

N. 00895/2013 REG.PROV.COLL.
N. 02058/2011 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 2058 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Luigi Molinaroli, rappresentato e difeso dagli avv. Mario Guarnati, Mirca Marzetti, con domicilio eletto presso Mirca Marzetti in Venezia, S. Marco, 4274;

contro

Comune di Castelnuovo del Garda, parte non costituita in giudizio.

nei confronti di

Albera Srl, rappresentata e difeso dagli avv. Antonio Sartori, Stefano Baciga, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

per l'annullamento,

per quanto riguarda il ricorso principale:

della deliberazione del Consiglio Comunale di Castelnuovo del Garda (VR) 5/8/2011 n. 42, con la quale è stato approvato un accordo di pianificazione ai sensi degli artt. 6, 35, 36 e 37 della L.R. n. 11/2004 con la Società Albera S.r.l.;

della convenzione approvata con la predetta deliberazione e della deliberazione di Giunta Comunale 11/10/2011 n. 152, con la quale è stato adottato il programma delle opere pubbliche per il triennio 2012-2014, limitatamente alla previsione ed inserimento delle opere di urbanizzazione attinenti al P.U.A. "Albera".

Nonchè con i motivi aggiunti depositati il 30/10/2012 per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

della delibera del Consiglio Comunale di Castelnuovo del Garda (VR) 18/7/2012 n. 47, con la quale è stata approvata la Variante al Piano Interventi nella misura in cui ha respinto le osservazioni del ricorrente nel P.I. e l'accordo n. 26 intervenuto con la Società Albera S.r.l., approvato con delibera consigliere del 5/8/2011 e della deliberazione di Consiglio Comunale di Castelnuovo del Garda 30/12/2011 n. 82, con la quale è stata adottata la variante alla prima fase del Piano degli Interventi.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Albera Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2013 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

In data 01/10/2007 il ricorrente aveva venduto, unitamente agli altri proprietari e alla società Albera srl, l'ex corte rurale Albera, struttura divenuta nel frattempo edificabile.

Sull'area di cui si tratta era stata costituita una servitù di accesso lungo uno stradello privato rimasto di proprietà degli attuali ricorrenti e lungo una fascia in ampliamento dello stesso, con assunzione da parte della società acquirente di tutte le spese necessarie per l'allargamento e la sistemazione dello stesso stradello di cui si tratta.

La società Albera aveva anche acquistato un altro edificio posto sul lato ovest della Corte ed un terreno agricolo.

Detta società presentava in seguito, e in relazione al complesso delle aree sopra precisate, un PUA, in relazione all'approvazione del quale il Comune chiedeva agli attuali ricorrenti, in quanto proprietari dello stradello, la sottoscrizione di un atto di assenso all'aggravamento della servitù di passaggio.

Nelle more delle trattative tra le parti, il Comune emanava la delibera del 05/08/2011 n. 42 con la quale si approvava l'accordo programma correlato al PUA, prevedendo di procedere all'esproprio dell'area destinata all'allargamento e ad acquistare al patrimonio comunale la

nuova strada e, ciò, in conformità alle previsioni sia del precedente Prg sia, ancora, del Piano degli Interventi.

In detto accordo, da sottoscrivere ai sensi dell'art. 6 della L. Reg. 11/2004, si prevedeva, inoltre, che la società Albera Srl si sarebbe fatta carico degli oneri relativi alla realizzazione e all'urbanizzazione della strada asfaltata e, ciò, a fronte della trasformazione della destinazione urbanistica di un'area di 1250 mq di proprietà della società Albera srl da zona agricola in zona di completamento.

Detta ultima delibera veniva impugnata con il ricorso principale e, ciò, unitamente alla delibera n. 152 dell'11/10/2011, con la quale è stato approvato il programma per le opere pubbliche per il triennio 2012-2014, inserendo tra le opere da realizzare la strada di cui ora si tratta.

