

ORIGINALE

N. 986/14 REG.PROV.COLL.
N. 01655/2012 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 1655 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Luciano Gradini, Alessandro Florean, Luigi Geronazzo, Lidia Ora Errede Annita Pauletto, rappresentati e difesi dall'avv. Massimo Carlin, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. Veneto in Venezia, Cannaregio 2277/2278, ai sensi art. 25 c.p.a.;

contro

Comune di Portogruaro, rappresentato e difeso dagli avv. Chiara Cacciavillani, Ivone Cacciavillani, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale ai sensi art. 25 c.p.a. ;

Agenzia del Demanio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Stato, domiciliataria per legge in Venezia, San Marco, 63; Ministero dell'Economia e delle Finanze;



Diocesi di Concordia - Pordenone, rappresentato e difeso dagli avv. Alvise Cecchinato, Susanna Geremia, con domicilio eletto presso Alvise Cecchinato in Venezia, S. Marco, 1642;

nei confronti di

Parrocchia di Sant'Andrea Apostolo, rappresentato e difeso dagli avv. Alvise Cecchinato, Susanna Geremia, con domicilio eletto presso Alvise Cecchinato in Venezia, S. Marco, 1642;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta comunale 10.8.2012 n. 126 con cui è stato approvato il Piano Urbanistico Attuativo (P.U.A.) n. 15 "Oratorio Pio X"; della deliberazione giuntale 3.7.2012 n. 104 di adozione del P.U.A. n. 15, della deliberazione del Consiglio comunale 16.4.2009 n. 77 con cui è stato approvato "l'accordo di pianificazione tra il Comune di Portogruaro e la Parrocchia di Sant. Andrea Apostolo di Portogruaro, ambito Pio X", nonché dell'accordo stesso;

nonchè con i motivi aggiunti depositati il 28.11.2012

per l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, della convenzione urbanistica stipulata in data 11.9.2012 rep. n. 24522 racc. n. 9829, per Notaio P.Pasqualis in Portogruaro reg. il 17.9.2012, n. 1809, Serie 1T, trascritta ai pubblici registri R.G. 26019, R.P. 18557, anno 2012, n. 18/09, conseguente all'approvazione del P.U.A. n. 15, ottenuta a seguito di istanza del 9.11.2012; del permesso di costruire n. 42490 del 3.10.2012 relativo a "demolizione del



fabbricato-oratorio esistente e realizzazione del primo stralcio per locali da destinare alle attività della Parrocchia - PUA n. 15 Oratorio Pio X approvato con delibera di GC n. 126 del 10.8.2012"; della scheda istruttoria pratica edilizia 27.9.2012; dei pareri del Consorzio di Bonifica Veneto Orientale 31.8.2012 n. 7545/02 e 27.3.2012 n. 5903; del parere dell'Azienda U.S.L.L. n. 10 del 2.8.2012 n. 46280/30.7.2012; dell'autorizzazione di Acque del Basso Livenza S.p.a. 20.8.2012, atti conseguiti a seguito di istanza ex L. 241/1990 del 9.11.2012, esitata dal Comune con nota 16.11.2012 n. 50044 ed istanza 20.11.2012 esitata con nota comunale 21.11.2012 n. 50841.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Portogruaro e di Agenzia del Demanio e di Parrocchia di Sant'Andrea Apostolo e di Diocesi di Concordia - Pordenone;

Viste le memorie difensive;


Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2014 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Gli odierni ricorrenti sono, rispettivamente, consiglieri comunali (di minoranza) del Comune di Portogruaro (Luciano Gradini,



Alessandro Florean e Luigi Geronazzo) e proprietaria di un'unità immobiliare a destinazione residenziale (Lidia Pauletto), posta a confine con l'ambito oggetto dell'intervento cui sono riferiti i provvedimenti impugnati, oggetto della richiesta di declaratoria di nullità e/o di annullamento da parte degli istanti.


La vicenda in esame riguarda un ambito posto nel centro storico del Comune di Portogruaro, già sede dell'Oratorio Pio X, compreso fra le vie Spalti, Camucina e Valle, per un'estensione di circa 12.000 mq.

L'area dell'Oratorio è da sempre stata utilizzata per scopi ricreativi, sportivi e di aggregazione della comunità cittadina ed in tal senso la destinazione urbanistica dell'area è sempre stata indicata come dedicata ad ospitare sedi culturali, sociali e ricreative.

Ciò sia in base al PRG risalente al 1999 che al successivo PRG, risalente al 2002, ove sono state confermate le predette destinazioni, con possibilità di intervento mediante approvazione di un piano attuativo, identificato in base all'art. 58 delle n.t.a. come "Piano urbanistico attuativo n. 15 – Oratorio Pio X".

In base alle previsioni di PRG l'indice territoriale è stato fissato in 1mc/mq.

