

N. 01246/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00174/1991 REG.RIC.

N. 03717/1996 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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 174 del 1991, proposto da:
Trevisan Vito, rappresentato e difeso dagli avv. Franco Stivanello Gussoni, Guido Sartorato, con domicilio eletto presso Franco Stivanello Gussoni in Venezia, Dorsoduro, 3593;

contro

Comune di Paese - (Tv), Regione Veneto - (Ve);

sul ricorso numero di registro generale 3717 del 1996, proposto da:
Tre Vemp Sas di Trevisan Vito, rappresentato e difeso dagli avv. Franco Stivanello Gussoni, Guido Sartorato, con domicilio eletto presso Franco Stivanello Gussoni in Venezia, Dorsoduro, 3593;

contro

Comune di Paese - (Tv), Regione Veneto - (Ve);

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 174 del 1991, della DCC 31.3.1998 n. 26 di adozione variante al PRG;

quanto al ricorso n. 3717 del 1996, della DGR 15.7.1996 n. 3134 di approvazione delle varianti al PRG adottate dal Comune di Paese;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2013 il dott. Claudio Rovis e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il sig. Trevisan Vito è proprietario di un terreno in Comune di Paese (catastalmente censito al foglio XXVIII, mappali n. 565 e 566/D) con sovrastante porzione di fabbricato destinato, alla stregua del programma di fabbricazione allora vigente, a "zona residenziale di completamento estensiva".

L'art. 43 del regolamento edilizio comunale annesso al programma di fabbricazione subordinava l'edificazione di tale area all'approvazione di un piano particolareggiato, di una lottizzazione convenzionata ovvero di un piano di recupero ex lege 5 agosto 1978 n. 457.

In attuazione di tale previsione, con deliberazione consiliare 2 aprile 1984 n. 18 il Comune di Paese adottava un piano di recupero di iniziativa pubblica (che ha interessato anche l'area del ricorrente) da eseguirsi entro il periodo temporale di dieci anni.

Detto piano di recupero veniva interamente realizzato, ad eccezione del terreno del sig. Trevisan il quale, pur avendo presentato, in data 14.4.1984, domanda di concessione edilizia per la realizzazione di un fabbricato commerciale-residenziale

con contestuale demolizione del fabbricato esistente - concessione rilasciata con provvedimento 8 maggio 1985 prot. n. 32611/83 - vi rinunciava, sicchè decadeva (il rilascio della stessa era, infatti, espressamente subordinato ad una serie di prescrizioni a cui ottemperare “entro e non oltre 120 giorni dal ricevimento”, come previsto dalla LR n. 40 del 1980).

Con deliberazione consiliare 6.11.1989 n. 172 il Comune di Paese adottava il Piano Regolatore Generale alla stregua del quale l'area del ricorrente veniva ricompresa in “zona A”, con l'attribuzione all'edificio ivi insistente del grado di protezione “3b”.

Successivamente il signor Trevisan ripresentava la domanda di concessione edilizia per la realizzazione di quel medesimo fabbricato commerciale-residenziale alla quale, già assentita, aveva rinunciato: il Comune, però, rilevando la diversa destinazione d'uso impressa all'area in questione dal nuovo strumento urbanistico adottato (zona residenziale avente carattere storico e di pregio ambientale con grado di protezione “3b” dell'immobile esistente), con provvedimento 25.10.1990 n. 13423 respingeva, allo stato (recte: “sospendeva”, in attesa della conferma o meno, in sede di approvazione del piano, della destinazione assegnata all'area), la domanda dell'interessato.

Avversava tale provvedimento (con ricorso RG n. 174/1991), nonché la delibera del Consiglio Comunale 16.11.1989 n. 172 di adozione del PRG, il signor Trevisan affermando, in buona sostanza, che le determinazioni assunte dal Comune con il nuovo strumento urbanistico erano illegittime per difetto di motivazione e per contraddittorietà con le previsioni contenute nel pregresso programma di fabbricazione e nel piano attuativo ancora in vigore, che avevano creato un evidente affidamento in capo al ricorrente.

In prosieguo, il Comune di Paese adottava e la Regione approvava (con deliberazione giunta 15.7.1996 n. 3134) una variante al PRG che sostanzialmente riconfermava la disciplina urbanistico-edilizia dell'area in esame, modificando

peraltro il grado di protezione assegnato all'edificio ivi insistente, grado ora passato da "3b" a "3".

Anche tale variante, avendo ribadito la disciplina prevista dal Piano di Recupero previgente al PRG del 1991, veniva impugnata (con ricorso RG n. 3717/1996) per carenza di motivazione (I motivo), per contraddittorietà con precedenti manifestazioni (II motivo) e per irrazionalità e carenza di istruttoria (terzo motivo). Entrambe le cause, ove non si sono costituite le Amministrazioni pur ritualmente intimate, sono passate in decisione all'udienza del 24 ottobre 2013.

