

N. 00288/2013 REG.PROV.COLL.
N. 02458/2005 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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2458 del 2005, proposto da:
Mazzon Bruno, Salvalaggio Romeo, Canovi Clarenzio Zeno, Collarin
Dino, Immobilnova s.r.l. , Consorzio Turismo Sociale s.c.a.r.l., Alfa
Immobiliare s.a.s., rappresentati e difesi dagli avv. Antonio Munari,
Alberto Munari, con domicilio eletto presso Alberto Munari in Venezia,
Piazzale Roma, 464;

contro

Comune di Alleghe - (Bl), rappresentato e difeso dagli avv. Livio Viel,
Maurizio Visconti, con domicilio eletto presso Maurizio Visconti in
Venezia, Dorsoduro,1057;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Comunale di Alleghe n. 96 del

20.7.2005, con la quale è stata decisa la restituzione di un piano di lottizzazione presentato dai ricorrenti il 24.11.1989 e degli atti presupposti, in particolare del parere espresso dalla Commissione Edilizia integrata del 4.5.2004.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Alleghe;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 febbraio 2013 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

Espongono i ricorrenti di essere proprietari di alcuni lotti nel territorio del Comune di Alleghe, in un ambito che all'epoca in cui è iniziata la vicenda che ha portato alla proposizione del presente gravame, così come degli altri in precedenza proposti per il medesimo progetto, era classificato come C/1, soggetto ad approvazione di un piano di lottizzazione.

Proprio in base alla suddetta previsione urbanistica, i ricorrenti avviavano sin dai primi anni '80 il procedimento per l'approvazione di

un piano di lottizzazione, che tuttavia non ha avuto esito favorevole per effetto delle diverse opposizioni formulate dall'amministrazione comunale.

Invero - ricordano i ricorrenti nel ripercorrere le vicende pregresse - dopo che il Consiglio Comunale aveva definito l'ambito della futura lottizzazione, identificandolo e delimitandolo "alla zona proposta sotto strada e stralciando quella proposta sopra strada" (così D.C.C. n. 172/1986), veniva presentato dagli interessati uno studio urbanistico di lottizzazione convenzionata, riferito all'ambito così delimitato dallo stesso Consiglio Comunale, denominata "lottizzazione Frena e I Coi".

La risposta dell'amministrazione fu però negativa, essendo state rilevate delle difficoltà di realizzazione del piano in ragione del sistema fognario esistente, insufficiente a raccogliere e smaltire il maggior scarico fognario.

Adito il T.A.R. Veneto con ricorso n. 1374/90, con una prima sentenza, n. 503 del 30.3.1995, veniva disposto l'annullamento della delibera impugnata, in quanto carente di motivazione e di istruttoria proprio per quanto riguarda l'opposta inidoneità del sistema fognario.

Seguiva il riavvio del procedimento, il quale tuttavia subì un nuovo arresto determinato dalla sopravvenuta variante al P.R.G. comunale che ha modificato la destinazione urbanistica dell'area interessata dal piano attuativo, che da C1 sarebbe divenuta agricola – E3.1.

Anche il conseguente diniego espresso dal Sindaco con provvedimento

del 22 gennaio 1996 veniva impugnato davanti al T.A.R. Veneto con ricorso n. 877/96, a sua volta accolto con la sentenza n. 3811/2003, nella quale da un lato è stato affermato che le modifiche allo strumento urbanistico apportate dopo la notifica della sentenza, nonché del suo passaggio in giudicato, non potevano essere legittimamente opposte ai ricorrenti, dall'altro lato è stata ritenuta l'illegittimità del provvedimento in quanto emanato dal Sindaco, anziché dal Consiglio Comunale.

Ancora una volta, quindi, all'esito delle richiamate pronunce, il procedimento relativo all'approvazione del piano di lottizzazione riprendeva il suo iter.

Depositati gli ulteriori documenti richiesti dall'amministrazione, interessanti soprattutto le problematiche di carattere igienico-sanitario e gli aspetti idrici e fognari, poi debitamente inoltrati da parte del Comune al Consorzio BIM ed alla U.S.L. n. 1 di Agordo, interveniva la deliberazione della Giunta Comunale del 1 giugno 2005 che anticipava i motivi ostativi all'approvazione della proposta di piano di lottizzazione, cui ha fatto seguito la deliberazione della medesima Giunta n. 96 del 20.7.2005, con la quale, richiamati i motivi già anticipati, è stata deliberata la "restituzione del piano di lottizzazione".

