



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 1506 del 2007, proposto da:
Da.Bo. Srl ed Altri, rappresentato e difeso dagli avv. Franco Zambelli, Andrea Coronin, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via Cavallotti, 22;

contro

Comune di Casaleone - (Vr), rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Sala, Antonio Sartori, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

nei confronti di

Farfusola Srl, rappresentato e difeso dagli avv. Alfredo Biagini, Paolo Garo', con domicilio eletto presso Alfredo Biagini in Venezia, S. Croce, 466/G;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Casaleone n. 9/2007, con la quale è stato approvato il piano di recupero di iniziativa privata denominato "Don

Guanella”, con conseguente condanna al risarcimento dei danni patiti per effetto degli atti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Casaleone - (Vr) e di Farfusola Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2012 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti sono proprietarie di immobili siti in Comune di Casaleone, compresi in un ambito che, in base alle previsioni di PRG, risulta avere destinazione urbanistica B1, assoggettato all’approvazione di un piano di recupero.

Ridefinito nel 2005 il perimetro dell’ambito soggetto a strumentazione attuativa per effetto della variante parziale generale al P.R.G. , non essendo stato raggiunto un accordo fra tutti i proprietari degli immobili facenti parte dell’ambito, interveniva la proposta dell’odierna contro interessata, Farfusola S.r.l., la quale, assumendo di avere le prerogative di cui all’art. 20 della L.r. n. 11/2004, provvedeva a presentare autonomamente il piano di recupero di iniziativa privata, denominato “Don Guanella”, approvato dal Consiglio Comunale di Casaleone con delibera n. 9/2007.

Avverso la delibera di approvazione dello strumento attuativo predisposto dalla controinteressata, al fine del suo annullamento e conseguente condanna al risarcimento del danno patito per effetto degli atti illegittimamente assunti, insorgevano le odierne ricorrenti, deducendo una duplice serie di censure, in parte

rivolte ad evidenziare illegittimità sotto il profilo procedurale, in parte rivolte a contestare sotto il profilo sostanziale l'illegittimità delle previsioni contenute nel piano di recupero proposto, per evidente contrasto con le superiori previsioni di PRG e relative norme di attuazione.

Sotto il profilo procedurale, con il primo motivo sono denunciati i vizi di eccesso di potere per sviamento, travisamento, erroneità e falsità dei presupposti, difetto di istruttoria e violazione di legge, in quanto a seguito del parere inizialmente espresso dalla Commissione Edilizia, contenente una serie di prescrizioni ed integrazioni da apportare al progetto elaborato dalla controinteressata, acquisite le controdeduzioni della proponente (che solo in parte ha dato riscontro alle prescrizioni dettate dall'organo consultivo), non vi è stata una nuova determinazione da parte della Commissione, la quale, al pari del Responsabile del procedimento, si è limitata a prendere atto delle controdeduzioni e delle modifiche apportate dalla contro interessata, senza tuttavia esprimere una nuova valutazione in merito.

Detta omissione risulta illegittima ed inficiante l'intera procedura, risultando omessa la necessaria nuova valutazione al fine di ritenere accettabili le soluzioni prospettate dalla società Farfusola in ordine ai diversi profili evidenziati nelle prescrizioni in precedenza impartite.

Quanto ai profili attinenti al merito dei contenuti del progetto approvato dal Consiglio Comunale, con un primo motivo viene denunciato il contrasto del progetto approvato con le superiori previsioni contenute nel PRG, essendo stata operata una considerevole diminuzione delle aree originariamente previste a favore della collettività, senza che tale modifica sia stata preceduta da apposita variante al PRG.

Trattasi in particolare dell'originaria previsione di un'ampia zona, destinata a passaggio pubblico pedonale, destinata a creare un collegamento di raccordo fra le vie Oppi e Frittaia.

Il progetto approvato ha ridotto in misura considerevole l'area destinata alla collettività, apportando una sostanziale variante alle previsioni di piano regolatore, senza la benché minima motivazione e senza osservare le normali procedure a ciò finalizzate.

Né sarebbe applicabile al caso di specie il richiamo effettuato dall'amministrazione, in risposta alle puntuali osservazioni svolte dalle ricorrenti, alle ipotesi previste dalle N.T.A., art. 3, comma 7, che per le porzioni di territorio ove siano stati previsti "Progetti Norma" consente di apportare modifiche morfologiche attraverso la predisposizione di un piano attuativo, ove siano esternate le motivazioni della variazioni apportate.