Alla destinazione di zona sopra ricordata si è altresì sovrapposta altra destinazione, di per sé non incompatibile, che assegna all'ambito la classificazione quale zona F2S- Zone per attrezzature e servizi di scala comunale, che anch'essa consente la realizzazione di strutture, sia pubbliche che private, aventi finalità pubblica a servizio della



collettività (art. 51 n.t.a.).

Il medesimo ambito è stato peraltro oggetto nel 2009 di un accordo di pianificazione, ex art. 6 della legge regionale n.11/2004, in virtù del quale il Comune e la Parrocchia hanno concordato, oltre alla riqualificazione urbana della zona, la realizzazione di un parcheggio sotterraneo, così come già previsto dal Piano Urbano del Traffico in precedenza approvato dal Consiglio Comunale ed inserito nel programma triennale delle opere pubbliche per il 2009/2011, da realizzare nel sottosuolo dell'area di proprietà della Parrocchia, che a tal fine avrebbe concesso il diritto di superficie nel sottosuolo e che, in cambio, avrebbe usufruito di un incremento della volumetria realizzabile, rispetto a quella calcolabile in base all'indice territoriale, sino ad arrivare a 15.000 mc.

In base all'accordo, tale incremento di volumetria – che peraltro avrebbe interessato non solo la proprietà della Parrocchia, ma anche porzioni di terreno facenti parte del demanio statale, oltre che di proprietà comunale - sarebbe poi stato concretamente usufruibile anche in altre parti del territorio comunale, mediante il ricorso agli istituti previsti dall'art. 36 della legge urbanistica regionale: invero, la volumetria di interesse per le necessità della Parrocchia è considerevolmente inferiore rispetto a quella così ottenuta, da cui la sostanziale fruibilità in altri siti della volumetria eccedente.


Premesso, quindi, lo stato delle previsioni urbanistiche vigenti e le previsioni che, in base all'accordo di programma, avrebbero



interessato, una volta recepite all'interno della strumentazione urbanistica comunale, l'area de qua, con il ricorso in esame, successivamente integrato da motivi aggiunti, gli odierni istanti hanno impugnato la deliberazione della Giunta Comunale n. 126 del 10.8.2012 di approvazione del P.U.A. n. 15 "Oratorio Pio X"; la deliberazione, sempre della Giunta Comunale, n. 104/2012 di adozione del PUA; nonché la deliberazione del Consiglio Comunale n. 77 del 16.4.2009 con la quale è stato approvato l'accordo di pianificazione tra il Comune di Portogruaro e la Parrocchia di Sant'Andrea Apostolo di Portogruaro, ambito Pio X e l'accordo stesso, in quanto espressamente richiamati nelle delibere di adozione ed approvazione del PUA.

In tale contesto è stato altresì chiesto l'accertamento della conformità delle previsioni del PUA alla disciplina dettata dal vigente PRG e dell'eventuale nullità e/o inefficacia di tale accordo o comunque il suo annullamento per illegittimità, nonché l'accertamento della nullità parziale del PUA n. 15 e degli atti connessi nella parte in cui dispongono, a favore della Parrocchia, parte della capacità edificatoria relativa a porzioni di terreno appartenenti al demanio dello Stato.

Con i motivi aggiunti successivamente depositati i medesimi istanti hanno altresì impugnato la convenzione urbanistica dell'11.9.2012, conseguente all'approvazione del PUA, nonché il permesso di costruire n. 42490 del 3.10.2012, relativo all'intervento di




demolizione del fabbricato-Oratorio esistente e la realizzazione del primo stralcio per i locali da destinare alle attività della Parrocchia.

Il ricorso e i motivi aggiunti sono affidati ai seguenti motivi di diritto, che parte istante deduce sul presupposto della propria legittimazione ed interesse ad agire, riconducibile, quanto ai tre consiglieri comunali, alla lesione del proprio munus di componenti l'organo consiliare (in quanto il PUA, che avrebbe recepito l'accordo di pianificazione del 2009, è stato adottato ed approvato dalla Giunta Comunale); quanto alla ricorrente Pauletto, per le ripercussioni che le nuove previsioni contenute nel PUA avranno sulla proprietà, posta a confine con l'ambito oggetto del piano attuativo.

Prendendo quindi avvio dall'esame della conformità del PUA allo strumento urbanistico vigente, i ricorrenti, ritenendo non sussistente la pretesa conformità, denunciano la violazione degli artt. 19, 20 e 48 della l.r. 11/2004 e dell'art. 58 delle n.t.a., nonché l'eccesso di potere per insussistenza del presupposto, censura cui si ricollega il secondo motivo, con il quale viene denunciata la violazione del disposto di cui all'art. 5, comma 13 del D.L.70/2011, convertito con modificazioni nella L. n. 106/2011, che consente, sul presupposto della conformità allo strumento urbanistico comunale, la concentrazione in capo alla Giunta delle delibere di adozione ed approvazione dei PUA.