DIRITTO

1.- Preliminarmente va disposta la riunione degli epigrafati gravami, stante l'evidente connessione soggettiva (i ricorsi sono stati infatti proposti il primo personalmente dal sig. Trevisan, ed il secondo dal sig. Trevisan in qualità di legale rappresentante di TRE VEMP sas a cui, evidentemente, nelle more il sig. Trevisan aveva trasferito la titolarità dell'area in questione) ed oggettiva (la nuova disciplina urbanistica dell'area) che ne rende opportuna la trattazione congiunta.

2.- Con il primo ricorso l'interessato impugna il provvedimento notificatogli il 25.10.1990 con cui il Comune aveva "sospeso" ogni determinazione in merito alla presentata domanda di concessione edilizia in quanto palesemente contrastante con la normativa urbanistica adottata che prevedeva una minore volumetria edificabile e, comunque, il mantenimento con grado di protezione "3b" dell'edificio esistente: sospensione, quella decretata dal Comune, equivalente ad un diniego, attesa l'evidente, avvenuta conferma in sede di approvazione del piano regolatore della destinazione urbanistica dell'area impressa dal Comune, giacchè diversamente il ricorrente avrebbe dovuto impugnare anche l'atto approvativo dello strumento urbanistico adottato, che invece non è stato oggetto di gravame. È noto, invero, che una volta impugnata la delibera di adozione del piano regolatore, la delibera di approvazione del medesimo va impugnata esclusivamente in quanto

non confermi le previsioni contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa, e ciò perchè l'annullamento di quest'ultima esplica effetti caducanti e non meramente viziati sul successivo provvedimento di approvazione (cfr. TAR Veneto, I, 26.11.2012 n. 1441).

3.- Con il medesimo primo ricorso, notificato il 22.12.1990, il sig. Trevisan ha impugnato anche la deliberazione 16.11.1989 n. 172 con cui il consiglio comunale del Comune di Paese aveva adottato il piano regolatore comunale che, come si è precisato innanzi, aveva modificato la destinazione urbanistica della sua area.

4.- Orbene, è immediatamente evidente l'irricevibilità per tardività del ricorso nella parte in cui censura la delibera consiliare di adozione del piano regolatore comunale, delibera emanata e regolarmente pubblicata oltre un anno prima della notifica del ricorso stesso e che doveva essere tempestivamente ed autonomamente contestata in quanto immediatamente pregiudizievole.

5.- Il gravame è invece tempestivo laddove l'interessato contesta il provvedimento di “diniego” di concessione edilizia, ma è a sua volta inammissibile in quanto – attesa, evidentemente, l'ineccepibilità della determinazione assunta dal Comune alla stregua della normativa contenuta nello strumento urbanistico adottato – con entrambi i motivi lo contesta non già per vizi “propri”, ma per illegittimità derivata dall'illegittimità del piano regolatore adottato, piano che, come si è detto, è divenuto inimpugnabile: mentre, infatti, con la prima censura osserva che il piano regolatore del 1989, avendo modificato profondamente la pregressa disciplina contenuta in un piano di recupero ancora vigente, avrebbe dovuto necessariamente valutare gli interessi coinvolti e, soprattutto, motivare puntualmente le scelte effettuate, con la seconda evidenzia la manifesta contraddittorietà del nuovo strumento urbanistico con le conclusioni a cui il Comune era pervenuto pochi anni prima con il piano di recupero. Censure, quelle testè esposte, che il ricorrente avrebbe dovuto portare nei confronti del piano regolatore, da impugnare nel

termine decadenziale decorrente dall'ultimo giorno della sua pubblicazione all'albo pretorio: nessuna censura "propria" viene invece formulata nei confronti del diniego di concessione edilizia, unico atto tempestivamente impugnato.

6.- Ma il ricorso è, comunque, anche infondato.

È pacifico in giurisprudenza che le scelte effettuate dall'Amministrazione, in concomitanza con l'adozione di uno strumento urbanistico, costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità (CdS, Ap, 22.12.1999 n. 24; IV, 20.6.2012 n. 3571; TAR Veneto, II, 6.8.2012 n. 1101) e inoltre che, in occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, l'Amministrazione ha la più ampia discrezionalità nell'individuare le scelte ritenute idonee per disciplinare l'uso del proprio territorio (e anche nel rivedere le proprie, precedenti previsioni urbanistiche), valutando gli interessi in gioco e il fine pubblico e, tra l'altro, non deve fornire motivazione specifica delle singole scelte urbanistiche (cfr., da ultimo, CdS, VI, 13.9.2012 n. 4867).

In tal senso, la scelta compiuta in un PRG (o in una variante) di imprimere una particolare destinazione urbanistica ad una zona non necessita di particolare motivazione, in quanto essa trova giustificazione nei criteri generali di ordine tecnico discrezionale seguiti nella impostazione del piano, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiono meritevoli di specifiche considerazioni (cfr., ex pluribus, CdS, VI, 17.2.2012 n. 854).

