

N. 01089/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00050/2013 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 50 del 2013, proposto da:

Antonio Pescarollo, Stefano Pescarollo, Anna Maria Vecchies, Serena Pescarollo, Roberto Pescarollo, Maria Pescarollo, rappresentati e difesi dagli avv. Giorgio Orsoni e Bruna Lazzerini, con domicilio eletto presso il loro studio in Venezia - Mestre, via Torino, 186;

contro

Comune di Portobuffole' in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Andrea Zuccolo, con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia-Mestre, via G. Carducci, 45; Regione Veneto in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

Provincia di Treviso in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

nei confronti di

Giuseppe Pezzutto, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della delibera comunale di revoca del piano particolareggiato di iniziativa pubblica “contrada castello”, n. 32 del 26 settembre 2012.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2013 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti, proprietari delle aree e degli edifici, siti in Comune di Portobuffolè e oggetto di Piano particolareggiato di iniziativa pubblica denominato “Contrada Castello”, approvato con delibera del Consiglio Comunale del 25 febbraio 2005, con il presente gravame hanno impugnato la delibera del Consiglio Comunale del 26 settembre 2012, con la quale è stato revocato il predetto P.P.I.P., sostenendone l'illegittimità sotto vari profili indicati nei sette motivi di ricorso proposti, chiedendone l'annullamento e, stante il pregiudizio grave e irreparabile derivante dalla revoca, la misura cautelare della sospensione.

1) In particolare, con un primo articolato motivo hanno denunciato la violazione degli artt. 51, 52 e 72 della L.R. n. 61/85, degli artt. 19 e ss. della L.R. n. 11/2004, nonché la violazione dell'art. 21 *quinquies* della L.

241/1990, oltre all'eccesso di potere per difetto di presupposto e sviamento.

1 A) Nello specifico, sotto un primo profilo, i ricorrenti hanno sostenuto che il piano attuativo gode di una sua immodificabilità per il periodo di vigenza, a meno che non divenga incompatibile con un nuovo piano generale di livello superiore sopravvenuto (art. 51 L.R. 61/85).

Sotto un secondo profilo, hanno invece lamentato la violazione degli strumenti partecipativi della pubblicazione e delle osservazioni previsti dagli artt. 52 e ss. della L.R. n. 61/1985.

Sotto un terzo profilo, i ricorrenti hanno lamentato la violazione del principio della continuità della pianificazione urbanistica, espresso anche dall'art. 72 della L.R. n. 61/1985, secondo cui non può procedersi alla revoca di un piano urbanistico, durante la sua vigenza, se non si prevede una nuova disciplina relativamente a quel territorio.

1 B) In secondo luogo, i ricorrenti hanno denunciato la violazione delle norme e dei principi che disciplinano l'istituto della revoca degli atti amministrativi, codificati dall'art. 21 *quinquies* della L. 241/1990, mancando i presupposti per dar corso alla revoca di un atto amministrativo: sopravvenuti motivi di pubblico interesse; mutamento della situazione di fatto; nuova valutazione dell'interesse pubblico originario. Non potendo tali presupposti essere rinvenuti nel riferimento, operato dalla delibera, alla crisi economica generale del Paese, che, secondo quanto indicato nella stessa, avrebbe reso ormai irrealizzabile l'ambizioso progetto di trasformazione e modernizzazione di parte del centro storico del Comune di Portobuffolè.

2) Con il secondo motivo, i ricorrenti hanno lamentato l'eccesso di potere per difetto di motivazione e illogicità, riprendendo l'argomento per cui, non ammettendo la pianificazione urbanistica vuoti di disciplina, non può procedersi alla revoca di un piano urbanistico durante la sua vigenza, se non si prevede una nuova disciplina relativamente a quel territorio.

3) Con il terzo motivo, i ricorrenti hanno evidenziato l'illogicità della motivazione posta a fondamento dell'avversata revoca, deducendo che non sussisterebbero né il presupposto della difficile realizzazione delle opere contemplate dal piano revocato, né quello dell'abbandono del compendio. Quindi, hanno denunciato la violazione dell'affidamento ingenerato nei proprietari circa il buon esito dell'intervento edilizio oggetto del piano attuativo revocato.

4) Con il quarto motivo i ricorrenti hanno nuovamente dedotto la violazione dell'art. 21 *quinquies* L. n. 241/1990, in quanto nell'atto di revoca impugnato non era stata prevista la liquidazione dell'indennizzo in favore dei privati interessati.