In relazione all'impugnativa così proposta parte ricorrente rilevava il venire in essere dei seguenti vizi: la violazione delle norme di partecipazione, in quanto il ricorrente non sarebbe mai stato reso edotto dell'accordo né, ancora, avrebbe in qualche modo partecipato al relativo procedimento di approvazione; la violazione dell'art. 6 della Legge Regionale Veneto n. 11/2004, unitamente all'art. 11 L. 241/90, laddove subordina la possibilità di accordi tra privati e Amministrazione al rispetto dei diritti dei terzi; la violazione dell'art. 6 Legge reg. n. 11/2004 in considerazione del fatto che non sussisterebbe il presupposto dell'interesse pubblico, richiesto dalla norma sopracitata, al fine di procedere all'acquisizione alla viabilità pubblica dell'accesso alla Corte Albara; l'esistenza di un eccesso di potere per carenza dei presupposti e per difetto di motivazione, sempre in considerazione dell'asserita inesistenza dell'interesse pubblico sopra rilevato.

Con successivi motivi aggiunti veniva, altresì, impugnata la delibera n. 47 del 18/07/2012 del Consiglio Comunale di Castelnuovo del Garda con la quale era stata approvata la variante al Piano degli Interventi nella misura in cui ha respinto le osservazioni del ricorrente ed inserito nello stesso Piano l'accordo n. 26 intervenuto con la società Albera e, ancora, la deliberazione del Consiglio comunale di Castelnuovo del Garda n. 82 del 30/12/2011 con la quale era stata adottata la variante alla prima fase del piano degli interventi.

In relazione all'impugnativa di detti ultimi atti si sosteneva l'esistenza di un vizio di illegittimità derivata; il venire in essere di una violazione di legge in quanto il Piano di Interventi, così modificato, risulterebbe difforme dalle previsioni del Piano di Assetto del Territorio Intercomunale che individua l'area oggetto di trasformazione come area agricola; l'esistenza di un eccesso di potere sia, in quanto riconducibile alla circostanza che la strada di cui si tratta risulterebbe priva dei requisiti per essere considerata "pubblica" sia, ancora, in considerazione del fatto che il Comune non avrebbe risposto a tutte le osservazioni proposte dai ricorrenti.

Nel corso del giudizio si costituiva il solo soggetto controinteressato (la società Albera srl) che rilevava in via preliminare l'esistenza di un difetto di interesse a ricorrere, chiedendo in subordine il rigetto del ricorso in quanto infondato.

All'udienza, del 22 Maggio 2013, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato per i motivi di seguito precisati.

1. In primo luogo è necessario precisare come sia possibile prescindere dall'esaminare l'eccezione preliminare di mancanza di difetto a ricorrere proprio in considerazione dell'evidente infondatezza del ricorso proposto e, ciò, con riferimento sia ai vizi dedotti nel ricorso principale sia, ancora, in quelli contenuti nei successivi motivi aggiunti.

2. Per quanto attiene il ricorso principale, nel primo e nel secondo motivo, si censura la violazione delle norme sulla partecipazione, in quanto il ricorrente asserisce di non essere mai stato edotto circa l'esistenza del procedimento di approvazione dell'accordo e che, in quanto tale, ha portato all'emanazione delle delibere impugnate.

2.1 Sempre a parere della parte ricorrente detta mancata partecipazione procedimentale sarebbe in contrasto sia, con l'art. 11 del Dpr 327/2001 - nella parte in cui prevede che "al proprietario del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato l'avviso del procedimento" - sia, ancora, con l'art. 20 sempre del Dpr 327/2001, nella parte in cui, in materia di determinazione dell'indennità di esproprio, prevede la partecipazione del soggetto interessato al procedimento sopra ricordato.

3. Detta ricostruzione non può essere condivisa.

3.1 L'art. 6 della L. reg. 11/2004, nella parte in cui disciplina l'ammissibilità degli accordi di pianificazione urbanistica, non attribuisce a detto istituto l'effetto ulteriore diretto ad imporre il vincolo di esproprio.

L'imposizione di quest'ultimo è strettamente correlata all'approvazione del Piano degli interventi, provvedimento a carattere generale al quale il contenuto dell'accordo accede, per trovare definitiva disciplina proprio

in detto atto di pianificazione urbanistica, riferito a tutto il territorio in cui esso incide.

3.2 Si consideri ancora che, il Piano degli Interventi, nella sua originaria formulazione, aveva già apposto il vincolo preordinato all'esproprio e, ciò, senza essere impugnato dagli attuali ricorrenti e, in ciò peraltro, confermando la classificazione già introdotta dal precedente Piano regolatore.

