



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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 381 del 2006, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Immobiliare Effe Emme Tre Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Trivellato, con domicilio eletto presso la Segreteria di questo Tribunale;

contro

Comune di Vigonza - (Pd), rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Cartia, con domicilio presso la Segreteria di questo Tribunale ai sensi dell'art. 25 comma 2° del Codice del Processo Amministrativo.

nei confronti di

Vigonza Investimenti Spa, rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Veronese, con domicilio eletto presso Alessandro Veronese in Venezia-Marghera, via delle Industrie, 19/C P. Libra;

per l'annullamento,

Con il ricorso principale:

- del provvedimento del 22/12/2005 di interruzione dei termini e richiesta di documentazione integrativa emanato a seguito di un'istanza di permesso ;

Con i successivi motivi aggiunti:

- la delibera n. 59 del 01/08/2011 in abrogazione del PP “*zone centrali del Capoluogo*”, approvata con delibera del Consiglio Comunale n. 13 del 07/02/2007;

- per la richiesta di risarcimento del danno patito in conseguenza delle sopravvenute previsioni del PI per non aver potuto, a causa del colpevole ritardo del Comune, realizzare le più favorevoli previsioni urbanistiche contenute nel PP.

Con 2° motivi aggiunti:

- la delibera del Consiglio Comunale n. 76 del 28/10/2011 di approvazione del piano degli interventi nelle parti in cui comportano la decadenza del PP “*zone centrali del capoluogo*”.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Vigonza e di Vigonza Investimenti Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2012 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Comune di Vigonza era dotato di un piano particolareggiato approvato con delibera del 18/07/1997 “*Zone centrali del capoluogo*” che, in seguito, veniva inciso da due varianti al PRG che ne circoscrivevano l'ambito di incidenza.

Le norme tecniche attuative del piano particolareggiato prevedevano che l'attuazione di tale strumento avvenisse mediante ambiti di progettazione unitaria e, comunque, mediante la redazione di un progetto di massima.

Il Comune non si attivava per l'adozione di questi progetti di massima nè per la sottoscrizione della relativa Convenzione. Il ricorrente sostiene che con una delibera del 2004 lo stesso Comune provvedeva all'elaborazione di un nuovo progetto di recupero per la valorizzazione degli ambiti maggiormente caratterizzanti le zone centrali di Vigonza, adottando una specifica variante al Prg e procedendo ad una successiva adozione del Piano di Recupero denominato "dal Borgo alla Città".

Detto piano attuativo escludeva di fatto alcune aree ricomprese nel precedente piano con un pregiudizio che veniva lamentato dai ricorrenti. Con un successivo piano particolareggiato del 2007 il Comune adottava una variante che permetteva comunque alle parti di sottoscrivere una Convenzione, in data 21/03/2007.

Il ricorrente, ritenendo che l'area fosse edificabile - in considerazione della presenza delle indispensabili opere di urbanizzazione -, presentava un'istanza di permesso di costruire per la costruzione di 78 alloggi. L'Amministrazione, dapprima sospendeva i termini, richiedendo una documentazione integrativa e, in seguito, provvedeva a rilasciare alcuni permessi di costruire.

Il Comune riferisce che tra le stesse parti si svolgevano una serie di incontri finalizzati ad attuare il Piano particolareggiato.

Pur in presenza di detti contatti il Comune di Vigonza, con una successiva delibera (la n. 59 del 01/08/2011), abrogava il Piano Particolareggiato "zone centrali del Capoluogo", approvando un nuovo Piano di Intervento. L'approvazione di detto piano, pur mantenendo la destinazione edificabile delle aree in questione, comportava l'approvazione di nuovi indici volumetrici che, a sua volta,

determinavano, nei confronti dei ricorrenti, una perdita di volumetria edificabile pari a 7.500 metri cubi.

Il ricorrente provvedeva così ad impugnare, dapprima e con il ricorso principale, il provvedimento del 22/12/2005, con il quale a seguito di un'istanza di permesso di costruire il Comune aveva richiesto la presentazione di un'ulteriore documentazione, interrompendo i relativi termini.

Con successivi motivi aggiunti il ricorrente impugnava la delibera n. 59 del 01/08/2011 con la quale si era abrogato il PP "zone centrali del Capoluogo" e, ciò, unitamente alla richiesta di risarcimento del danno patito in conseguenza delle sopravvenute previsioni del PI per non aver potuto, a causa del colpevole ritardo del Comune, realizzare le più favorevoli previsioni urbanistiche contenute nel citato PP.

Con 2° motivi aggiunti si impugnava la delibera del Consiglio Comunale n. 76 del 28/10/2011 di approvazione del piano degli interventi nelle parti in cui comportano la decadenza del PP "zone centrali del capoluogo".

Nel Giudizio si costituiva sia la Vigonza Investimenti Spa che il Comune Vigonza, quest'ultimo rilevando in via preliminare l'improcedibilità del ricorso principale in quanto i permessi di costruire furono effettivamente rilasciati a seguito dell'adozione di una variante nel corso del 2007 e, più in generale, il rigetto del ricorso.