Avverso la suddetta delibera sono quindi insorti gli odierni istanti con il ricorso in oggetto, articolato nei seguenti motivi di diritto.

- Violazione art. 20 della L.r. n. 11/2004; eccesso di potere per difetto e contraddittorietà della motivazione.

In base alla disposizione normativa regionale invocata, l'eventuale restituzione della proposta di piano attuativo deve basarsi sulla contrarietà dello stesso alle norme ed agli strumenti urbanistici vigenti: nel caso di specie non risulta indicata alcuna norma specifica o disposizione contenuta in uno strumento urbanistico che possa giustificare la restituzione della proposta presentata dai ricorrenti.

In realtà le motivazioni del rifiuto sono del tutto frutto di valutazioni discrezionali, basate su apprezzamenti di merito che in ogni caso avrebbero consentito di apportare, nel confronto costruttivo fra le parti, gli adattamenti necessari ai fini della positiva conclusione del procedimento, anziché concludere per la definitiva restituzione del progetto.

- Falsa applicazione dell'art. 146 e 159 D.lgs. n. 42/2004; difetto di motivazione.

In nessun atto della procedura è stata indicata la norma che impone sull'area de qua il vincolo oggetto di tutela, da cui l'insussistenza del presupposto in base al quale sono state evidenziate esigenze connesse alla tutela dell'ambiente sotto il profilo igienico-sanitario.

- Eccesso di potere per difetto di motivazione, illogicità e contraddittorietà con precedenti motivazioni, sviamento della causa tipica.

Il rilevato contrasto con il preteso vincolo ambientale non risulta adeguatamente motivato, avendo la Commissione edilizia integrata

prima e la Giunta comunale in seguito ritenuto l'incompatibilità del progetto, senza esplicitare quali profili risultassero incompatibili con l'ambito protetto.

Ciò anche considerando la destinazione impressa all'area, edificatoria e quindi compatibile con il progetto di lottizzazione.

Per altro verso, viene ribadito il difetto di istruttoria e di motivazione, avendo l'amministrazione sostanzialmente ribadito il parere negativo espresso in precedenza, senza valutare gli apporti documentali nel frattempo acquisiti al procedimento.

- Eccesso di potere per difetto di motivazione e contraddittorietà manifesta; violazione dell'art. 20 della L.r. n. 11/04.

Esaminando il parere espresso dalla Commissione edilizia, è dato rilevare che la stessa non conclude nel senso di una proposta di restituzione del piano, bensì con una proposta di modifica: ne consegue che le conclusioni in base alle quali si è determinata la Giunta comunale risultano del tutto arbitrarie e sviate rispetto a quanto rilevato dalla commissione edilizia.

- Eccesso di potere e difetto di istruttoria, insussistenza dei presupposti.

Per quanto riguarda i profili inerenti al servizio idrico integrato, il provvedimento impugnato rileva l'impossibilità di approvazione del progetto sulla base del parere espresso dal Consorzio BIM, che sembrerebbe aver respinto nella sua totalità la proposta dei ricorrenti.

In realtà, leggendo per intero il parere, è dato rilevare che in realtà il

Consorzio ha inteso acquisire ulteriori approfondimenti, sollecitando un confronto progettuale, atteggiamento che quindi non è possibile interpretare come un'assoluta preclusione all'approvazione del progetto.

- Violazione dell'art. 20, comma 6 della L.r. n. 11/04; eccesso di potere per difetto ed illogicità della motivazione e difetto di istruttoria.

La censura contesta quanto affermato nella delibera impugnata circa il possesso della proprietà o comunque di un titolo idoneo a proporre l'intervento nelle percentuali stabilite dalla normativa regionale: a tale riguardo la difesa istante ha provveduto a depositare in giudizio la documentazione comprovante il possesso delle quote di proprietà necessarie per la presentazione del progetto.

Parte ricorrente ha quindi concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso, con annessa richiesta di risarcimento del danno patito per effetto del provvedimento illegittimamente assunto dall'amministrazione, nonché del lungo tempo trascorso (tenuto conto anche dei precedenti giudizi instaurati) senza che i ricorrenti abbiano potuto conseguire il giusto soddisfacimento delle aspettative di sfruttamento edificatorio delle aree di proprietà.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale intimata, la cui difesa ha svolto preliminarmente due eccezioni, di inammissibilità e di irricevibilità del ricorso.

Per un verso il ricorso risulterebbe inammissibile per mancata notifica anche ai proprietari dissenzienti, in quanto soggetti portatori di un

interesse contrario all'annullamento della delibera impugnata, atteso che l'attuazione del piano di lottizzazione, dagli stessi non condiviso, comporterebbe un evidente pregiudizio per gli interessi ai medesimi facenti capo.