5) Con il quinto motivo, i ricorrenti hanno evidenziato la contraddittorietà e l'illogicità della delibera di revoca nei confronti di scelte pianificatorie di ambito più vasto, ed in particolare con progetti d'interesse turistico e culturale di livello regionale.

6) Con il sesto motivo, i ricorrenti hanno lamentato l'attribuzione loro di un termine troppo esiguo per riscontrare l'avviso del Comune circa l'imminente revoca del Piano ed il contestuale invito a fornire controdeduzioni.

7) Infine, con il settimo motivo, hanno denunciato la violazione dell'art. 78 del D.lgs. 267/2000, non essendosi astenuto, al momento della votazione, un consigliere in posizione di conflitto d'interessi.

Si è costituito il Comune di Portobuffolè eccependo l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso, e contestandone la fondatezza in fatto e in diritto.

In particolare, con successiva memoria, il Comune ha rilevato che il ricorso era stato notificato in ritardo, ovvero il sessantunesimo giorno successivo a quello della pubblicazione della delibera gravata. Inoltre, la difesa dell'amministrazione ha rilevato che la revoca del piano particolareggiato non determinava alcun pregiudizio per i proprietari delle aree medesime, non incidendo sull'edificabilità dei suoli.

Nel merito, la difesa del Comune ha contestato specificamente i singoli motivi di ricorso, concludendo per il rigetto dello stesso con vittoria delle spese processuali.

In particolare, ha contestato la fondatezza delle argomentazioni formulate dalla parte ricorrente in merito all'irrevocabilità dello strumento attuativo (tesi che non troverebbe fondamento normativo), ed alla violazione del principio di continuità della pianificazione urbanistica che, semmai, potrebbe riguardare l'ipotesi della rimozione di un piano generale.

Sotto altro aspetto, la difesa del Comune ha osservato che nella vicenda sussistevano tutti i presupposti indicati dall'art. 21 *quinquies* L. 241/1990 per legittimare la revoca di un provvedimento amministrativo, essendosi verificati: a) un mutamento della situazione di fatto, corrispondente allo straordinario e notorio crollo del mercato immobiliare ed alle altrettanto

notorie prospettive negative della sua evoluzione: circostanza sopravvenuta che senz'altro legittimava un mutato giudizio sulla fattibilità e sulla coerenza dell'intervento; b) un mutamento nella valutazione dell'interesse pubblico sotteso al Piano, soprattutto in riferimento all'eccessiva cubatura ivi ammessa, destinata ad incidere significativamente sul contesto del centro storico di Portobuffolè.

All'esito dell'udienza in camera di consiglio del 30 gennaio 2013, il Tribunale, in accoglimento della domanda cautelare, ha disposto la sospensione degli effetti della delibera di revoca impugnata.

In prossimità dell'udienza di discussione i difensori delle parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza del 4 luglio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, deve essere ritenuta infondata l'eccezione d'irricevibilità del ricorso per tardività, risultando come la notifica del ricorso, perfezionatasi il sessantunesimo giorno dalla pubblicazione della delibera di revoca impugnata, sia tempestiva, in ragione della proroga ex art. 52 c.p.a., essendo festivo il giorno di scadenza del termine.

2. Ugualmente priva di pregio è l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse in capo ai ricorrenti, incidendo la revoca del piano attuativo su concreti interessi economici di quest'ultimi, essendo previsti dal piano attuativo non solo interventi di risanamento conservativo degli edifici esistenti, ma anche interventi di nuova edificazione dei suoli di proprietà degli stessi.

Pertanto, è evidente l'interesse dei ricorrenti ad utilizzare l'edificabilità prevista dal piano particolareggiato e quindi ad ottenere la rimozione dell'atto di revoca impugnato.

3. Nel merito, risulta fondato il primo motivo di ricorso, laddove si è contestata la violazione delle norme e dei principi che disciplinano l'istituto della revoca degli atti amministrativi.

3.1. Infatti, anche se in linea di principio non sussistono ragioni ostative alla possibilità di revoca di un piano attuativo da parte del Comune, rimanendo pur sempre l'Amministrazione arbitra della destinazione urbanistica da imprimere alle aree comprese nel territorio comunale, tuttavia, l'esercizio di tale potere di revoca, proprio per il suo particolare oggetto, dovrà tener conto dell'efficacia decennale del piano attuativo e dell'affidamento dei proprietari delle aree sulla possibilità di realizzare le opere ivi contemplate fino alla compiuta scadenza dello stesso.