Non è suscettibile di determinare un effetto conformativo dell'area nemmeno l'inclusione della stessa nel programma triennale delle opere pubbliche e, ciò, considerando come detta peculiare tipologia di provvedimento non rientra tra quelle disposizioni idonee ad apporre il vincolo preordinato all'esproprio, disposizioni elencate nell'art. 12 del Dpr 327/2001.

Costituisce l'espressione, infatti, di un principio consolidato che solo l'approvazione dello strumento urbanistico generale, o una sua variante, costituisce strumento idoneo all'apposizione di un vincolo espropriativo (in questo senso si veda Tar Lazio- Latina n. 1652 del 06/10/2010).

3.3 A dette conclusioni è possibile pervenire anche considerando che il procedimento di formazione dell'accordo di cui all'art. 6 della L. reg. 11/2004, in quanto diretto a disciplinare gli oneri conseguenti ad una determinata classificazione delle aree, non è suscettibile di ledere alcun pregiudizio della parte ricorrente e, ciò, in considerazione del suo contenuto, tipicamente obbligatorio e circoscritto ad impegnare unicamente i soggetti sottoscrittori.

3.4 Detta interpretazione è, peraltro, confortata anche dall'esame del testo della delibera impugnata, nella parte in cui è possibile evincere

l'inesistenza di una volontà dell'Amministrazione comunale di determinare l'apposizione di un vincolo preordinato all'esproprio.

3.5 Alla luce di dette circostanze va, al contrario, considerata condivisibile la ricostruzione della società controinteressata laddove rileva che, anche la previsione di un'indennità di esproprio contenuta nella delibera impugnata, lungi dal costituire un elemento a favore dell'imposizione del vincolo, va valutata nell'ambito della quantificazione delle prestazioni e degli oneri che il Comune intendeva porre a carico della società Albero.

3.6 Si consideri, inoltre, che ai sensi degli art. 20 e 21 del Dpr 327/2001 la determinazione dell'indennità di esproprio deve essere effettuata dopo la dichiarazione di pubblica utilità, fase quest'ultima successiva a quella di approvazione degli atti impugnati nel presente ricorso.

Ne consegue che il relativo conteggio è stato posto in essere al fine di valutare l'entità degli oneri economici da sostenere (laddove si addivenisse ad una espropriazione dell'area) e di conseguenza la volumetria da attribuire in compensazione.

3.7 In considerazione del tenore dei provvedimenti impugnati è del tutto evidente come non sussistesse alcun onere di comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento espropriativo e, ciò, proprio in considerazione del fatto che detto procedimento non era evidentemente ancora iniziato nel momento in cui vi era l'approvazione della delibera che faceva proprio l'accordo programma di pianificazione dell'area di cui si tratta.

Le censure proposte sono, pertanto, infondate.

4. Sono, altrettanti, infondati, il terzo, il quarto, il quinto, il sesto e l'ottavo motivo del ricorso con il quale si sostiene la violazione dell'art. 6 L.Reg. n. 11/2004 in considerazione del fatto che risulterebbe assente qualunque interesse pubblico alla realizzazione della strada di cui si tratta.

Nel testo della delibera impugnata si rinvia all'analoga previsione contenuta nella delibera di approvazione del Piano degli Interventi e che, a sua volta, già in una fase antecedente all'approvazione dell'accordo programma, aveva previsto la "viabilità pubblica" dell'area, prevedendo l'allargamento della sezione stradale.

4.1 E', allora, evidente che oggetto dell'impugnativa avrebbe dovuto essere l'atto a contenuto generale, nella parte in cui aveva già in precedenza conformato l'area e introdotto la previsione di cui si tratta, quest'ultima astrattamente lesiva della posizione giuridica del ricorrente.

4.2 Si consideri, ancora, che la stessa delibera impugnata contiene comunque l'indicazione delle ragioni in relazione alle quali si è ritenuto di qualificare "*pubblica*" la strada di cui si tratta e, ciò, nella parte in cui si fa riferimento alla "*mancaanza di una viabilità pubblica di accesso alla popolosa borgata*", alla necessità di "*mantenere le condizioni di sicurezza di una strada che pubblicamente fruita*", ritenendo l'Amministrazione che l'acquisizione al patrimonio comune dell'area di cui si tratta costituisse l'attuazione di "*un interesse pubblico rilevante per l'Amministrazione comunale*".