Peraltro, non risultava difficile l'individuazione dei nominativi dei dissenzienti, ben conosciuti ai ricorrenti, ed in ogni caso, almeno per uno di essi, sig. De Nardi Mario, la cui particella è stata oggetto di indagini circa il valore catastale, essendo espressamente citato nella delibera, risultava agevole per i ricorrenti provvedere alla notifica del gravame.

Per altro verso, è stata rilevata l'irricevibilità del ricorso, in quanto il parere sfavorevole espresso dalla Commissione edilizia integrata, relativamente all'incompatibilità del progetto con l'ambito tutelato, parere avente natura vincolante, rappresenta un evidente arresto procedimentale: poiché detto parere negativo risultava già conosciuto dai ricorrenti sin dai primi giorni di giugno 2005, è evidente che il ricorso, solo successivamente notificato, risulta tardivamente proposto.

Nel merito delle censure dedotte dai ricorrenti, la difesa del Comune ha ampiamente controdedotto, rilevando in primo luogo come il vincolo gravante sull'intero territorio comunale esistesse sin dal 1958 (D.M. 12.3.1958) e che detta circostanza non poteva risultare ignota ai ricorrenti, che sempre avevano accettato la sottoposizione del progetto alle valutazioni di compatibilità paesaggistica.

La difesa resistente ha quindi sviluppato le proprie argomentazioni ribadendo l'insussistenza di adeguata documentazione comprovante il possesso della proprietà o disponibilità di una quota dei terreni pari al 75% del valore dei terreni compresi nell'ambito, sulla base imponibile catastale o in ogni caso pari al 51%, se si intendesse applicare la disposizione contenuta nell'art. 20 della L.r. n. 11/04.

La documentazione depositata dai ricorrenti soltanto in occasione della presentazione del ricorso, non appare peraltro idonea a supportare la carenza rilevata dall'amministrazione in occasione dell'esame della proposta di piano.

Quanto ai profili di contrasto con il vincolo e con le difficoltà di assicurare un adeguato sistema di scarico fognario, la difesa resistente ha quindi evidenziato l'assoluta correttezza delle indagini operate dall'amministrazione, anche sulla scorta del parere espresso dal Consorzio BIM, il quale ha espressamente affermato l'inadeguatezza dell'allora esistente sistema fognario a sostenere l'impatto conseguente ai nuovi insediamenti, da cui l'impossibilità, allo stato, di ritenere ammissibile l'allacciamento alla rete fognaria comunale..

Con rispettive memorie di replica, entrambe le parti hanno ulteriormente argomentato, anche in ordine alle eccezioni preliminari, precisando le rispettive conclusioni.

All'udienza del 14 febbraio 2013 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Con la delibera oggetto del ricorso proposto dagli odierni istanti, proprietari di alcuni lotti nel territorio del Comune di Alleghe, l'amministrazione comunale si è determinata in senso sfavorevole alla richiesta di approvazione di un piano di lottizzazione, denominato "Lottizzazione Frena e I Coi".

Come ricordato in fatto, i tentativi dei ricorrenti di portare a buon fine la proposta di lottizzazione non hanno avuto buona sorte ed hanno dato luogo ad altri contenziosi, sui quali il Tribunale ha già avuto modo di pronunciarsi con le richiamate pronunce, n. 503/95 e 3911/2003.

Prima di affrontare le tematiche sollevate in ricorso e, preliminarmente, le eccezioni di carattere pregiudiziale sollevate dalla difesa resistente, va chiarito come nelle precedenti sentenze non siano stati affrontati profili attinenti ai contenuti del piano presentato dai ricorrenti, essendo stato riconosciuto, in occasione della prima pronuncia, il difetto di istruttoria per quanto riguarda le problematiche (peraltro ancora esistenti) circa l'idoneità del sistema fognario, senza tuttavia entrare nel merito dell'opposizione formulata al riguardo dall'amministrazione, mentre, per quanto riguarda la seconda pronuncia, in tale occasione è stato disposto l'annullamento della delibera impugnata con riguardo alla diversa problematica attinente all'inopponibilità della variante al P.R.G. sopravvenuta (che aveva classificato l'ambito da C1 a E.3.1), oltre alla rilevata incompetenza del Sindaco a pronunciarsi sulla compatibilità

paesaggistica del piano.

Ciò permesso, il Collegio deve preliminarmente valutare le due eccezioni, rispettivamente di inammissibilità e di irricevibilità del ricorso, sollevate dalla difesa del Comune.