Tali evenienze generatrici di affidamento "qualificato", sulla scia della giurisprudenza ormai consolidata, sono state ravvisate nell'esistenza di convenzioni di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi tra Comune e proprietari, di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione. In mancanza di tali eventi – è appena il caso di annotare

che, ancorchè si volesse assimilare il piano di recupero con validità decennale approvato dal Comune di Paese nel 1984 alla convenzione di lottizzazione, va tuttavia osservato che il predetto piano aveva avuto, come affermato dallo stesso ricorrente, completa attuazione, eccetto l'area di sua proprietà: ma il signor Trevisan, al quale nel 1985 era stata rilasciata la concessione edilizia per realizzare l'ultimo intervento consentito dal piano di recupero, vi ha successivamente rinunciato, con la conseguenza che, a fronte di tale manifestazione di disinteresse all'edificazione, il piano di recupero doveva considerarsi completamente attuato - non è configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria non peggiorativa di quella pregressa, ma solo un'aspettativa generica analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri all'utilizzazione più proficua dell'immobile, posizione cedevole rispetto alle scelte urbanistiche dell'Amministrazione: sicchè non può essere invocato il difetto di motivazione, in quanto si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto e i criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione dello stesso (cfr., ex multis, CdS, VI, 17.2.2012 n. 854 cit.; IV, 4.4.2011 n. 2104);

Peraltro, in sede di adozione di uno strumento urbanistico l'Amministrazione può introdurre anche innovazioni per migliorare le vigenti prescrizioni urbanistiche alle nuove esigenze, e ciò anche nel caso in cui la scelta effettuata imponga sacrifici ai proprietari interessati e li differenzi rispetto agli altri che abbiano già proceduto all'utilizzazione edificatoria dell'area secondo la previgente destinazione.

In ogni caso, in materia di pianificazione urbanistica occorre tener conto della congruenza delle scelte con le linee di sviluppo del territorio illustrate nella relazione tecnica e nei documenti accompagnatori. Al riguardo, la giurisprudenza ritiene che sia sufficiente proprio detta congruenza delle scelte, attenuando così in tali casi l'onere motivazionale degli strumenti di piano che si risolve nella mera indicazione della congruità con le direttrici di sviluppo del territorio esposte nella

relazione tecnica o più in generale nei documenti che accompagnano la predisposizione del piano stesso (cfr, da ultimo, CdS, VI, 13.9.2012 n. 4867 cit.).

Orbene, alla luce dei suesposti principi non appaiono condivisibili i profili di illogicità, contraddittorietà, carenza di istruttoria e difetto di motivazione dedotti con riferimento agli atti impugnati.

7.- Le medesime considerazioni relative all'inammissibilità valgono anche relativamente ai primi due motivi contenuti nel ricorso RG n. 3717/1996 con il quale, questa volta tempestivamente, è stata impugnata la variante al PRG che ha sostanzialmente confermato la disciplina urbanistico-edilizia dell'area in esame modificando, peraltro, il grado di protezione "3b" assegnato all'edificio ivi insistente, divenuto ora grado di protezione "3". Inammissibilità conseguente al fatto che, fermo restando che nessuna censura autonoma è stata formulata avverso il nuovo grado di protezione assegnato al fabbricato esistente, con i primi due motivi la variante viene impugnata per illegittimità derivata dall'asserita illegittimità (per illogicità, contraddittorietà, carenza di istruttoria e difetto di motivazione) del PRG del 1989 che, si ribadisce, è stato tardivamente contestato.

8.- È invece infondata la terza censura con cui si deduce l'illegittimità della variante per irrazionalità e per carenza di istruttoria in quanto, avendo previsto la possibilità di realizzare complessivamente 1318 mc comprensivi dell'edificio da conservare, imponendo un sedime obbligatorio per il nuovo edificio e prescrivendo che non potrà superare l'altezza della preesistenza, avrebbe reso impossibile per il proprietario sviluppare l'intera volumetria concessa: a prescindere, invero, dalla considerazione che il predetto rilievo non risulta corroborato da alcun elemento probatorio, va osservato che la volumetria teorica consentita dallo strumento urbanistico costituisce un limite che ben può essere compresso, mediante ulteriori prescrizioni, in ragione di particolari esigenze e finalità di carattere edilizio, urbanistico o ambientale.

Per le suesposte considerazioni, dunque, i ricorsi vanno respinti.

Nulla per le spese, stante l'assenza di contraddittori.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima)
definitivamente pronunciando, riunisce gli epigrafati ricorsi e li respinge.

Nulla per le spese.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2013 con
l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Claudio Rovis, Consigliere, Estensore

Silvia Coppari, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/11/2013

IL SEGRETARIO

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