



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 510 del 2005, proposto da:
Esercizio Autofficine Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Ludovico Marco Benvenuti, con domicilio eletto presso Ludovico Marco Benvenuti in Venezia, Santa Croce, 205;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso dagli avv. Giulio Gidoni, Maddalena Morino, con domicilio eletto presso l'Avv.ra Civica in Venezia, San Marco 4091;
Regione Veneto, rappresentata e difesa per legge dagli avv. Romano Morra, Francesco Zanolucchi, domiciliata in Venezia, Cannaregio, 23;

per l'annullamento

per quanto di interesse di parte ricorrente, del P.R.G. del Comune di Venezia, Variante per la Terraferma, adottato con D.C.C. n. 16/1999 ed approvato con D.G.R. n. 3905/2004.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Venezia e di Regione Veneto;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 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

La ricorrente è proprietaria di alcune aree site in Comune di Venezia (Marghera, Piazzale Parmesan), identificate inizialmente in catasto sez. Chirignago Fg 7 mapp. 749-369-223, ora identificate al NCEU al Fg. 7 unico mappale 223.

L'area di proprietà ha un'estensione complessiva di circa 14.000 mq, di cui per metà utilizzati direttamente per l'esercizio dell'attività di concessionaria di veicoli Mercedes-Benz per la Provincia di Venezia.

Parte ricorrente ripercorre la storia che ha caratterizzato nel corso degli anni le previsioni urbanistiche previste per l'area di proprietà:

inizialmente, a partire dal 1959, era stata prevista l'edificazione sul mappale 749, ove in effetti è stata costruita la palazzina sede degli uffici ed il capannone dell'officina meccanica, mentre i mappali 223 e 369 sono stati utilizzati per il deposito degli autoveicoli e di materiali vari;

nel 1965, in occasione dell'approvazione di un Piano per l'Edilizia Economica Popolare, veniva modificata la destinazione urbanistica dei mappali 223 e 369, risultando assoggettati a vincolo di natura pubblica quale "attrezzature ricreative e sportive – aree verdi", ma detta previsione, pur essendo stato realizzato il P.E.E.P., non ha avuto seguito;

nel 1990 il Comune adottava la Variante Tecnica di P.R.G. e con essa ancora una volta il Comune assegnava ai mappali 223 e 369 la destinazione pubblica quale “parco gioco e sport al servizio del Quartiere”;

nel 1995 veniva adottata un’ulteriore Variante al P.R.G. per la Terraferma, approvata nel 1998 dalla Regione, la quale ha previsto per i mappali in questione la destinazione ad “attrezzature di interesse comune”; inoltre, con la suddetta Variante l’amministrazione interveniva anche sulla destinazione urbanistica della restante parte della proprietà della ricorrente, assegnando al mappale 749 destinazione residenziale;

detta ultima previsione, che avrebbe impedito ogni ampliamento della struttura a fini industriali-commerciali, è stata oggetto di ricorso proposto dall’odierna ricorrente, n.r.g. 1353/98, tutt’ora pendente;

infine, con deliberazione C.C. n. 16 del 25.1.1999, l’amministrazione comunale adottava un’ulteriore Variante al P.R.G. per la Terraferma, approvata dalla Regione con delibera G.R. n. 3905/2004.

Il ricorso ora proposto dalla società istante è rivolto avverso le delibere rispettivamente di adozione ed approvazione di detta ultima Variante, nella parte in cui, con riguardo all’area di proprietà, hanno riproposto per i mappali 223 e 369, ora accorpati in un unico mappale contraddistinto con il n. 223, di estensione pari a circa 6.700 mq, una destinazione ancora una volta preordinata all’espropriazione, essendo destinati ad “attrezzature di uso comune”.

Sebbene a seguito delle osservazioni presentate dalla ricorrente avverso la delibera comunale di adozione, sia stata apportata una modifica all’iniziale previsione, in modo particolare riconducendo tutto l’ambito di proprietà nella destinazione D/PU e cioè ad “area produttiva soggetta a progetto unitario di comparto”, il che avrebbe garantito il mantenimento per il mappale 749 della destinazione industriale-commerciale, per la restante parte (l’unico mappale 223, circa metà della

proprietà facente capo alla società ricorrente) ancora una volta risultava reiterato il vincolo ad utilizzazione esclusivamente pubblica.