Ritiene il Collegio che possa trovare accoglimento, con assorbimento degli ulteriori rilievi pregiudiziali, l'eccezione con la quale è stata rilevata l'inammissibilità del ricorso per mancata notifica ai soggetti controinteressati, identificabili nella fattispecie nei proprietari non aderenti alla proposta di piano.

Sostiene al riguardo, infatti, la difesa del Comune che i proprietari dei terreni compresi nell'ambito della lottizzazione, i quali si siano dichiarati dissenzienti alla sua realizzazione così come proposta dai ricorrenti, posano assumere nel caso di specie la posizione di soggetti controinteressati, aventi un interesse al mantenimento della delibera impugnata, che, restituendolo, ha reso allo stato inattuabile il piano di lottizzazione.

Ritenendo che l'interesse, non in linea con l'approvazione e realizzazione del piano attuativo, riconducibile a tali soggetti sia qualificabile come un interesse contrario a quello facente capo ai ricorrenti, in quanto rivolto alla conservazione dell'atto con il quale l'amministrazione ha di fatto bloccato l'iter per la sua approvazione, ne consegue che detti soggetti "dissenzienti" siano qualificabili a tutti gli effetti come controinteressati, ossia soggetti portatori di un opposto

interesse alla conservazione dell'atto di cui, con il ricorso in esame, viene chiesto l'annullamento.

Da qui l'eccezione di inammissibilità del ricorso in quanto non notificato ad alcuno di tali soggetti, benché i nominativi risultino facilmente individuabili, essendo ben noti ai ricorrenti i nominativi dei proprietari che non hanno aderito alla proposta di lottizzazione.

In ogni caso, il nominativo di uno dei contro interessati risulta per tabulas dalla stessa delibera impugnata, ove è stato espressamente individuato per determinare il valore catastale della particella di proprietà al fine del computo delle percentuali richieste dalla legge regionale per la presentazione della proposta.

A tale configurazione e quindi alla relativa eccezione si oppone la difesa dei ricorrenti, la quale osserva che la qualità di contro interessato non può fondarsi sulla base del mero interesse al mantenimento dell'efficacia di un provvedimento amministrativo, dovendo sussistere un ulteriore elemento costituito dall'esistenza di un vantaggio diretto ed immediato che deriva al soggetto terzo dal provvedimento impugnato e che risulterebbe pregiudicato dall'eventuale annullamento.

In buona sostanza, il coinvolgimento del possibile contro interessato deve ricondursi alla necessità di assicurare il contraddittorio anche nei riguardi di quei soggetti che dal provvedimento impugnato ricevono un vantaggio diretto ed immediato, ossia un accrescimento della propria sfera giuridica che l'annullamento porrebbe nel nulla.

Valutate le opposte tesi argomentative, ritiene il Collegio di poter condividere i principi richiamati dalla difesa ricorrente sulla configurazione dell'interesse facente capo al soggetto contro interessato al fine della sua identificazione come tale nell'ambito del processo: si osserva, tuttavia, come proprio nel caso di specie sia rinvenibile una situazione che, tenuto conto dei suddetti principi, avrebbe dovuto indurre i ricorrenti notificare il ricorso anche ai proprietari dissenzienti.

Si osserva invero che, se in linea generale va riconosciuto che in caso di impugnativa di uno strumento urbanistico generale non sono ravvisabili soggetti controinteressati (se non per ipotesi particolari), neppure nei casi in cui si tratti di soggetti che possono trarre benefici particolari dalle previsioni di piano (al massimo sarebbe consentito l'intervento ad opponendum), è altresì indubbio che nel caso in cui oggetto della controversia sia uno strumento urbanistico esecutivo, ad iniziativa di soggetti privati, che non godano della disponibilità dell'intero ambito interessato dal piano esecutivo, sia ravvisabile una posizione differenziata e qualificata in capo a coloro che non hanno aderito alla proposta di pianificazione.

Trattasi di quei soggetti che risultano titolari di posizioni dominicali sulle aree ricomprese nel piano, che non hanno inteso aderire alla proposta di lottizzazione presentata da altri proprietari, i quali, proprio in conseguenza dell'adozione ed approvazione, possono conseguire limitazioni e/o vincoli all'utilizzazione dei suoli di proprietà e/o un

determinato assetto dell'edificazione e della distribuzione degli oneri di urbanizzazione.

Ciò a maggior ragione nell'eventualità in cui dall'approvazione del piano possa conseguire la costituzione di un consorzio e l'applicazione delle disposizioni sul comparto edificatorio, con l'obbligatoria alternativa tra l'adesione al consorzio o l'espropriazione dei suoli.