Considerata quindi la modifica morfologica apportata dal progetto approvato dall'amministrazione e considerato che per l'ambito de quo non esisteva alcun Progetto Norma, trattandosi di area classificata fra le "Zone Significative", non risulta possibile estendere, neppure per via analogica (come preteso dall'amministrazione), le speciali disposizioni previste per le aree soggette a Progetto Norma, da cui l'illegittimità delle variazioni apportate in assenza di una variante alle previsioni di PRG.

In via gradata, nell'ipotesi, non condivisa, che potesse ritenersi applicabile nella fattispecie la figura del Piano Norma e quindi il dettato di cui all'art. 3, comma 7 delle N.T.A., le ricorrenti contestano in ogni caso la possibilità di apportare modifiche, in termini palesemente peggiorativi come avvenuto nel caso di specie, alle disposizioni di PRG riguardanti gli standards di pubblica utilità.

La disposizione di cui al comma 7 dell'art. 3 N.T.A., che consente di apportare in sede di strumentazione attuativa la modifica dell'organizzazione morfologica

dell'ambito, deve essere coordinata con la previsione contenuta nel precedente comma 3, il quale individua gli elementi vincolanti non suscettibili di modifica, fra i quali vi sono i tracciati delle strade, i perimetri delle aree a servizi e attrezzature collettive, gli allineamenti e i fronti di edificazione, nonché le ipotesi in cui è possibile prevedere uno spostamento entro precisi limiti.

Orbene, le modifiche apportate dal piano presentato dalla contro interessata risultano esorbitare da tali limiti di immodificabilità o di parziale modificabilità, avendo ridotto in misura significativa la dotazione di aree destinate a standards a seguito della riduzione dell'estensione dell'area destinata al collegamento fra le due strade, riducendo quello che doveva essere un ampio spazio di passaggio, usufruibile dalla collettività, ad un limitato passaggio pedonale.

Tale riduzione ha quindi dato luogo ad una illegittima trasformazione delle caratteristiche morfologiche dell'ambito, in contrasto con le previsioni vincolanti di PRG, violando altresì le previsioni in materia di allineamenti e fronti dei fabbricati da realizzare.

In conseguenza di tale mancata osservanza delle previsioni di PRG, risulta altresì violata (terzo motivo) la disposizione di cui all'art. 32 L.r. n. 11/2004 (immediatamente applicabile secondo la tesi delle ricorrenti, senza la necessità dell'avvenuta approvazione del PAT), che impone il rispetto della dotazione minima di aree per opere di urbanizzazione primaria anche nel caso di piani attuativi per nuovi insediamenti.

La mancanza di sufficienti aree a ciò destinate e l'eccessivo ricorso alla monetizzazione rendono evidente l'illegittimità del piano approvato dal Consiglio Comunale.

Al contempo, evidenziato come dalle nuove previsioni sarebbe derivata la compromissione delle servitù di passaggio esistenti a favore delle ricorrenti, viene denunciata la violazione delle previsioni in materia di distanze tra fabbricati e dai

confini, sia per quanto riguarda gli edifici compresi nell'ambito del piano, che per quelli posti esternamente al perimetro, non essendo sufficiente il richiamo all'ILV, Indice Visuale Libera, che, se osservato, comporterebbe comunque la violazione della previsioni di carattere generale che impongono il distacco di almeno 10 metri tra pareti finestrate.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Casaleone e la contro interessata società Farfusola, le cui difese, sollevate alcune eccezioni preliminari, hanno controdedotto ai motivi di doglianza prospettati da parte ricorrente, sostenendo la conformità del piano approvato alla disciplina urbanistica vigente.

Precisate le rispettive conclusioni, all'udienza del 24 ottobre 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Oggetto del presente gravame è la delibera con la quale il Consiglio Comunale di Casaleone ha approvato il piano di recupero "Don Guanella", presentato dalla controinteressata società Farfusola, per la riorganizzazione di un ambito, ripерimetrato in occasione della variante parziale di cui alla delibera consiliare n. 18/2005, avente destinazione B1, di cui fanno parte le proprietà facenti capo alle odierne ricorrenti.

Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione della delibera consiliare con la quale è stato ripерimetrato l'ambito del piano di recupero di cui è causa, atteso che, come è facilmente rilevabile dagli atti ad essa relativi, detta variante non ha inciso su profili dell'ambito oggetto delle contestazioni in esame, essendosi limitata a rivedere la cornice entro la quale gli interventi sarebbero stati programmati.