Ad avviso di parte ricorrente la nuova previsione, seppure riconduca alla destinazione D/PU l'intero ambito di proprietà (il che la renderebbe astrattamente compatibile con gli interessi aziendali), in realtà, introducendo o meglio rinnovando ancora una volta la previsione implicante l'utilizzo esclusivamente pubblico di ben metà della proprietà, avrebbe dato luogo ad una illegittima, in quanto non adeguatamente motivata, reiterazione del vincolo preordinato all'espropriazione, peraltro senza la previsione di un adeguato indennizzo.

Da qui le censure ampiamente dedotte nell'atto introduttivo e ribadite nelle successive memorie di replica, di illegittimità dei provvedimenti impugnati per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, carenza di adeguata valutazione delle ipotesi alternative e di adeguata comparazione con gli interessi in conflitto.

La denunciata carenza istruttoria risulta evidenziata anche dall'ulteriore dato di fatto, riguardante l'attuale dotazione delle aree destinate a servizi, che risultano già dimensionate in misura più che sufficiente rispetto alla capacità teorica ammessa dal piano.

Per altro verso, i provvedimenti impugnati presentano altro profilo di illegittimità, stante la mancata previsione di alcun indennizzo adeguato a compensare la limitazione al godimento pieno della proprietà da parte della società istante.

Da ultimo la difesa istante contesta la scelta pianificatoria effettuata dall'amministrazione comunale, la quale, pur eliminando la precedente parziale destinazione residenziale dell'area di proprietà, ha tuttavia ricompreso l'intero ambito in un comparto unitario, nel quale, oltre alla porzione destinata ad uso pubblico e quindi a futuro esproprio, residua altra porzione con possibilità edificatoria produttiva.

Detta previsione non soddisfa le reali potenzialità dell'ambito, in quanto proprio l'esistenza della porzione destinata ad uso pubblico, avrebbe meglio giustificato una destinazione residenziale della restante parte, non essendo possibile ottenere l'estensione della destinazione produttiva all'intero ambito, così come auspicato dalla società.

Invero, per la porzione destinata ad uso produttivo, le potenzialità edificatorie che residuano in capo alla ricorrente risultano ridotte, essendo ormai ampiamente sfruttata la potenzialità edificatoria dagli edifici esistenti, così risultando ridotte le aspettative di sviluppo dell'azienda..

La Regione Veneto si è costituita in giudizio, evidenziando come le scelte edificatorie di dettaglio, come è nel caso di specie per l'ambito di proprietà della ricorrente destinato ad uso pubblico, trovino nel Comune il principale soggetto che può e deve valutare quali siano le destinazioni più consone per una adeguata organizzazione del territorio, da cui la sostanziale estraneità della Regione in ordine alle destinazioni impresse per singole aree dall'amministrazione comunale.

Si è altresì costituito in giudizio il Comune di Venezia, la cui difesa ha controdedotto in ordine alle censure sollevate da parte ricorrente, evidenziando in primo luogo come la destinazione in parte produttiva dell'area ove già insistono gli immobili aziendali sia il frutto dell'accoglimento delle osservazioni presentate dalla stessa società, le cui potenzialità di sviluppo (tenuto conto del rapporto tra superficie a disposizione ed indice di edificabilità previsto) consente di sfruttare adeguatamente l'area di proprietà.

Per quanto riguarda il preteso carattere pre-espropriativo del vincolo imposto sulla restante porzione di proprietà, la difesa resistente sottolinea come proprio la previsione di una disciplina unitaria di comparto consente di escludere la sussistenza di tale vincolo, trattandosi di un vincolo a carattere conformativo della proprietà, per il quale non è prevista la corresponsione di indennizzo, di carattere

procedimentale, il quale non preclude un impiego dell'area da parte del privato, sebbene finalizzato all'uso da parte della collettività, tenuto conto in modo particolare dell'inserimento dell'ambito in una zona avente destinazione ampiamente residenziale (P.E.E.P.), all'interno della quale è stato consentito alla ricorrente di mantenere la propria attività.