E' allora evidente che i soggetti estranei o, meglio ancora, contrari all'iniziativa lottizzatoria (cd. dissenzienti), assumono la qualità di controinteressati nell'ambito di un giudizio, come quello in esame, volto all'annullamento della deliberazione comunale con la quale l'iniziativa dei lottizzanti è stata arrestata per effetto della restituzione della proposta di piano attuativo, impedendo il proseguimento dell'iter procedimentale.

In buona sostanza, è rinvenibile nella posizione dei soggetti dissenzienti quella particolare qualificazione che deriva dal pregiudizio che deriverebbe dall'eventuale annullamento del provvedimento impugnato, che ha l'effetto di impedire l'approvazione del piano di lottizzazione, e quindi l'avvio delle possibili procedure per acquisire, anche mediante espropriazione, le aree di loro proprietà: secondo i criteri invocati dalla difesa resistente: trattasi quindi di soggetti che, da un lato, sono portatori di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato, di natura eguale e contraria a quella del ricorrente (cd. elemento sostanziale) e, dall'altro, sono nominativamente

indicati nel provvedimento stesso (almeno per quanto riguarda uno di essi) o comunque sono agevolmente individuabili in base ad esso (cd. elemento formale)..

E' quindi oggettivo, proprio con riguardo alla specifica normativa in materia – che come ricordato può comportare a carico dei soggetti dissenzienti la costituzione del consorzio e quindi la necessità di scegliere se aderire al consorzio o subire l'espropriazione delle aree di proprietà – che dall'eventuale accoglimento del ricorso, con annullamento della delibera che ha restituito la proposta di piano di lottizzazione, può derivare un pregiudizio diretto e concreto a carico dei proprietari dissenzienti.

Pur ritenendo assorbente la fondatezza dell'eccezione pregiudiziale sollevata dalla difesa resistente, il Collegio ritiene opportuno sottolineare come la delibera assunta dalla Giunta comunale risulti legittima, quanto meno nella parte in cui ha rilevato, per un verso, la mancata dimostrazione della disponibilità in capo ai ricorrenti di una quota sufficiente dell'aree interessate per la proposizione del piano, così come previsto dalla normativa regionale, e, per altro verso, per il rilevato contrasto della lottizzazione con l'ambito tutelato dal vincolo.

A tale ultimo riguardo, accertata l'esistenza del vincolo gravante sull'intero territorio comunale, va considerato che la valutazione della compatibilità deve essere effettuata anche con riguardo al piano di lottizzazione e non solo successivamente in occasione della sua

realizzazione (cfr. T.A.R. Veneto, II, n. 3201/2003; C.d.S., VI, n. 1095/2000): ciò tenuto conto della natura di piano attuativo di detto strumento pianificatorio, che, contemplando anche la pianificazione di dettaglio, è in grado di incidere direttamente sull'ambiente e sui valori paesaggistici.

Peraltro, la stessa normativa statale (D.lgs. n. 42/2004, art. 146) impone il conseguimento del nullaosta in materia paesaggistica anche per i piani attuativi e tale disposizione va intesa quale principio generale, essendo rivolto alla cura e protezione di interessi aventi rilevanza costituzionale quali sono il paesaggio e l'ambiente.

.Inoltre, per quanto riguarda le valutazioni espresse al riguardo dalla Giunta, in sintonia con il parere espresso dalla Commissione edilizia integrata (peraltro in continuità con quanto in precedenza ritenuto), non può non rilevarsi che dette valutazioni, lungi dal risultare generiche o illogiche, hanno evidenziato profili di incompatibilità non sindacabili in questa sede.

Per quanto poi riguarda la prova della disponibilità di una percentuale pari al 75% delle aree facenti parte dell'ambito soggetto a piano di lottizzazione, va dato atto che detta prova non è stata fornita all'amministrazione nell'ambito del procedimento de quo, bensì solo in sede processuale, rivelandosi così insufficiente a superare sul punto la contestazione mossa nel provvedimento impugnato.

In conclusione, per tutte le considerazioni testè svolte, ritenuta in via

assorbente la fondatezza dell'eccezione preliminare sollevata dalla difesa del Comune, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nell'ammontare indicato in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna i ricorrenti in solido fra loro alla refusione delle spese di lite a favore del Comune resistente, liquidandole nella somma di € 2.000,00 (duemila/00), oltre oneri ed accessori.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 14 febbraio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/02/2013

IL SEGRETARIO

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