



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 176 del 2013, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:
Agricola Colonna S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Pellegrini, domiciliata ex art. 25 c.p.a.
presso la segreteria del T.A.R.;

contro

Regione Veneto in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa
dagli avv. Ezio Zanon e Luisa Londei, domiciliata presso la sede dell'Avvocatura
regionale, in Venezia - Cannaregio, 23;
Avepa, Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura in persona del Direttore pro
tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Ezio Zanon e Luisa Londei, domiciliata
presso la sede dell'Avvocatura regionale, in Venezia - Cannaregio, 23;
Comune di Vazzola in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avv. Michele Pedoja, con domicilio eletto presso il suo studio in Venezia, S.
Croce, 742;

Comune di Santa Lucia di Piave, Comune di Mareno di Piave, Provincia di Treviso, Consorzio di Bonifica Piave, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del decreto 6.11.2012 n. 122 del Dirigente Regionale della Direzione Agroambiente;

della comunicazione del Dirigente Regionale della Direzione Agroambiente dell'11.7.2012 prot. n. 319664;

del decreto del Dirigente Regionale della Direzione Agroambiente 12.7.2012 n. 76;

della comunicazione del Dirigente Regionale della Direzione Agroambiente 9.11.2012 prot. n. 509208;

in via subordinata e solo ove occorra, delle Norme Tecniche, limitatamente agli artt. 8.6 e 26.10, del Piano di Assetto del Territorio Intercomunale dell'Agro Coneglianese Sud-Orientale tra i Comuni di Mareno di Piave, Santa Lucia di Piave e Vazzola, adottate con delibere di Consiglio Comunale 20.12.2011 n. 38 del Comune di Mareno del Piave, 15.12.2012 n. 45 del Comune di Santa Lucia di Piave e 20.12.2011 n. 54 del Comune di Vazzola.

Nonchè con i motivi aggiunti depositati l'8/4/2013

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia del decreto 27.12.2012 n. 144 del Dirigente Regionale della Direzione Agroambiente.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Veneto e di Avepa Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura e del Comune di Vazzola;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 marzo 2014 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

Con decreto n. 70 del 25 giugno 2012 del Dirigente regionale della Direzione Agroambiente, l'Azienda agricola Colonna s.r.l. veniva autorizzata, ai sensi dell'art. 2, comma 4, della L.R. n. 44/1982 ad effettuare lavori di miglioria fondiaria su di un' area estesa per 36.77.45 ettari e ad utilizzare il materiale di asporto di natura prevalentemente ghiaiosa, pari a mc. 174.464, ricavato dai lavori stessi, per gli scopi di cui all'art. 2 della legge regionale citata.

Con successivo decreto n. 76 del 12 luglio 2012, il Dirigente regionale della Direzione Agroambiente, accortosi, su segnalazione dello Sportello Unico Agricolo (SUA) di Avepa e del Comune di Vazzola, di aver travisato la prescrizione contenuta nel parere del SUA di Avepa del 5 giugno 2012 (posto a fondamento del decreto n. 70/2012) che non riconosceva alcuna valenza agronomica all'asporto dei 50 cm. di ghiaia sottostante il cappello superficiale del terreno (e dunque tale parere doveva intendersi come sfavorevole), sospendeva gli effetti del primo decreto n. 70/2012.

Quindi, con successivo decreto n. 122 del 6 novembre 2012, a conclusione del procedimento avviato ai sensi dell'art. 21 nonies L. 241/1990, previo rinnovo dell'istruttoria, ed acquisita, tra l'altro, la relazione del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), sezione di Conegliano, del 10 agosto 2012, il medesimo dirigente regionale, in ragione della riscontrata assenza della c.d. "valenza agronomica" del progetto di miglioramento fondiario presentato dalla odierna ricorrente, disponeva la revoca dell'autorizzazione assentita con decreto n. 70 del 25 giugno 2012.

Infine, previa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, con decreto n. 144 del 27 dicembre 2012, il dirigente regionale - sulla base del parere

del SUA di Avepa del 5 giugno 2012, confermato dal successivo parere del 27 agosto 2012 (con i quali si disconosceva valenza agronomica all'asporto di 50 cm. di ghiaia sottostante il cappello superficiale); sulla base della relazione del CRA; considerate, inoltre, da una parte, le norme del Piano d'Area a mente delle quali sono possibili solo gli interventi qualificabili come effettive migliorie fondiari, dall'altra, il divieto ad interventi di miglioria fondiaria con asporto del materiale di risulta, posto dalle norme tecniche dell'adottato PATI - negava l'autorizzazione ad effettuare i lavori di miglioria fondiaria di cui al progetto presentato dalla Azienda agricola Colonna.

Tutti i summenzionati provvedimenti sono stati impugnati, insieme alle norme tecniche del PATI nella fattispecie rilevanti, con il ricorso principale e (il decreto del 27 dicembre 2012) con il successivo ricorso per motivi aggiunti.

A fondamento di entrambe le impugnazioni la ricorrente ha dedotto quattro motivi.

Con i primi due motivi ha lamentato la violazione dell'art. 2 della L.R. n. 44/1982, nonché l'eccesso di potere per sviamento, carenza d'istruttoria, illogicità manifesta, contraddittorietà, difetto dei presupposti e difetto di motivazione.

In sostanza, la ricorrente ha eccepito che l'Avepa e la direzione regionale non avevano motivato tecnicamente e puntualmente le ragioni per cui il progetto presentato non recava i requisiti del miglioramento fondiario. Peraltro, analoghi interventi di miglioria, che prevedevano l'asporto di ghiaia, erano stati autorizzati negli ultimi anni nel medesimo ambito territoriale.

Inoltre, secondo la ricorrente, la soluzione proposta da Avepa, consistente nella omogeneizzazione sul posto dello strato superficiale di terreno, sarebbe illogica e irrazionale, in quanto il mancato asporto della ghiaia renderebbe l'intervento molto più laborioso e decisamente antieconomico.

Infine, la ricorrente ha lamentato come, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di revoca e di diniego impugnati e di una completa motivazione degli stessi, era insufficiente il mero richiamo al parere dell'Avepa, quest'ultimo di natura consultiva e non vincolante, essendo invece necessaria un'autonoma valutazione da parte della Regione.

Con il terzo motivo la ricorrente ha contestato la legittimità del secondo presupposto su cui si fonda il provvedimento di diniego, costituito dal contrasto dell'intervento con la pianificazione urbanistica (Piano d'Area e PATI).

In particolare, con riferimento al divieto imposto dal PATI relativamente agli interventi di asporto del terreno ghiaioso, la ricorrente ha evidenziato come tale piano non sia ancora efficace poiché solamente adottato e non ancora approvato, e come non possa applicarsi la disciplina delle misure di salvaguardia a procedimenti diversi da quelli relativi al rilascio di titoli edilizi da parte del competente organo comunale. Sotto altro aspetto, ha eccepito l'incompetenza del Comune in materia di regolamentazione delle attività estrattive, competenza invece riservata alla Regione.

Infine, con il quarto motivo la ricorrente ha evidenziato la contraddittorietà esistente tra la relazione del C.R.A. del 10 agosto 2012, pure posta a fondamento del provvedimento di diniego, e le prescrizioni contenute nei pareri dell'Avepa, rinviando alla relazione tecnica redatta dai propri consulenti per gli aspetti più specifici.

Quindi, ha concluso chiedendo l'annullamento degli atti impugnati, previo esperimento di CTU al fine di accertare se l'intervento in oggetto sia un intervento di miglioria fondiaria conforme alle previsioni di legge.

Si sono costituiti separatamente la Regione Veneto, l'Avepa ed il Comune di Vazzola, sostenendo la legittimità dei presupposti sui quali erano fondati i

provvedimenti impugnati e del procedimento seguito, e chiedendo il rigetto del ricorso con vittoria delle spese di lite.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza del 12 marzo 2014, sentiti i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato.

Iniziando dall'esame del primo motivo, si osserva che i provvedimenti di revoca e di diniego dell'autorizzazione all'intervento di miglioria fondiaria, impugnati nel presente giudizio, sono innanzitutto fondati sui pareri resi dallo Sportello Unico Agricolo di Avepa, in data 5 giugno 2012 e 27 agosto 2012, con i quali, da una parte, si è espresso *parere favorevole alla sola fase di omogeneizzazione sul posto dello strato superficiale di terreno vegetale dello spessore massimo di 68 cm., così come determinato nella relazione agronomica, garantendo un normale deflusso delle acque meteoriche e/o irrigue*, dall'altra, si è espresso parere negativo all'asporto dei 50 cm. di ghiaia sottostante il cappello superficiale, in quanto tale asporto sarebbe privo di valenza agronomica.

Tale ultima affermazione rimane tuttavia priva di giustificazione in quanto né l'Avepa né la Regione spiegano per quali ragioni viene attribuita natura di miglioramento fondiario alla fase di omogeneizzazione del cappello superficiale e non invece all'asporto della ghiaia sottostante, e dunque per quale ragione l'asporto della ghiaia non sarebbe funzionale al miglioramento fondiario, tenuto anche conto del fatto che l'asporto di materiale è consentito dalla L. n. 44/1982 e che il quantitativo di materiale da estrarre nel caso di specie rientra nei limiti ammessi per gli interventi di miglioramento fondiario.

D'altro canto, non appare ragionevole la totale mancata considerazione dei profili di convenienza economica dell'intervento richiesto, comprensivo dell'asporto (e

della rivendita) della ghiaia, posto che le modalità di esecuzione dello stesso devono essere pur sempre economicamente sostenibili per l'impresa.

Emerge, pertanto, dai provvedimenti impugnati un evidente difetto ed un'illogicità della motivazione.

Peraltro, tali incomprensibilità ed illogicità della scelta di Avepa di snaturare il progetto proposto dall'Agricola Colonna, escludendo la valenza agronomica solo in relazione all'asporto del materiale ghiaioso, ed attribuendola, invece, all'omogeneizzazione del cappello superficiale, risultano aggravate alla luce della relazione della C.R.A. del 10 agosto 2012, anch'essa posta a fondamento del provvedimento impugnato, nella quale si rileva che *"...nel caso in esame, data la tessitura grossolana, la struttura è molto fragile e la porosità molto alta, quindi un intervento che preveda l'accantonamento dello strato attivo e la sua successiva redistribuzione, sicuramente avrà un effetto negativo...rovinando dei caratteri in questo caso delicati che si compongono solo nel corso dei secoli. Numerose esperienze confermano che anche per l'ambiente di pianura, qualsiasi intervento di rimodellamento della superficie che comporti una rivisitazione degli orizzonti e della stratigrafia naturale si accompagna sempre a cali della fertilità complessiva dei suoli...Per quanto riguarda le colture cerealicole non vi è nessun motivo per ritenere che la regolarizzazione e l'aumento dello strato attivo porti ad un aumento della capacità di ritenzione idrica tale da rendere maggiormente produttiva la coltura.."*.

Stando a tali affermazioni, infatti, anche l'intervento proposto da Avepa di omogeneizzazione sul posto del cappello superficiale e dello strato ghiaioso sarebbe da ritenersi privo di valenza agronomica, in quanto idoneo ad alterare irreversibilmente i caratteri del fondo senza apportare alcun beneficio in termini di fertilità dello stesso.

Si configura, dunque, anche una contraddittorietà intrinseca della motivazione posta a fondamento dei provvedimenti impugnati di revoca e di definitivo diniego dell'autorizzazione richiesta.

2. Tali provvedimenti si basano anche sul preteso contrasto dell'intervento con la pianificazione urbanistica, ed in particolare, con le norme del PATI per ora solo adottato, che, all'art. 26 delle n.t.a., vieta qualsiasi prelievo di suolo agricolo, ghiaioso, sabbioso, argilloso o misto, pur se inserito in programmi autorizzati di bonifica agraria, e, all'art. 8 delle n.t.a., richiama la disciplina delle misure di salvaguardia dettate dalla legge urbanistica regionale.

Ebbene, quanto a tale aspetto risulta fondato il terzo motivo di ricorso con il quale si è dedotta l'inapplicabilità delle norme del PATI all'intervento di miglioria fondiaria richiesto, non essendo tale atto di pianificazione ancora in vigore, e non trattandosi d'intervento edilizio autorizzabile dal Comune e come tale sottoposto alla peculiare disciplina delle misure di salvaguardia.

Ed invero, osserva il Collegio, il potere di sospensione di ogni determinazione su domande di permesso di costruire in contrasto con le statuizioni degli strumenti urbanistici generali o attuativi adottati, è attribuito all'organo comunale competente per il rilascio del permesso di costruire, ciò in base alla legge n. 1402 del 1952 - che tale potere di sospensione introdusse attribuendolo al Sindaco- , ed in base all'attuale art. 12, terzo comma del D.P.R. n. 380/2001, oltretutto, all'art. 29 della L.R. n. 11/2004.

Si tratta di norme che attribuiscono un potere di natura eccezionale e derogatoria, non suscettibili di applicazione analogica a casi come quello di specie di autorizzazione per l'esecuzione d'interventi di miglioria fondiaria da parte del dirigente regionale (ben diversi dal rilascio di un titolo edilizio da parte del competente organo comunale).

Pertanto anche tale ragione non è idonea a sorreggere la legittimità degli atti impugnati.

3. In conclusione il ricorso deve essere accolto sulla base delle sopra esposte considerazioni.

4. Considerata la peculiarità delle questioni trattate appaiono concorrere giusti motivi per disporre 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 gli atti impugnati;

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 12 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/03/2014

IL SEGRETARIO

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