criteri dell’interpretazione funzionale (art. 1369 cod. civ.) e dell’interpretazione secondo buona fede o correttezza (art. 1366 cod. civ.), quali primari criteri di interpretazione soggettiva (e non già oggettiva) del negozio, il primo essendo volto a consentire di accertarne il significato in coerenza con la relativa ragione pratica o causa concreta, il secondo consentendo di escludere interpretazioni cavillose delle espressioni letterali contenute nelle clausole negoziali deponenti per un significato in contrasto con la ragione pratica o causa del negozio (cfr. Cass. civ., III, 6 maggio 2015, n. 9006). Con riguardo proprio a una Convenzione urbanistica, questo Tribunale ha fatto proprio l’orientamento dalla Corte di Cassazione secondo il quale, *«pur assumendo l’elemento letterale funzione fondamentale nella ricerca della reale o effettiva volontà delle parti, il giudice deve invero a tal fine necessariamente riguardarlo alla stregua degli ulteriori criteri di interpretazione, e in particolare di quelli (quali primari criteri d’interpretazione soggettiva, e non già oggettiva, del contratto: v. Cass., 23/10/2014, n. 22513; Cass., 27/6/2011, n. 14079; Cass., 23/5/2011, n. 11295; Cass., 19/5/2011, n. 10998; con riferimento agli atti unilaterali v. Cass., 6/5/2015, n. 9006) dell’interpretazione funzionale ex art. 1369 c.c. e dell’interpretazione secondo buona fede o correttezza ex art. 1366 c.c., avendo riguardo allo scopo pratico perseguito dalle parti con la stipulazione del contratto e quindi alla relativa causa concreta (cfr. Cass., 23/5/2011, n. 11295). Il primo di tali criteri (art. 1369 c.c.) consente di accertare il significato dell’accordo in coerenza appunto con la relativa ragione pratica o causa concreta. L’obbligo di buona fede oggettiva o correttezza ex art. 1366 c.c. quale criterio*

d'interpretazione del contratto (fondato sull'esigenza definita in dottrina di "solidarietà contrattuale") si specifica in particolare nel significato di lealtà, sostanziandosi nel non suscitare falsi affidamenti e non speculare su di essi, come pure nel non contestare ragionevoli affidamenti comunque ingenerati nella controparte (v. Cass., 6/5/2015, n. 9006; Cass., 23/10/2014, n. 22513; Cass., 25/5/2007, n. 12235; Cass., 20/5/2004, n. 9628). A tale stregua esso non consente di dare ingresso ad interpretazioni cavillose delle espressioni letterali contenute nelle clausole contrattuali, non rispondenti alle intese raggiunte (v. Cass., 23/5/2011, n. 11295) e deponenti per un significato in contrasto con la ragione pratica o causa concreta dell'accordo negoziale (cfr., con riferimento alla causa concreta del contratto autonomo di garanzia, Cass., Sez. Un., 18/2/2010, n. 3947). Assume dunque fondamentale rilievo che il contratto venga interpretato avuto riguardo alla sua ratio, alla sua ragione pratica, in coerenza con gli interessi che le parti hanno specificamente inteso tutelare mediante la stipulazione contrattuale (v. Cass., 22/11/2016, n. 23701), con convenzionale determinazione della regola volta a disciplinare il rapporto contrattuale (art. 1372 c.c.)» (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 novembre 2021, n. 2619; II, 5 marzo 2021, n. 610, che richiamano Cass. civ., III, 19 marzo 2018, n. 6675).

Risulta, pertanto, necessario indagare quale sia stata la *"comune intenzione delle parti"* anche in considerazione del *"loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto"* (art. 1362 c.c.) nel rispetto degli interessi legittimamente perseguiti dalle parti contraenti (cfr. Consiglio di Stato, IV, 20 luglio 2022, n. 6309).

Partendo dall'esame della lettera dell'art. 3 della Convenzione deve evidenziarsi come sia stato previsto che l'accesso (sia pedonale che carraio) ai lotti di interesse sarebbe dovuto avvenire *"direttamente"* dalle strade pubbliche, ossia nella maniera più immediata e spedita e senza deviazioni, utilizzando il percorso più breve possibile ed escludendo soluzioni di accesso più complesse e articolate. Tale significato è l'unico che conferisce un senso all'avverbio *"direttamente"* e rispetta anche il principio della c.d. interpretazione conservativa che, in ossequio al principio di conservazione degli atti giuridici, nel dubbio impone di seguire l'interpretazione che consente di

mantenerne gli effetti anziché quella che ne determini la privazione (Consiglio di Stato, III, 4 agosto 2021, n. 5744; V, 27 dicembre 2019, n. 8820; VI, 23 dicembre 2019, n. 8695; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 8 novembre 2023, n. 2580; IV, 27 febbraio 2023, n. 494).