DIRITTO

Il ricorso è infondato e va rigettato per i motivi di seguito precisati.

Con il ricorso principale la parte ricorrente impugna il mancato e tempestivo accoglimento dell'istanza di permesso di costruire, rilevando come le aree su cui avrebbero potuto essere realizzate dette costruzioni fossero già urbanizzate e, quindi, dotate di tutte le attrezzature sia primarie che secondarie.

Sul punto va comunque accolta l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse posta in essere dal Comune resistente che ha evidenziato come, a seguito dell'emanazione del Piano Particolareggiato del febbraio 2007, è stato possibile procedere all'emanazione del permesso di costruire funzionale alla realizzazione dell'intervento (denominato UMI 7) e che incide sulle aree di proprietà della società ricorrente.

Fermo restando l'accoglimento di detta eccezione pregiudiziale va comunque rilevato come, a seguito della modifica al Piano Particolareggiato originario e del 1997, l'intervento richiesto doveva considerarsi del tutto contrastante con il Piano Urbanistico vigente al momento della prestazione dell'istanza sopra citata.

La nota n. 37343/2005, con la quale il Comune sospendeva i termini, era diretta ad evidenziare come l'intervento richiesto fosse privo della preliminare sottoscrizione di un'espressa convenzione tra i privati interessati e, ciò, al fine di specificare la ripartizione degli oneri e le caratteristiche degli insediamenti e ai sensi dell'art. 2 delle NTA.

Con la presentazione dei primi motivi aggiunti i ricorrenti deducono la pretesa illegittimità della condotta del Comune di Vigonza nell'ambito dell'emanazione del piano particolareggiato in quanto "inerte" e, quindi, lesiva dell'interesse degli stessi istanti ad un'attuazione "diretta ed immediata" con riferimento alle aree in proprietà dei ricorrenti.

In realtà il Comune ha correttamente dimostrato come la richiesta di permesso di costruire fosse stata presentata dal ricorrente in assenza di un convenzionamento tra i vari proprietari, risultando in palese contrasto con le disposizioni vigenti. E' del tutto evidente come questo mancato convenzionamento non possa essere imputato all'Amministrazione, richiedendo un'espressa attivazione proprio da parte dei proprietari delle aree.

Costituiva, infatti, un onere dei privati dare attuazione alle previsioni del Piano particolareggiato, sopportando i relativi costi in termini di realizzazione degli oneri di urbanizzazione.

Va in ultimo rilevato come per la conclusione delle Convenzioni tra privati e Amministrazione, o per quanto concerne l'approvazione dei piani particolareggiati, non risulta applicabile quanto previsto dagli art. 2 e 3 della L. 241/1990 (in materia di termini di conclusione dei procedimenti), essendo, detti piani, sottoposti alla disciplina speciale di cui alla L. reg. 11/2004 nella parte in cui non prevede sul punto il rispetto di nessun termine, ancor di più, a carattere perentorio.

L'inesistenza di un'"inerzia" dell'Amministrazione, ma più in generale di tutti i presupposti del danno, comporta il consequenziale rigetto della domanda risarcitoria.

Va, infatti, rilevato come il ricorrente non abbia dato prova, non solo dell'illegittimità dei provvedimenti adottati dal Comune, ma anche dell'esistenza del presupposto della "*culpa*" dell'Amministrazione (intesa quale violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione) così, ancora, come non sia stato provato il nesso di causalità tra il presunto danno e l'evento che lo avrebbe cagionato.

La richiesta di risarcimento del danno deve pertanto essere rigettata.

Sempre con i primi motivi aggiunti il ricorrente afferma l'illegittimità del Piano di Intervento in quanto esso, determinando la caducazione del Piano di attuazione preesistente, avrebbe determinato un pregiudizio correlato alle minori volumetrie realizzabili. Per le ricorrenti l'illegittimità sarebbe da ricondurre all'eccesso di potere, vizio desumibile dall'avvenuta conclusione - con altri soggetti proprietari -, di piani di accordo simili. In realtà il superamento del piano attuativo non può determinare l'automatica insorgenza di un affidamento alle originarie prescrizioni in quanto ritenute "preferibili" dal ricorrente. Va, infatti, ricordato come ai sensi

dell'art.18 co. 9 ...”*l’approvazione del PI comporta la decadenza dei piani urbanistici attuativi (Pua) vigenti limitatamente alle parti con esso incompatibili*”. La mancata sottoscrizione della Convenzione sopra ricordata, non solo costituisce la controprova dell’inesistenza di alcuna forma di affidamento sulle prescrizioni originarie (l’affidamento è incompatibile con un comportamento “inerte” – e quindi colposo - dello stesso privato), ma nel contempo costituisce un’ulteriore conferma dell’inesistenza di limiti di sorta, da parte del Comune, nel modificare lo strumento attuativo. Per un costante orientamento Giurisprudenziale rientra nella facoltà del Comune l’esercizio del potere di modificare l’assetto territoriale configurato dal Piano di attuazione, in relazione a nuove e sopravvenute esigenze. Nei confronti dell’Amministrazione sussiste l’obbligo di specificare le ragioni di pubblico interesse, che hanno portato a modificare le valutazioni urbanistiche, solo in presenza di un’espressa e precedente lottizzazione delle aree, ipotesi quest’ultima non realizzata nella fattispecie in esame (in questo senso TAR Campania, Napoli, sez. IV n. 2156 del 25/04/2011).