Con successive memorie di replica le rispettive difese hanno ulteriormente ribadito le rispettive difese.

All'udienza del 22 novembre 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Come già ricordato in fatto, la controversia in esame trae origine dall'avvenuta approvazione, con D.G.R. n.3905/2004, della Variante al P.R.G. per la Terraferma, adottata dal Comune di Venezia con D.C.C. n. 16/1999.

In base alla suddetta Variante, l'ambito di proprietà della ricorrente ha assunto destinazione D/PU, risultando così classificato come ZTO D, ossia destinata ad accogliere attività di carattere industriale, artigianale, commerciale, direzionale e produttiva (normata dall'art. 27 N.t.a.), nonché come sottozona di completamento soggetta a Progetto Unitario di comparto (ai sensi dell'art. 14 N.t.s.a.).

Sebbene tale nuova previsione abbia in parte accolto le osservazioni formulate dalla ricorrente avverso l'iniziale previsione che assegnava alle aree di proprietà in parte la destinazione B3 (mappale 749, ove ha sede l'azienda) ed in parte ad "attrezzature di interesse comune" (per i restanti ex mappali 223 e 369), in quanto non solo ne aveva previsto la parziale destinazione ad attrezzature pubbliche, ma aveva anche destinato a uso residenziale la porzione che invece veniva utilizzata quale sede aziendale, anche le nuove previsioni non soddisfano le aspettative di sviluppo della società istante.

Invero, come ampiamente osservato in ricorso, le previsioni introdotte con la Variante qui impugnata ripropongono immotivatamente, anche in considerazione

della reiterazione già in precedenza operata, l'imposizione su parte dell'area di proprietà di un vincolo a contenuto espropriativo, essendo stata prevista per ben metà dell'ambito una destinazione vincolata ad "attrezzature di interesse comune", che di fatto non consente alla società di utilizzare tale consistente porzione dell'immobile per l'esercizio della propria attività, anche nella prospettiva di uno sviluppo della stessa.

Al contempo, pur essendo stata riconosciuta la destinazione produttiva, commerciale ed industriale della restante parte, nella quale già insistono gli edifici aziendali, anche detta nuova previsione non risulta soddisfacente, perché le residue possibilità edificatorie sono fortemente limitate, in ragione della sostanziale saturazione dell'area, così da impedire ogni ulteriore consistente sviluppo.

Ciò premesso, il Collegio, valutati gli atti e tenuto conto delle considerazioni difensive dell'amministrazione, ritiene che il ricorso non sia meritevole di accoglimento.

Punto nodale della questione, sulla cui base si fonda tutta l'impostazione difensiva di parte ricorrente, è la configurazione delle nuove prescrizioni relative all'ambito di proprietà della ricorrente, le quali, limitando il libero utilizzo della proprietà (in particolare per quanto riguarda il mappale ora identificato con il n. 223), sono chiara manifestazione della volontà dell'amministrazione di costituire a carico della stessa un vincolo a contenuto sostanzialmente espropriativo.

Diversamente opinando, la difesa comunale ha contro dedotto affermando che nella specie non è corretta una simile interpretazione delle nuove prescrizioni introdotte dalla Variante, atteso che dette previsioni non comprimono l'utilizzabilità dei beni in termini espropriativi, di modo che non è possibile considerare le nuove disposizioni quali immotivata reiterazione delle prescrizioni previgenti.

Orbene, va in primo luogo osservato come, in sintonia con quanto dedotto in sede di osservazioni da parte della società ricorrente, il Comune abbia rivisto l'iniziale previsione che assegnava al mappale 749 la destinazione residenziale (che peraltro poteva giustificarsi per omogeneità con le aree contermini), avendo ritenuto di classificare l'area come ZTO D, quindi riconoscendo la destinazione già impressa all'ambito per effetto della presenza dell'insediamento industriale-commerciale ivi avviato dalla ricorrente.