Sebbene la presenza della “*virgola*” tra la parte riferita all’accesso dalla Strada Lungo Viola e quella riguardante la Strada n. 301 potrebbe far ritenere che l’accesso diretto al lotto sia riservato soltanto a quello collocato sulla prima, ossia sulla Strada comunale Via Lungo Viola e non anche al secondo, in realtà deve ritenersi che l’apposizione della citata “*virgola*” sia stata frutto di un refuso in fase di trascrizione – visto che essa risulta seguita dalla congiunzione “*e*” con la quale non è di regola compatibile –, e pertanto dovrebbe considerarsi *tamquam non esset*, così confermandosi la conclusione in precedenza raggiunta.

Tuttavia, anche a voler ritenere che l’avverbio “*direttamente*” non si riferisca all’accesso dalla Strada n. 301, deve comunque sottolinearsi che per garantire tale passaggio sia stato previsto il transito sul parcheggio pubblico insistente sui mappali 497, 499, 509, 507, 505, 503, 61, 62, 64, 65, 501, 537 e 539 del Foglio 40. Quindi le parti contraenti hanno specificamente stabilito che il transito per raggiungere la struttura alberghiera di proprietà della ricorrente sarebbe dovuto avvenire sul sedime in cui è collocato il parcheggio pubblico, con conseguente perdita dei corrispondenti posti auto – non essendo possibile consentire su una sede stradale la sosta dei veicoli –, individuando in maniera espressa i mappali interessati e il calibro della via di accesso. In particolare, l’indicazione in Convenzione (anche) dei mappali 61, 62, 64, 65, 537 e 539 su cui collocare l’accesso non può essere considerata ultronea o priva di significato e, di conseguenza, legittimare la decisione comunale di imporre la realizzazione della strada di accesso soltanto sui mappali 497, 499, 509, 507, 505, 503 e 501 (all. 6 al ricorso). La chiara lettera dell’art. 3 della Convenzione impedisce di circoscrivere l’intervento soltanto ad alcuni dei mappali ivi indicati, ciò ponendosi

in contrasto con l'ermeneutica contrattuale, già in precedenza richiamata: l'elencazione di tutti i mappali catastali su cui è collocato il parcheggio non sta a significare che devono necessariamente essere utilizzati tutti, ma che deve essere garantita la soluzione più funzionale per entrambe le parti contraenti (e non solo per il Comune) ricavabile dall'intera area individuata in Convenzione. Non vale a smentire tale conclusione il riferimento al “*sistema fisico di barriere attualmente installato*”, poiché lo stesso è semplicemente funzionale all'individuazione dei limiti dimensionali dell'accesso carraio e non anche alla sua collocazione fisica, già stabilita in precedenza.

Da ciò discende che il Comune non può unilateralmente modificare, o limitare, l'area interessata dall'attraversamento della sede stradale né per evitare la perdita di parcheggi pubblici – avendo espressamente pattuito il contrario – né per variare il percorso in modo da limitare il proprio onere, aggravando di contro il peso sulla controparte convenzionale.

Del resto, con riguardo all'esercizio del potere pianificatorio, si è affermato che *«l'affidamento del privato si configura, dunque, in ragione del convincimento ragionevole del legittimo esercizio del potere pubblico e del convincimento ragionevole dell'operato dell'amministrazione conforme ai principi di correttezza e buona fede, individuandosi in ciò il duplice parametro “al quale ancorare” “la fiducia”, “il convincimento” o “l'aspettativa” del privato (così, Cons. Stato, Ad. plen. n. 19 del 2021, §. 14) [altresì considerando che] “la situazione del privato rimane “consolidata” da atti – convenzionali – di attuazione degli strumenti urbanistici generali, in forza dei quali si genera l'affidamento, cioè l'aspettativa che il successivo comportamento dell'affidante sia coerente con quello che, in precedenza, ha generato l'altrui fiducia”»* (Consiglio di Stato, IV, 18 dicembre 2023, n. 10976).