E’ infatti utile ricordare che i provvedimenti comunali di pianificazione urbanistica hanno natura discrezionale e possono, in sede di variante, incidere su precedenti, difformi, destinazioni di zona, comportare modifiche radicali al piano vigente e rettificare direttive urbanistiche pregresse al fine di realizzare un processo di adeguamento e modernizzazione delle strutture al servizio del territorio (Consiglio Stato, IV, 25 novembre 2003, n. 7782).

In sede di pianificazione generale o di variante generale, e salvi i casi individuati dalla giurisprudenza in cui sono riscontrabili posizioni di aspettativa qualificata da particolari situazioni verificatesi in sede amministrativa o giurisdizionale, il Comune ha in definitiva la facoltà ampiamente discrezionale di modificare le precedenti previsioni e non è tenuto a dettare una motivazione specifica per le

singole zone o aree a destinazione innovata (Consiglio Stato, IV, 13 maggio 1992, n. 511).

Il motivo è pertanto infondato.

E' altrettanto infondato il motivo che riconduce l'illegittimità del Piano degli interventi alla convinzione che quest'ultimo risulterebbe in contrasto con le previsioni del Piano di Assetto territoriale del Comune di Vigonza, nella parte in cui detto ultimo piano avrebbe, per converso, sancito il mantenimento dell'efficacia dei Piani Attuativi approvati.

In realtà è del tutto evidente come sia necessario distinguere il rapporto che sussiste tra Piano di Assetto Territoriale e Piani attuativi - la cui disciplina può essere conservata dal Comune anche a seguito dell'approvazione di un nuovo Piano di assetto territoriale. Detti strumenti integrano infatti la fattispecie di pianificazione di "attuazione", piani pertanto che vanno nettamente distinti dal Piano di Intervento che, in quanto tale, costituisce uno strumento urbanistico di fonte "primaria", posto in una posizione di "primazia" rispetto ai piani in precedenza citati e che è comunque modificabile dal Comune nell'esercizio del potere sopra ricordato.

Con l'ultimo motivo alla base dei primi motivi aggiunti, l'illegittimità del Piano degli Interventi è argomentata rilevando la presunta violazione del diritto alla partecipazione al procedimento di adozione. Sul punto va ricordato come l'art. 13 della L.241/90 escluda la materia urbanistica dall'applicazione dei principi generali in materia di partecipazione procedimentale e, ciò, in applicazione del c.d. procedimento "bifasico", nella parte in cui quest'ultimo permette la presentazione delle osservazioni nei confronti di tutti i soggetti interessati dall'approvazione di un atto a contenuto generale e a seguito della pubblicazione nell'albo Pretorio. Deve inoltre rilevarsi come la partecipazione dei ricorrenti al procedimento di

formazione del PI sia effettivamente avvenuta e le relative istanze siano state dichiarate non accoglibili.

Del tutto infondate sono le argomentazione dedotte con i 2° motivi aggiunti con i quali si è impugnato la delibera di “approvazione” del Piano di Intervento. Il ricorrente, oltre a riproporre i motivi già esaminati nei primi motivi aggiunti – e con riferimento all’impugnativa dell’atto di “adozione” dello stesso provvedimento -, adduce a fondamento dell’illegittimità dello stesso atto il mancato accoglimento delle osservazioni presentate in sede di partecipazione procedimentale.

Sul punto va ricordato che le osservazioni formulate dai proprietari interessati costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative. Il rigetto di dette osservazioni non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante (in questo senso Consiglio Stato, IV, 19 marzo 2009, n. 1652; da ultimo, Cons. St., IV, 1 marzo 2010, n. 1182).

In definitiva il ricorso va dichiarato improcedibile per quanto attiene le impugnazioni proposte con il ricorso principale e va rigettato per quanto concerne gli atti impugnati con i successivi motivi aggiunti.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

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

Dichiara l’improcedibilità del ricorso principale ai sensi dell’art. 35 comma 1° lett.c) per sopravvenuto difetto di interesse così come precisato in parte motiva;

Rigetta il ricorso in quanto infondato e per quanto riguarda tutti i motivi aggiunti presentati;

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di lite che liquida in Euro 3.000,00 (tremila//00) oltre i.v.a. e c.p.a. per ciascuna parte costituita e per una somma complessiva pari a Euro 6.000,00 (seimila//00).

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/08/2012

IL SEGRETARIO

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