Con il primo motivo è stata denunciata una violazione di carattere procedurale, in quanto all'avvenuta presentazione, da parte della proponente il piano, delle risposte alle richieste di integrazioni e/o modifiche e chiarimenti avanzate dalla

Commissione Edilizia, non ha fatto seguito una nuova valutazione da parte dell'organo consultivo, essendosi questo limitato a prendere atto dei chiarimenti forniti, così come esplicitati dallo stesso Responsabile del procedimento.

Detta omissione inficerebbe l'intera procedura, non essendo stato adeguatamente ponderato quanto dedotto dalla controinteressata, anche alla luce delle osservazioni formulate dalle ricorrenti.

Il motivo può essere disatteso, in considerazione del fatto che, sebbene non vi sia stata un'espressa nuova determinazione da parte della Commissione Edilizia, è oggettivo che, proprio in quanto nessuna obiezione è stata formulata in ordine alle risposte fornite sui tre diversi profili oggetto dei chiarimenti richiesti, le conclusioni cui è giunto sia l'organo consultivo che il responsabile del procedimento sono state di condivisione ed accettazione, in quanto ritenute soddisfacenti, delle controdeduzioni svolte dalla società proponente il piano attuativo.

Una nuova formale valutazione nulla avrebbe aggiunto, laddove, come appare nella specie, le risposte fornite non sono state respinte e quindi sono state accettate come tali, con la presa d'atto, senza alcuna riserva.

Superate le censure di carattere formale, va esaminato il punto nodale della controversia, che, come ampiamente esposto in fatto, attiene alla mancata osservanza delle prescrizioni imposte dalla strumentazione superiore riguardo alla previsione della creazione di un collegamento fra le vie Oppi e Frittaia e conseguente creazione di un ampio spazio fruibile da parte della collettività.

Detto spazio, secondo la tesi delle ricorrenti, sarebbe stato infatti previsto con dimensioni maggiori rispetto a quelle poi individuate dalla proponente in sede attuativa, così stravolgendo, senza opportuna e necessaria variante, le previsioni di PRG, compromettendo le dotazioni di aree destinate ad urbanizzazione primaria in violazione dell'art. 32 L.r. n. 11/2004, implicando anche un diverso posizionamento degli edifici da realizzare, con conseguente violazione delle norme

sulle distanze e il pregiudizio delle servitù di passaggio esistenti a favore degli immobili delle ricorrenti.

Al riguardo va in primo luogo chiarito che, come peraltro confermato dalla stessa difesa comunale, l'ambito de quo non è assoggettato a Piano Norma, essendo in realtà ricompreso nelle "Zone Significative", con destinazione di zona B1, di cui alla Tavola 13.3.

Ciò consente quindi di superare le doglianze che, sebbene in via gradata, hanno comunque censurato la violazione delle prescrizioni operanti in caso di piano norma, in modo particolare la previsione che impone dei precisi limiti di immodificabilità per quanto riguarda le caratteristiche morfologiche degli ambiti assoggettati a tale puntale e specifica previsione urbanistica.

Va dato atto, per la verità, che il richiamo alla disciplina del piano norma è stato fatto dalla stessa amministrazione in sede di procedimento, invocando l'applicazione analogica della prescrizione di cui all'art. 3, comma 7 delle N.T.A. che appunto consente la modifica in sede attuativa dei piani norma, purchè debitamente motivata.

Ciò comunque non consente, a fronte dell'espressa diversa previsione urbanistica dettata per l'ambito qui in considerazione, di ricondurre tale disciplina al caso di specie e quindi non è possibile valutare la legittimità della deliberazione impugnata sotto tale profilo.

Per le Zone Significative vale, invece, la previsione di cui all'art. 51 punto 3 delle medesime N.T.A., il quale ammette espressamente che variazioni significative delle previsioni contenute con riguardo a tali ambiti rendono necessaria la predisposizione di uno strumento attuativo.

Ciò premesso, appare dirimente ai fini della definizione della controversia, il dato oggettivo per cui, con riferimento all'ambito de quo, sebbene sia stata prevista la realizzazione di un'area di passaggio, carraio e pedonale, al fine di garantire il

collegamento fra le due opposte strade (via Oppi e via Frittaia), area che sarebbe stata fruibile dalla collettività collocandosi all'interno del perimetro del piano ed articolandosi fra gli edifici esistenti e da realizzare nel suo interno, nessuna indicazione in ordine alle dimensioni di detto passaggio sia stata individuata nelle previsioni urbanistiche di livello superiore.