Conseguentemente, nel caso specifico, la verifica dell'esistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di revoca non può prescindere dalla considerazione di tali elementi.

Non potendosi, peraltro dubitare dell'esistenza di una posizione qualificata e differenziata maturata dai privati proprietari a seguito dell'approvazione del piano attuativo, vantando essi un' aspettativa, assistita da uno specifico affidamento, alla realizzazione dell'operazione di riqualificazione prevista dal piano particolareggiato, comprensiva dell'assegnazione di nuove potenzialità edificatorie dei suoli, ed alla corrispondente cura dell' Amministrazione a non compromettere quell' interesse senza la sua ponderazione insieme con l' interesse pubblico.

Ebbene, nel caso di specie, nella motivazione della delibera di revoca impugnata è totalmente assente la considerazione degli interessi dei privati proprietari e dunque il momento di comparazione degli interessi implicati dalla scelta operata dalla P.A. .

Ciò costituisce un primo motivo di illegittimità della delibera di revoca.

3.2. In secondo luogo, va osservato che, ai sensi dell'art. 21 *quinquies* L. 241/1990, la revoca di un atto amministrativo può essere disposta nel caso di sopravvenienze (mutamento della situazione di fatto ovvero sopravvenuti motivi di interesse pubblico) ed in caso di diversa valutazione dell'interesse pubblico originario (*ius poenitendi*, che comporta una riconsiderazione dell'originaria situazione di fatto).

In sostanza, la *ratio* di tale istituto è l'incompatibilità fra il perdurare degli effetti di un provvedimento già adottato ed interessi ritenuti dalla P.A. preminenti.

Inoltre, va osservato che, costituendo la revoca espressione dell'esercizio di un potere di amministrazione attiva, essa deve essere assistita dalla necessità di cura di un interesse pubblico concreto ed attuale.

Per tale ragione, la giurisprudenza costante richiede, ai fini della legittimità dei provvedimenti in discorso, l'attualità dell'interesse pubblico alla rimozione degli effetti dell'atto originario.

Ciò premesso, nel caso in esame, la delibera di revoca impugnata si basa, in sostanza, sulle seguenti considerazioni: a) la sopravvenuta incompatibilità del rilevante volume edificabile previsto con l'attuale andamento del mercato immobiliare nel periodo di crisi economica; b) la negativa incidenza di tale nuova cubatura sulle caratteristiche del

borgo medievale di Portobuffolè; c) la necessità di riconsiderare urbanisticamente l'ambito in oggetto in funzione delle linee di sviluppo che verranno stabilite in sede di redazione del P.A.T.I. .

Ebbene, è evidente che tali generiche indicazioni non sono sufficienti ad integrare quegli interessi pubblici concreti ed attuali che possono legittimare la rimozione del piano attuativo.

Né il riferimento alla crisi economica generale, che riguarda l'intero Paese, che può al massimo incidere sugli interessi economici dei proprietari interessati al Piano, e che, di per sé, non impedisce la possibilità del verificarsi di condizioni favorevoli per l'attuazione del Piano entro il suo periodo decennale di efficacia.

Né l'esigenza di conservare le caratteristiche tipiche del borgo medievale, trattandosi di una considerazione generica, ed assumendo in tal caso la scelta della revoca le caratteristiche di un semplice ripensamento, nella fattispecie incompatibile con l'efficacia predeterminata del piano attuativo (che altrimenti verrebbe privata di ogni vincolatività).

Infine, il terzo elemento indicato nella motivazione rivela piuttosto come non vi sia attualmente, non solo alcuna sopravvenuta incompatibilità del Piano attuativo con la pianificazione di livello superiore, ma nemmeno alcun sopravvenuto motivo di pubblico interesse, essendo stato operato un generico richiamo alle diverse valutazioni che potrebbero essere compiute dal P.A.T.I. ancora "in fase di studio".

Pertanto, le indicazioni contenute nell'atto gravato, lungi dal concretizzare la motivazione necessaria, evidenziano la carenza

dell'elemento strutturale del provvedimento di revoca, ossia l'indicazione dell'attualità dell'interesse alla rimozione.

4. Conclusivamente, senza intaccare i profili del merito amministrativo, la motivazione della delibera di revoca appare oggettivamente carente sotto plurimi profili.

Pertanto, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

5. Le ragioni della decisione giustificano la compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato.

Compensa le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/08/2013

IL SEGRETARIO

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