L'esame del contenuto sopra citato consente di evincere anche l'esperimento di un percorso logico deduttivo che esaurisce di fatto l'onere motivazionale a carico dell'Amministrazione.

4.3 Non è suscettibile di determinare il venir meno di un così individuato interesse pubblico nemmeno la circostanza, dedotta dalla parte ricorrente, in relazione alla quale gli oneri che la società Albera si assume nell'accordo, sarebbero già esistenti nell'atto di cessione, intervenuto in una fase precedente alla presentazione del presente ricorso.

E' del tutto evidente che la presenza di determinati obblighi in un atto sottoscritto tra privati (il ricorrente e il controinteressato) non implica che quelle stesse esigenze possano assumere la connotazione di "interesse pubblico" e, quindi, confluire in un accordo tra un privato e un'Amministrazione che, in quanto tale, sia interessata ad estendere il godimento di quel determinato bene nei confronti della collettività tutta.

4.4 Ma anche laddove si convenisse con l'ulteriore argomentazione, contenuta nel quinto motivo del ricorso, nell'ambito del quale si sostiene che la realizzazione dell'opera sia funzionale ad una lottizzazione – e che quindi non troverebbe la sua ragion d'essere in un interesse pubblico –, resterebbe immutata e dirimente la considerazione circa il venire in essere, sul punto, di un potere discrezionale dell'Amministrazione di destinare detta area al beneficio di una determinata collettività.

Le censure dedotte sono, pertanto, infondate.

5. Con il settimo motivo parte ricorrente rileva la violazione di legge dell'art.39 comma 2 e art. 40 e comma 3 delle norme di attuazione del PI laddove il Comune ha ritenuto di non applicare detta disposizione che, secondo i ricorrenti, avrebbe permesso di ampliare l'area di lottizzazione e obbligare il soggetto controinteressato alla realizzazione

della strada di cui si tratta e, ciò, senza la previsione di ulteriori oneri a carico del Comune.

5.1 Sul punto risulta dirimente rilevare, non solo l'esistenza di un potere discrezionale dell'Amministrazione di individuare gli strumenti più idonei al perseguimento delle finalità di interesse pubblico individuate nel Piano degli Interventi sia, ancora, considerare che includere l'area della strada di cui si tratta nel PUA avrebbe obbligato l'Amministrazione ad attivare la procedura prevista dall'art. 20 comma 6 della L. Reg. 11/2004, con un conseguente incremento dei tempi di realizzazione dell'opera strettamente correlati alla necessità di una nuova approvazione dello stesso PUA.

La censura è, pertanto, infondata.

6. E' infondato anche il nono motivo del ricorso principale.

La stima dell'indennità di esproprio contenuta nei provvedimenti impugnati, come si è avuto modo di precisare, non integra la fattispecie di una determinazione definitiva, quanto un'indicazione di massima, indispensabile al fine di quantificare la compensazione a carico del Comune.

Ne consegue l'inesistenza di un qualunque pregiudizio per il ricorrente, in quanto la quantificazione così operata non costituisce l'indennità di esproprio che verrà quantificata nel successivo procedimento.

7. Nel decimo motivo si sostiene la presunta violazione degli art. 12 e 17 della L. reg. 11/2004 e degli art. 1 e 2 delle Norme di attuazione del piano degli Interventi in quanto dette disposizioni sarebbero contrastanti con quanto previsto dal Piano di Assetto del Territorio Intercomunale.

Si rileva, inoltre, come il PUA sia allo stato del tutto inesistente e, ancora, che il Comune non potrebbe modificare la classificazione agricola delle aree di cui si tratta perché detta nuova classificazione, laddove contenuta in un nuovo PI, sarebbe in contrasto con il PATI.

Dette argomentazioni non possono essere condivise.

7.1 In primo luogo è necessario precisare come non sussista l'asserita incompatibilità di una variante al Piano degli Interventi nella parte in cui quest'ultima qualifica l'area come residenziale ed edificabile.

Nella struttura della legge regionale della L. reg.11/2004 si è introdotto un principio di "coerenza" del Piano degli Interventi rispetto al PAT, principio che presuppone, non una stretta verifica di corrispondenza tra i due strumenti urbanistici, quanto una valutazione di congruenza che sia in grado di rispettare le linee guida del Piano di assetto del territorio e, nel contempo, permetta all'Amministrazione comunale di modificare, in relazione a sopravvenute esigenze – e nel rispetto delle linee guida così definite –, gli ambiti territoriali e la zonizzazione delle aree di competenza comunale.