Su tale specifica obiezione parte ricorrente non svolge alcuna controdeduzione, così confermando l'assunto difensivo resistente per cui l'unica previsione da rispettare nella redazione del piano attuativo, nella specie di recupero, era quella che prevedeva la realizzazione di un passaggio all'interno dell'ambito per assicurare il collegamento fra le due strade.

Se quindi nessuna dimensione precisa, né a maggior ragione nessuna previsione (anche da un punto di vista cartografico) di vincolo preordinato all'esproprio era stata introdotta in previsione della realizzazione del passaggio, ne consegue che la prevista realizzazione dello stesso nelle dimensioni indicate nel piano presentato dalla controinteressata non sia di per sé illegittima, né abbisognasse di una preventiva variante al PRG.

In realtà, proprio in considerazione della previsione delle NTA per le Zone Significative sopra richiamata, che ammette in sede di elaborazione del piano attuativo, l'apporto di modifiche, anche significative, alle previsioni contenute nella Tavola 13.3 (cui si riferiscono tali ambiti), si ha conferma dell'insussistenza dei profili di illegittimità denunciati.

Parimenti infondata è la censura con la quale è stata denunciata la violazione della disposizione contenuta nell'art. 32 della legge urbanistica regionale, n.11/2004, circa la dotazione minima di aree per opere di urbanizzazione primaria, necessaria, secondo la normativa richiamata, anche nelle ipotesi di PUA relativi a nuovi insediamenti, nonché per ristrutturazioni urbanistiche e riconversioni volumetriche.

E' invero da considerare come detta previsione normativa debba essere letta in combinato disposto con l'art. 46 della medesima legge regionale, il quale, proprio con riguardo all'individuazione del concreto dimensionamento delle opere di urbanizzazione dei PUA, rimanda ad un successivo provvedimento della Giunta Regionale (art. 46, comma 1, b).

A sua volta lo stesso art. 32, al secondo comma, precisa che le aree per servizi devono avere dimensione e caratteristiche idonee alla loro funzione, ma in conformità a quanto previsto dal provvedimento di Giunta di cui all'art. 46, comma 1, lettera b), salva in ogni caso la possibilità di monetizzazione.

Poiché, in applicazione di tale previsione, la Giunta Regionale ha disposto, con deliberazione n. 3178/2004, che in ogni caso le nuove previsioni relative ai metodi per individuare le opere di urbanizzazione sono rimandate ad epoca successiva all'approvazione dei PAT, restando così valide le previsioni contenute nei vigenti PRG in ordine ai limiti di dimensionamento, risulta evidente che non possa essere invocato nel caso di specie quanto stabilito dall'art. 32 in materia di dotazione minima di opere di urbanizzazione primaria.

Detta previsione, lungi dall'essere considerata non rilevante in quanto non contenuta in una norma di legge, assume valore cogente proprio per effetto dell'espresso rinvio contenuto nella legge urbanistica regionale alle determinazioni da assumere su tale specifico profilo da parte della Giunta Regionale.

Quanto poi alla contestata applicabilità della previsione di cui all'art. 137 N.T.A. , è oggettivo che per le zone B1, quale è quella in esame, è prevista l'applicazione del disposto di cui all'art. 137.

Infine, quanto alle ulteriori doglianze in ordine alla paventata compromissione delle esistenti servitù di passaggio e dell'osservanza delle distanze degli edifici in progetto dai confini e dagli altri edifici, esistenti dentro e fuori il perimetro dell'ambito, se da un lato è oggettivo che nella specie è stata data corretta

osservanza all'Indice di Libera Visione (ILV) normato dagli artt. 28 e 142 delle NTA, è altresì evidente che nessuna compromissione risulta allo stato per quanto riguarda la servitù di passaggio, mentre, per ciò che attiene il rispetto dei limiti di distanza fra pareti finestrate e dai confini, sarà sempre possibile intervenire in ordine a tali aspetti in occasione del rilascio dei titoli abilitativi, che dovranno in ogni caso osservare dette prescrizioni.

Per tutte le considerazioni sin qui svolte, attesa l'infondatezza delle censure dedotte, il ricorso deve essere respinto.

Attesa la peculiarità della controversia appare equo disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/11/2012

IL SEGRETARIO

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