È stato affermato, infatti, *“gli impegni assunti in sede convenzionale non vanno riguardati isolatamente, ma vanno rapportati alla complessiva remuneratività dell'operazione, che costituisce il reale parametro per valutare l'equilibrio del sinallagma contrattuale e, quindi, la sostanziale*

liceità degli impegni stessi. In altri termini, la causa della convenzione urbanistica e cioè l'interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare, va valutata non con riferimento ai singoli impegni assunti, ma con riguardo alla oggettiva funzione economico-sociale del negozio, in cui devono trovare equilibrata soddisfazione sia gli interessi del privato che della pubblica amministrazione' (Consiglio di Stato, V, 26 novembre 2013, n. 5603; anche, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 19 maggio 2021, n. 1226; II, 23 dicembre 2019, n. 2734; 18 giugno 2018, n. 1533).

La necessità di salvaguardare l'equilibrio dei rapporti contrattuali anche in fase di esecuzione, in ossequio ai canoni di affidamento e buona fede e nel rispetto del rapporto di sinallagmaticità, impone di assumere come lesiva della posizione giuridica della società ricorrente e dei suoi interessi la determinazione comunale di ridimensionare una parte dell'accordo complessivo, spostando in tal modo l'equilibrio contrattuale in favore della parte pubblica (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 19 maggio 2021, n. 1226; anche, Consiglio di Stato, IV, 17 dicembre 2014, n. 6164; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 12 aprile 2021, n. 924; II, 23 dicembre 2019, n. 2734).

Da quanto evidenziato, scaturisce l'obbligo per il Comune di consentire alla ricorrente di realizzare l'accesso alla propria struttura alberghiera secondo il tracciato più breve e più idoneo nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 3 della Convenzione, come interpretate nel presente giudizio.

6. In conseguenza di ciò, risulta assorbita la questione legata al mancato accoglimento, da parte della Giunta comunale (con la deliberazione n. 60 del 7 giugno 2021), della proposta di permuta di terreni da parte della ricorrente, non arrecando tale determinazione alcuna concreta lesione alla predetta parte ricorrente.

7. Con riguardo, infine, al possibile impatto sulla realizzazione dell'accesso richiesto dalla parte istante del progetto finalizzato alla costruzione di un sottopasso pedonale per collegare in sicurezza i parcheggi e gli impianti sciistici di Isolaccia e

dell'adeguamento del Piano viabile della Strada Statale n. 301 del Foscagno, approvato in sede di Conferenza di servizi, allo stato, lo stesso non può assumere alcun rilievo, trattandosi di progetto non definitivamente approvato e quindi inidoneo a influire sulla vicenda oggetto di contenzioso.

8. In conclusione, il ricorso R.G. n. 862/2021, come integrato dai motivi aggiunti, deve essere accolto nei termini in precedenza specificati.

9. Passando allo scrutinio del ricorso R.G. n. 2002/2023, lo stesso è inammissibile per carenza di lesività degli atti impugnati.

10. Come eccepito dalla difesa comunale, il procedimento di approvazione del progetto di *“Realizzazione del collegamento in sicurezza tra i parcheggi e gli impianti sciistici di Isolaccia, con realizzazione di un sottopasso pedonale e adeguamento del piano viabile della S.S. n. 301 del Foscagno”* non è definitivamente concluso, poiché con la Determinazione dirigenziale comunale del 14 luglio 2023 si è preso atto dell'esito positivo della Conferenza dei servizi decisoria ed è stata tramessa la pratica alla Giunta comunale per le attività conseguenti, il cui esito allo stato non è stato reso noto. Difatti, con la deliberazione del Consiglio comunale di Valdidentro n. 53 del 28 dicembre 2021 è stata approvata la Convenzione tra il Comune di Valdidentro, Costruzioni Autostradali Lombarde S.p.A. e la Regione Lombardia, avente a oggetto la regolazione dei rapporti e dei ruoli in ordine all'opera de qua, riconoscendo al Comune il compito di soggetto attuatore per la progettazione di fattibilità tecnico-economica, oltre che di autorità espropriante, e la competenza sul procedimento di approvazione dell'intervento (cfr. premesse delle determina impugnata).

Pertanto – non contestando le ricorrenti l'opera in sé, ma soltanto le modalità di realizzazione della stessa (cfr. pag. 3 del ricorso) –, in assenza della definizione del procedimento di approvazione, attestata dalla non ancora avvenuta approvazione da parte degli organi comunali competenti del progetto definitivo dell'intervento di realizzazione del collegamento in sicurezza tra i parcheggi e gli impianti sciistici di

Isolaccia, nessuna lesione si produce in capo alle citate parti ricorrenti (cfr. Consiglio di Stato, IV, 24 agosto 2021, n. 6030).