7.2 E', infatti, compito del Piano degli Interventi (e non del PAT) suddividere il territorio in aree omogenee, rendendo operative le previsioni del piano sovraordinato, attuando le prescrizioni contenute nel PAT, ma consentendo comunque al Comune di individuare concretamente gli interventi sul territorio e, ciò, anche introducendo minime modifiche alle previsioni urbanistiche che incidono su un'area di interesse intercomunale.

7.3 Ne consegue come sia legittimo per il Piano degli Interventi andare a modificare una destinazione di un terreno da agricolo ad edificabile e,

ciò, considerando come in tale area, ai sensi dell'art. 59 comma 6 delle NTA del PI, siano ammesse nuove costruzioni.

Il motivo è pertanto infondato.

8. E, in ultimo infondato anche l'undicesimo motivo considerando che il contenuto dell'accordo, gli oneri assunti dalle parti, siano esattamente definiti nei provvedimenti impugnati.

Con i successivi motivi aggiunti si è impugnata la delibera n. 47 del 18/07/2012 del Consiglio Comunale di Castelnuovo del Garda con la quale è stata approvata la variante al Piano degli Interventi nella misura in cui ha respinto le osservazioni del ricorrente ed inserito, nel Piano degli Interventi, l'accordo n. 26 intervenuto con la società Albera srl ed approvato con delibera consiliare n. 05/08/2011 e, ciò, unitamente all'impugnativa della delibera n. 82 del 30/12/2011 con la quale detta variante era stata adottata.

In relazione a questi ultimi provvedimenti si è sostenuto sia, il vizio di illegittimità derivata e con riferimento ai provvedimenti impugnati nel ricorso principale sia, ancora, e nel secondo motivo, che il Piano degli interventi, così come da ultimo modificato, risulterebbe in contrasto con le previsioni del Piano di assetto del territorio intercomunale.

8.1 Dette eccezioni possono essere rigettate sia, in considerazione della legittimità degli atti impugnati in via principale – ora confermata - sia, ancora, della già rilevata natura giuridica del Piano degli Interventi, quest'ultimo competente a disciplinare la pianificazione urbanistica del territorio.

8.2 Analogamente è possibile rinviare a quanto affermato, e con riferimento al ricorso principale, per quanto riguarda il terzo motivo dei

motivi aggiunti, laddove si contesta l'inesistenza di un interesse pubblico a qualificare come "pubblico" lo stradello in proprietà degli attuali ricorrenti.

8.3 Sul punto va ricordato come la variante del PI, ora impugnata con i motivi aggiunti, è diretta a rendere edificabile un'area precedente agricola e, ciò, al fine di permettere alla società resistente di edificare, utilizzando la cubatura che le era stata concessa in compensazione della realizzazione della strada pubblica.

La variante, pertanto, non è suscettibile di incidere sulla natura della strada, quest'ultima già classificata quale "pubblica" nella precedente formulazione del Piano degli Interventi.

9. Altrettanto infondato è il quarto motivo dei motivi aggiunti, mediante il quale si contesta la motivazione della delibera impugnata che, in quanto tale, sarebbe stata predisposta senza la partecipazione degli attuali ricorrenti, delibera quest'ultima che, ancora, non farebbe menzione di tutte le osservazioni sempre presentate dal ricorrente.

9.1 Sul punto va rilevato sia, l'inesistenza di un obbligo di legge di inviare la comunicazione di avvio del procedimento per l'approvazione di atti a contenuto generale e che contengono una variazione urbanistica sia, ancora, come il ricorrente abbia effettivamente partecipato alla formazione della variante di cui si tratta presentando un'osservazione.

9.2 E', inoltre, necessario evidenziare come la motivazione del provvedimento riproduce sostanzialmente il contenuto dell'osservazione presentata e, ciò, considerando che nella delibera si sia espressamente rinviato ai contenuti dell'accordo approvato con

deliberazione del Consiglio comunale n. 42/2011, rilevando l'utilità della realizzazione della strada di cui si tratta.

Il ricorso è, pertanto, infondato e va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Respinge, così come precisato in parte motiva.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di lite che liquida in Euro 2.500,00 (duemilacinquecento//00) oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/06/2013

IL SEGRETARIO

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