In questi termini, le doglianze della società istante, la quale ancora lamenta, nonostante l'accoglimento delle osservazioni, che detta previsione comunque non risulterebbe soddisfacente perché meglio sarebbe stato assegnare la destinazione residenziale, che avrebbe consentito lo sfruttamento edificatorio a tale scopo dell'area, non risultano comprensibili.

Ma il punto è altro: invero, tutto il compendio di proprietà è stato inserito in un Progetto Unitario di comparto, che consente di trasferire tutta la capacità di sfruttamento edificatorio (con riguardo alla destinazione D) sul mappale 749.

Orbene, come sottolineato dalla difesa comunale, ciò consente di utilizzare al massimo il rapporto fra superficie disponibile e volumetria realizzabile, con un indice elevato.

Peraltro, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, anche alla luce dei contenuti senza dubbio innovativi presenti nella legislazione regionale in materia urbanistica e specificatamente con riferimento agli istituti dei crediti edilizi, della perequazione e delle compensazioni, è possibile assicurare, senza il ricorso alla procedure espropriative, indubbi vantaggi che compensano il privato delle limitazioni derivanti alla proprietà, con contemporanea soddisfazione delle esigenze di interesse pubblico.

Ed è questo ciò che è avvenuto nel caso di specie, dove, a fronte della concentrazione sul mappale 749 della capacità edificatoria di tutto l'ambito di

proprietà, è stata prevista la destinazione ad attrezzature di interesse comune per l'altro mappale n. 223.

In tale ottica perequativa, le nuove previsioni non appaiono così penalizzanti come prospettate dalla difesa istante, anche in ragione dell'ulteriore considerazione per cui le possibilità di utilizzazione anche della parte di proprietà destinata ad uso comune non sono state riservate esclusivamente alla mano pubblica.

Come, invero, riconosce espressamente la stessa difesa istante nella sua ultima memoria, le previsioni di piano non escludono che la realizzazione delle opere necessarie per gli spazi di uso comune siano affidabili anche alla proprietà privata, che quindi può trarre vantaggio in ogni caso dall'impiego ad uso pubblico della porzione di proprietà.

Il che consente di escludere, secondo il costante insegnamento dettato a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 179/99 e dell'A.P., C.d.S, n. 7/2008, che nella fattispecie non sia configurabile un vincolo di contenuto espropriativo, trattandosi in realtà, proprio per le ragioni testè ricordate, di un vincolo conformativo della proprietà.

Se questa appare essere la corretta interpretazione delle nuove previsioni introdotte con la variante, è evidente che nessuna delle doglianze formulate in ricorso può trovare accoglimento, restando escluso l'obbligo di motivare una reiterazione di un vincolo in realtà non introdotta con la variante al P.R.G. comunale approvata dalla Regione con la delibera qui impugnata.

Ogni ulteriore considerazione circa l'opportunità di prevedere nel contesto generale della zona un'area a destinazione pubblica (parte ricorrente lamenta infatti che tale spazio pubblico si trova in una zona degradata, nelle vicinanze della tangenziale di Mestre ed in prossimità dell'accesso autostradale) non sono ammissibili, trattandosi di valutazioni che entrano nel merito delle scelte pianificatorie, non sindacabili in questa sede.

Peraltro, va osservato in proposito come detta scelta, ferma restando la sua insindacabilità nel merito, non appare illogica ed immotivata, tenuto conto del contesto nel quale tale spazio pubblico si inserisce, già caratterizzato da consistenti insediamenti residenziali (si pensi all'area P.E.E.P.).

Di fronte a tali scelte, la posizione del privato che, come nella fattispecie, aspira ad uno sviluppo ulteriore della propria attività aziendale non appaiono meritevoli di tutela, essendo comunque subordinate alla valutazione superiore del soddisfacimento dell'interesse pubblico.

Per tutte le considerazioni si qui espresse il ricorso non può trovare accoglimento e pertanto va respinto.

Appare in ogni caso equo disporre l'integrale compensazione delle spese fra tutte le parti costituite.

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 22 novembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/01/2013

IL SEGRETARIO

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