D'altronde, la stessa difesa delle ricorrenti ha sottolineato come la proposizione del ricorso è stata avanzata “*cautelativamente*” (per non incorrere in future decadenze) e parzialmente “*al buio*”, non essendo le parti private, al momento di avvio dell'azione giurisdizionale, in possesso della complessiva documentazione relativa al contestato intervento, la cui acquisizione in giudizio è avvenuta soltanto a seguito dell'adozione dell'ordinanza presidenziale istruttoria n. 412/2023.

In senso contrario, non vale ad ammettere l'impugnabilità dell'atto oggetto di controversia la circostanza che nel corpo dello stesso sia stata indicata la facoltà di ricorrere all'autorità giurisdizionale, visto che tale indicazione non è vincolante né per il soggetto privato destinatario, né per l'Amministrazione e tanto meno per il giudice, dovendo verificarsi in maniera oggettiva la sussistenza dei presupposti processuali per la rituale incardinazione di un giudizio (cfr. sulla irrilevanza, a tal fine, delle indicazioni contenute nell'atto amministrativo, cfr. Consiglio di Stato, VII, 28 dicembre 2022, n. 11478; VI, 17 maggio 2018, n. 2984).

Quanto alla sorte processuale dell'impugnativa avverso un atto prodromico al provvedimento finale che non è stato ancora adottato dall'Amministrazione, ossia un atto endoprocedimentale, non produttivo di effetti immediatamente lesivi nella sfera giuridica del destinatario, può richiamarsi la costante giurisprudenza secondo cui lo stesso non è autonomamente e immediatamente impugnabile e, quindi, non sussiste, in generale, un interesse alla sua impugnativa, con la conseguente inammissibilità del ricorso proposto avverso lo stesso (cfr. Consiglio di Stato, VI, 28 luglio 2017, n. 3789; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 8 marzo 2019, n. 498; 16 gennaio 2018, n. 121; T.A.R. Puglia, Lecce, III, 6 giugno 2017, n. 934; T.A.R. Lazio, Roma, II bis, 18 maggio 2017, n. 5940). Ciò risulta anche funzionale a garantire che la tutela giurisdizionale sia correlata a una situazione definitiva e stabilizzata, produttiva di un

pregiudizio effettivo alla posizione giuridica del privato, che non rischia di essere superata dai successivi sviluppi della vicenda, evitandosi in tal modo pronunce giurisdizionali su questioni non più attuali (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 14 novembre 2022, n. 2509; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, I, 12 febbraio 2021, n. 53).

Peraltro nella specie, l'Amministrazione comunale, in vista dell'approvazione del provvedimento definitivo – che potrebbe avere contenuti almeno in parte differenti rispetto a quelli oggetto di scrutinio nella presente sede –, è tenuta a considerare anche l'esito del connesso giudizio R.G. n. 862/2021, che ha ritenuto legittima la pretesa della ricorrente Vittoriale di ottenere l'accesso “*diretto*” alla propria struttura ricettiva, oltre a poter recepire le osservazioni delle parti ricorrenti in vista della migliore composizione dell'interesse pubblico con quello dei privati in sede di approvazione del progettato intervento in materia di viabilità.

11. Alla stregua delle suesposte considerazioni, il ricorso R.G. n. 2002/2023 deve essere dichiarato inammissibile per assenza di lesività dell'atto impugnato.

12. In conclusione, il ricorso R.G. n. 862/2021, come integrato dai motivi aggiunti, deve essere accolto nei termini in precedenza specificati, mentre il ricorso R.G. n. 2002/2023 deve essere dichiarato inammissibile per assenza di lesività dell'atto impugnato.

13. Avuto riguardo alle peculiarità delle controversie e al loro complessivo andamento, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra tutte le parti, fatta salva la rifusione del contributo unificato relativa al ricorso R.G. n. 862/2021 in favore della ricorrente Vittoriale S.r.l. e a carico del Comune di Valdidentro.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, previa riunione dei ricorsi indicati in epigrafe:

- accoglie il ricorso R.G. 862/2021, come integrato dai motivi aggiunti, secondo quanto specificato in motivazione;
- dichiara inammissibile il ricorso R.G. n. 2002/2023;
- compensa le spese di giudizio, fatta salva la rifusione del contributo unificato relativa al ricorso R.G. n. 862/2021 in favore della ricorrente Vittoriale S.r.l. e a carico del Comune di Valdidentro.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 17 gennaio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO