

N. 01082/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00337/2013 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 337 del 2013, proposto da:
Vianello Luigi Gas Spa, rappresentata e difesa dall'avv. Alfredo
Bianchini, con domicilio eletto presso Alfredo Bianchini in Venezia,
Piazzale Roma, 464;

contro

Comune di Venezia, rappresentato e difeso dagli avv. Giulio Gidoni,
Giuseppe Venezian, con domicilio eletto presso l'Avv.ra Civica in
Venezia, S. Marco, 4091;

Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza per i Beni
Architettonici e Paesaggistici di Venezia e Laguna, unitamente al
Ministero dell'Interno, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura
Distrettuale Stato, domiciliata per legge in Venezia, San Marco, 63;

Provincia di Venezia, parte non costituita in giudizio.

nei confronti di

Consorzio di Bonifica Acque Risorgive, Anas Spa, parti non costituite in giudizio.

Alce Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Primo Michielan, Silvia Sorrentino, con domicilio eletto presso Silvia Sorrentino in Mestre, via Pescheria Vecchia;

per l'annullamento:

del permesso di costruire rilasciato dal Comune di Venezia alla ditta Alce S.r.l. in data 23/1/2012 prot. n. 2012/30564;

dell'autorizzazione paesaggistica rilasciata dal Comune di Venezia alla ditta Alce S.r.l. in data 23/1/2012 prot. 2012/30306;

del provvedimento del Comune di Venezia - Direzione [Finanza](#) Bilancio e Tributi 24/1/2012 prot. 2012/33826;

dell'autorizzazione ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006 rilasciata dalla Provincia di Venezia - determinazione n. 2819/2011 - 23/11/2011 prot. n. 88373/2011;

della concessione edilizia rilasciata dal Consorzio di Bonifica Acque Risorgive 24/9/2012 prot. n. 8169;

dei pareri resi: dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Venezia e Laguna 29/3/2011 prot. n. 4718, dalla Commissione Edilizia nella seduta del 15/12/2010, dal Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Venezia, appartenente al Ministero dell'Interno 21/2/2011 prot. n. 4585, dal Comune di Venezia - Direzione Mobilità e Trasporti 19/5/2011 prot. 2011/212874, dal Comune di Venezia - Direzione Progettazione ed Esecuzione Lavori 25/7/2011 prot. n. 310723, dal

Comune di Venezia - Dipartimento Opere Pubbliche - Direzione Mobilità e Trasporti 19/3/2010 prot. n. 124941 e dal Consorzio di Bonifica Acque Risorgive 21/9/2011 prot. n. 1143-10_1295-4296-5505/CC/DD;

delle relazioni recanti l'esame istruttorio, l'istruttoria paesaggistica e dell'esame istruttorio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Venezia e della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Venezia e Laguna e della società Alce Srl;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 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

Con il permesso di costruire (prot. nr. 2012/30564) e l'autorizzazione paesaggistica (prot. nr. 2012/30606) il Comune di Venezia aveva assentito la realizzazione di una nuova costruzione prospiciente via Terraglio, relativa ad una stazione di servizio stradale per la distribuzione dei carburanti con annesso un fabbricato destinato ad attività commerciale.

Successivamente al permesso di costruire veniva rilasciata la concessione del consorzio di bonifica Acque sorgive per la realizzazione

dei due ponti sul collettore Terraglio Nord e l'autorizzazione ai sensi del d. Lgs. 152/2006 per un impianto di trattamento delle acque di prima pioggia e l'attivazione del relativo scarico.

Parte ricorrente, in quanto titolare di un vicino impianto di distribuzione di carburante, impugnava i provvedimenti sopra citati, reputandoli gravemente illegittimi e lesivi..

In relazione a detta impugnativa si sosteneva l'esistenza dei seguenti vizi: la violazione degli artt. 8-11 del Dpr 380/2001, in quanto nell'atto unilaterale d'obbligo parte ricorrente avrebbe erroneamente dichiarato di essere proprietaria di aree, al contrario, appartenenti al Comune di Venezia e all'Anas; la mancanza di un presupposto essenziale al rilascio del permesso di cui si tratta, in quanto individuato nel consenso del proprietario della strada all'installazione del distributore di carburante; la violazione della disciplina speciale in materia di distribuzione dei carburanti, laddove quest'ultima precluderebbe la possibilità di insediare un distributore nelle zone di pregio ambientale; l'incompetenza dell'Amministrazione comunale a ridurre di circa 30 metri la via Quarto e, con il quinto motivo, che il ricorrente non avrebbe richiesto l'autorizzazione alla vendita dei carburanti; la contraddittorietà del progetto approvato con il parere del Dipartimento delle opere pubbliche del 19 Marzo 2010; che, con il settimo motivo, la concessione per la realizzazione di due ponti sul collettore Terraglio Nord sia stata rilasciata successivamente all'emanazione del permesso di costruire; si contestava, in ultimo, l'illegittimità dello spostamento verso Mestre della preesistente fermata dell'autobus.

Nel corso del giudizio si costituiva il Comune di Venezia che, nel chiedere una pronuncia di infondatezza nel merito rilevava, altresì, l'inammissibilità di un ricorso in quanto preordinato a evitare il sorgere di un nuovo impianto di distribuzione carburanti che si porrebbe in diretta concorrenza con quello di proprietà della ricorrente.

Si costituiva, altresì, la società Alce Srl in qualità di soggetto controinteressato, eccependo in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, in quanto non sarebbe stata fornita alcuna prova di un pregiudizio consequenziale ai provvedimenti impugnati e, ciò, con riferimento sia al permesso di costruire che all'autorizzazione paesaggistica. Analoga eccezione di inammissibilità veniva presentata con riferimento all'impugnazione proposta avverso i pareri in epigrafe citati (riferiti ad esempio al parere della Soprintendenza o a quello della Commissione edilizia) e, ciò, considerando sia, la mancanza di un interesse concreto ed attuale in relazione all'annullamento di detti provvedimenti sia, nel contempo, che l'insussistenza di detto interesse trovava conferma nella natura di atti endoprocedimentali degli stessi provvedimenti e, quindi, di atti provvisori in relazione ai quali non era seguita l'impugnazione dell'atto definitivo e conclusivo del relativo procedimento.

Anche la società controinteressata chiedeva, in subordine, il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Si costituiva la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Venezia e Laguna, unitamente al Ministero dell'Interno, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Alla Camera di Consiglio del 10 Aprile 2013 parte ricorrente dichiarava di rinunciare all'istanza cautelare.

Nel corso dell'udienza del 26 Giugno 2013, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo va rilevato come sia possibile prescindere dalla eccezioni preliminari proposte in considerazione dell'evidente infondatezza del ricorso.

2. Per quanto attiene al merito del ricorso va rilevata l'infondatezza del primo motivo, laddove parte ricorrente contesta la titolarità della ricorrente per quanto riguarda le aree indicate nei mappali n. 1027/55, rilevando come la particella 1027 appartenga al Comune di Venezia, mentre la n. 55 apparterrebbe all'Anas.

2.1 In relazione a detta censura va evidenziato come l'esame dell'atto unilaterale d'obbligo, il tenore dello stesso, consente di ritenere che il riferimento al mappale n. 1027 sia il risultato di un mero errore materiale.

A detta conclusione è possibile giungere considerando come nel testo, dapprima, si affermi che la proprietà di detto mappale debba essere ascrivita alla Società Alce, mentre - nel successivo periodo - si sancisca la proprietà della stessa area nei confronti del Comune.

L'esame degli atti in causa consente di evincere come si tratti di un'area acquistata dal Comune a seguito di una procedura espropriativa diretta alla realizzazione di una pista ciclabile lungo la Statale 13 "Terraglio".

2.2 Per quanto concerne il mappale n. 55 è lo stesso atto unilaterale d'obbligo a confermare come l'area sia di proprietà demaniale e, ciò,

considerando come la società Alce si fosse obbligata a realizzare, nella stessa area, determinate opere.

Sul punto risulta dirimente constatare come detta area incida su una strada che era stata inclusa, con deliberazione della Giunta comunale n. 259 del 05/06/2006, nell'alveo e nella classificazione delle strade comunali.

2.3 Va, altresì, rilevato come sia del tutto legittimo, e rientri pienamente nei poteri discrezionali del Comune, prevedere la realizzazione di determinate opere su aree di proprietà e da parte di soggetti privati, al fine di acquisire le stesse opere e così destinarle a pubblica utilità.

L'atto unilaterale d'obbligo costituisce l'espressione di un potere di programmazione e di pianificazione urbanistica concertata tra il privato e l'Amministrazione, mediante la stesura di atti sia unilaterali che pattizi, e l'assunzione di specifici obblighi.

2.4 Si consideri, ancora, che costituisce attuazione di un principio generale in base al quale, al fine di ottenere un permesso di costruire, non è necessario dimostrare la proprietà dell'area, essendo sufficiente avere acquisito la disponibilità della stessa.

Come ha confermato un recente orientamento giurisprudenziale (T.A.R. Sicilia Catania Sez. I, 15-09-2011, n. 2220) *“In sede di rilascio di un permesso di costruire, al Comune spetta soltanto il potere di verificare, in capo al richiedente, la sussistenza di un titolo sostanziale idoneo a costituire la c.d. "posizione legittimante", senza alcuna ulteriore e minuziosa indagine che si estenda fino alla ricerca di eventuali fattori limitativi, preclusivi o estintivi del titolo di disponibilità dell'immobile”*.

2.5 Non è suscettibile di essere accolta nemmeno l'ulteriore eccezione, contenuta sempre nel primo motivo e diretta a rilevare la contraddittorietà e la genericità delle indicazioni contenute nell'atto unilaterale d'obbligo e, ciò, nella parte in cui sono state definite le opere di competenza della Alce Srl.

Sul punto va rilevato come l'atto unilaterale d'obbligo proceda, contrariamente a quanto affermato da parte ricorrente, ad una corretta individuazione delle opere per la realizzazione delle quali la Società Alce Srl si era impegnata. Dall'esame del testo è possibile evincere l'impegno della controinteressata a realizzare un tratto di percorso ciclo pedonale in asfalto di circa 107 metri, l'esecuzione di opere relative alla segnaletica orizzontale e verticale, di opere a verde di una fermata ACTV e di due nuovi ponti di accesso e uscita.

2.6 E' del tutto evidente che la realizzazione delle opere, da parte della controinteressata e nei confronti del Comune, integra la fattispecie dell'instaurazione di un rapporto obbligatorio che ha effetti tra le parti in relazione ai quali detti obblighi sono prestati.

Detti obblighi sono espressamente contenuti nell'atto unilaterale di cui si tratta e la loro violazione determina il venir meno dell'efficacia del titolo abilitativo.

Ne consegue che, anche laddove si dimostri la genericità di un determinato obbligo - circostanza che non appare nel caso di specie -, detta genericità potrebbe comportare o un non corretto adempimento o, tutt'al più, determinare l'Amministrazione comunale nel richiedere una migliore definizione delle obbligazioni così assunte e, ciò, senza che

da detta circostanza sia possibile determinare, di per sé e autonomamente, l'illegittimità del permesso di costruire.

3. Altrettanto infondato è il secondo motivo del ricorso mediante il quale l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sarebbe da ricondurre alla mancanza di un presupposto essenziale, in quanto individuato nel consenso del proprietario della strada all'installazione del distributore di carburante e, ancora, nell'inesistenza di un atto di autorizzazione degli accessi.

3.1 Sul punto va ricordato che, il tratto di strada del "Terraglio" non appartiene all'Anas, rientrando nell'ambito delle strade comunali così come precisate dalla delibera sopra ricordata e, ciò, considerando altresì che la stazione di servizio viene a sorgere a ridosso di un tratto viario prossimo all'area urbana.

3.2 In conseguenza di quanto sopra la Società Alce ha conseguito il relativo parere tecnico da parte del Comune di Venezia.

La censura va, pertanto, disattesa.

4. E' altrettanto, infondato il terzo motivo nella parte in cui si sostiene che la vigenza di una disciplina speciale in materia di distribuzione dei carburanti avrebbe precluso la possibilità di insediare un distributore nelle zone di pregio ambientale. Parte ricorrente sostiene, altresì, l'inidoneità della motivazione della Soprintendenza e, ciò, unitamente all'analoga motivazione contenuta nell'autorizzazione contenuta nel parere di compatibilità paesaggistica.

4.1 In primo luogo va rilevato come, contrariamente a quanto asserito, non sussiste una disposizione normativa che impedisce, quanto meno in senso assoluto, l'installazione di una stazione di servizio sull'area

vincolata, non potendo essere utilizzate in tal senso la Legge Reg. 23/2003 né, ancora, il d.Lgs. 32/1998.

4.2 Va, altresì, rilevato che il parere vincolante della Soprintendenza, il parere della Commissione Edilizia, così come la successiva autorizzazione paesaggistica emanata dal Comune, hanno in sé tutti gli elementi tipici idonei a determinare la compatibilità dell'opera con il paesaggio e l'ambiente e, ciò, malgrado la sinteticità della motivazione utilizzata.

Nello specifico il progetto è stato ritenuto non pregiudizievole del sito tutelato, *“rispettoso della specificità e peculiarità del contesto e dei valori paesaggistici”* e, pertanto, *“compatibile con la conservazione degli elementi di interesse ambientale e paesaggistico caratterizzanti l'area soggetta alle disposizioni di tutela ai sensi della Parte Terza del D.Lgs. 42/2004”*.

4.3 Si consideri, ancora, che proprio l'esame dell'istruttoria, preliminare all'emanazione degli atti sopracitati, è possibile ripercorrere – seppur *“per relationem”* - l'iter logico seguito nel determinare il giudizio di compatibilità sopra rilevato.

4.4 Detto giudizio di compatibilità riguarda sia, la disciplina vigente sia, anche il PALAV e, ciò, considerando che gli accessi previsti dal permesso di costruire sono il risultato di una riorganizzazione di quegli stessi accessi preesistenti, senza che ne sussista l'apertura di nuovi.

5. Con il quarto motivo si rileva l'incompetenza dell'Amministrazione comunale a ridurre di circa 30 metri la via “Quarto” e, ciò, considerando come detta strada, in quanto incidente sul mappale 55, rientrerebbe nella proprietà dell'Anas.

5.1 Al fine di rigettare l'eccezione sopra ricordata è sufficiente rilevare come sia stato accertato che detta strada rientri nella disciplina delle strade comunali, così come sancito dalla delibera di Giunta Municipale prot. nr. 2006/91.

5.2 Pur considerando dirimente detta circostanza va comunque evidenziato che le dedotte violazioni degli artt. 61 e 46 del regolamento del codice della Strada sono del tutto sfordite di un inizio di prova, risultando pertanto inidonee a determinare l'illegittimità degli atti impugnati.

La censura va, pertanto, rigettata.

6. E' infondato anche il quinto motivo, laddove si sostiene che il ricorrente non avrebbe richiesto l'autorizzazione alla vendita dei carburanti.

6.1 La circostanza è stata smentita con la produzione documentale da parte del Comune che ha dimostrato come la domanda di autorizzazione era stata presentata dalla ricorrente contestualmente all'istanza di permesso di costruire e, che ancora, la stessa autorizzazione era stata rilasciata in data 08/04/2013.

6.2 Nemmeno è possibile condividere l'argomentazione fondata sul contenuto dell'art. 7 comma 8 della L. Reg. 23/2003, laddove prevede che l'autorizzazione agli accessi possa essere rilasciata unicamente agli operatori in possesso dell'autorizzazione comunale per l'installazione di impianti stradali di carburanti.

6.3 La disposizione di cui si tratta va letta contestualmente a quanto previsto dalla disciplina nazionale contenuta nell'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 32/1998, laddove prevede che il rilascio della concessione

edilizia ha l'effetto di determinare anche il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'impianto.

Ne consegue che in quella sede sono state compiute le valutazioni relative alla conformità del piano regolatore, alla sicurezza ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici.

6.4 Si consideri ancora, che l'istanza di autorizzazione era stata presentata unitamente a quella del permesso di costruire, circostanza quest'ultima che permette di ritenere che una volta esperita l'istruttoria e rilasciato il permesso di costruire, il rilascio della relativa autorizzazione doveva considerarsi un atto pressochè dovuto.

6.5 Detta interpretazione risulta confortata dalla lettura del testo della norma nazionale sopra ricordata laddove prevede che il rilascio dell'autorizzazione di cui si tratta è subordinato "esclusivamente" alla verifica della conformità alle disposizioni del piano regolatore, verifica che non poteva non essere stata effettuata in sede di rilascio del permesso di costruire.

6.6 Ne consegue che anche l'avvenuto rilascio della concessione edilizia comprensiva di quella sugli accessi è conforme al dettato sostanziale della legge regionale n. 23/2003 e alle finalità dalla stessa perseguite.

7. Con il sesto motivo si censura la contraddittorietà del progetto approvato con il parere del Dipartimento delle opere pubbliche del 19 Marzo 2010, laddove si prevede in detto ultimo provvedimento che l'accesso al distributore, di cui si tratta, debba avvenire obbligatoriamente solo "*con la svolta a destra*".

7.1 Sul punto va rilevato che detto obbligo di svolta a destra sia previsto al fine di garantire la sicurezza degli utenti che provengono dalla direzione di Treviso – Mestre.

Ne consegue che risulta legittima la previsione di un'ulteriore corsia per quanto concerne gli utenti che provengono dalla parte opposta.

Il motivo è, pertanto, infondato.

8. E' infondato anche il settimo motivo considerando che, malgrado la concessione per la realizzazione di due ponti sul collettore Terraglio Nord sia stata rilasciata successivamente all'emanazione del permesso di costruire, l'effettivo rilascio di detta concessione sia stata comunque antecedente all'inizio dei lavori per la realizzazione della stazione di servizio.

9. Analogamente da rigettare è l'ottavo motivo, mediante il quale si contesta l'illegittimità dello spostamento verso Mestre della preesistente fermata dell'autobus.

9.1 Sul punto va rilevato, sia l'inesistenza dei vizi di incompetenza e di sviamento di potere del permesso di costruire impugnato sia, ancora, come detto spostamento sia da ascrivere all'esercizio di un potere di merito e discrezionale, insindacabile da questo Tribunale.

10. Con il nono, e ultimo, motivo si deduce l'illegittimità della previsione inerente alla realizzazione di un fabbricato destinato ad attività di somministrazione di alimenti e bevande.

10.1 Sul punto va rilevato come non sussista l'asserita violazione dell'art.14 della L. Reg. 23/2003 e, ciò, considerando che la metratura complessiva del fabbricato comprende servizi non adibiti ad attività

commerciale, ma strumentali e funzionali (es. magazzino) al funzionamento della stazione di servizio.

10.2 Va, altresì, rilevato come il fabbricato rispetti le prescrizioni della DGR Veneto n. 1562/04 per le edificazioni in area agricola.

Il ricorso è, pertanto, respinto in quanto infondato.

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, lo Respinge così come precisato in parte motiva.

Condanna la parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite che vengono liquidate in Euro 2.000,00 (duemila/00) per ciascuna parte costituita per complessivi Euro 6.000,00 (seimila//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 26 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/08/2013

IL SEGRETARIO

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