Con i primi due motivi, infatti, i ricorrenti Consiglieri Comunali, di minoranza, lamentano la violazione delle proprie prerogative in quanto, in errata applicazione della normativa recentemente



introdotta per effetto del D.L. 70/2011, convertito in L. 106/11, e soprattutto sulla base dell'errato presupposto per cui il Piano attuativo n. 15 è conforme alla disciplina urbanistica attualmente vigente per il Comune di Portogruaro, la valutazione dei contenuti dello strumento attuativo è stata attratta nelle competenze della sola Giunta, così privando il Consiglio e, a maggior ragione, i Consiglieri di minoranza della possibilità di conoscere e valutare i contenuti del Piano e soprattutto i contenuti derivanti dal recepimento dell'accordo di pianificazione approvato nel 2009.

In realtà, afferma parte istante, proprio il richiamo, contenuto nella delibera di adozione ed in quella di approvazione del PUA, di tale accordo non consente di riconoscere a tale strumento attuativo la pretesa conformità allo strumento urbanistico vigente sovraordinato: di conseguenza, non profilandosi la presunta conformità, non poteva trovare applicazione, quale disciplina dell'iter procedimentale di adozione/approvazione, la disposizione normativa, comunque contestata, di cui alla L. 106/11, che presuppone chiaramente ed inderogabilmente che lo strumento attuativo, per poter essere adottato/approvato dalla Giunta, sia conforme al PRG, da cui la radicale nullità o comunque l'illegittimità della delibera giuntale n.126/2012 impugnata.

Al contempo, con ulteriore doglianza, parte ricorrente denuncia, sempre con riferimento alla normativa applicata nel caso di specie, la violazione ed il contrasto con il disposto di cui all'art. 42 del D.lgs.

267/2000 ed all'art. 20 della L.r. 11/2004, oltre che all'art. 33 dello Statuto comunale, in quanto le nuove norme introdotte dal Governo con il D.L. 70/11 hanno violato l'ordine delle competenze, così come disciplinato sia dal Testo Unico degli Enti Locali sia dalla normativa urbanistica regionale, nonché dallo stesso Statuto comunale, che a tale riguardo si è espressamente conformato.

La violazione delle disposizioni dettate, soprattutto dal T.U.E.L., è riconducibile al principio di carattere generale ed inderogabile contenuto nell'art. 1 del D.lgs. 267/00, che attribuisce alle disposizioni ivi previste il carattere di norme di principio, che non possono essere derogate se non mediante espressa previsione.

Tale rilevanza è corroborata dal richiamo ivi contenuto all'art. 128 Cost., in modo tale da ricondurre ai principi costituzionali la previsione per cui ogni deroga legislativamente introdotta a carico delle disposizioni dettate dal T.U. deve essere espressamente prevista quale modifica delle previsioni in esso contenute.

In buona sostanza, la norma statale, peraltro contenuta in un decreto legge, poi convertito, ma avente le caratteristiche di una legge "omnibus", non poteva avere l'effetto di alterare e modificare, seppure per le ipotesi ivi previste, l'ordine delle competenze così come dettato dal T.U.E.L. e recepito a livello di legislazione regionale e regolamentazione locale.

In considerazione di ciò, la difesa istante ha quindi prospettato – laddove rilevante ai fini della decisione del ricorso – la

sottoposizione al vaglio della Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale delle norme applicate nel caso di specie.

Proseguendo nell'esposizione dei motivi di ricorso, parte istante ha quindi contestato i contenuti del PUA, rilevando in primo luogo che i vantaggi derivanti dall'incremento di volumetria realizzabile (grazie al recepimento dell'accordo di pianificazione del 2009) sono stati attribuiti unicamente alla Parrocchia, nonostante l'ambito interessato dallo strumento attuativo comprenda anche terreni di proprietà del demanio, con conseguente evidente pregiudizio per lo Stato.

Al contempo, non risulta chiaro se, proprio in relazione ai contenuti dell'accordo, la destinazione attribuita all'ambito (servizi religiosi, sociali, culturali e ricreativi) sia stata rispettata da un PUA che sembra orientato a realizzare spazi destinati alla residenza e ad attività commerciali/direzionali.

Inoltre, proprio la diversa destinazione attribuita alla zona, ha evidenti riflessi sulla stessa possibilità di ottenere lo scomputo degli oneri di urbanizzazione, in quanto solo gli interventi che ineriscono alle opere di urbanizzazione secondaria, quali sono le pertinenze degli edifici di culto e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari degli enti di culto, possono essere esonerati dal pagamento degli oneri.

Sulla base dello stesso ragionamento, viene altresì denunciata la violazione dell'art. 17, comma 3 del D.P.R. 380/01, in quanto appare dubbia l'applicabilità della disposizione che prevede l'esenzione dal

pagamento del contributo di costruzione per le opere realizzate dalla Parrocchia, in qualità di Ente istituzionalmente competente, dato che, secondo le previsioni della convenzione, non tutti gli interventi sarebbero riconducibili all'attività della Parrocchia, essendo in realtà realizzabili anche attività residenziali, commerciali e direzionali.

Per altro profilo, tenuto conto della destinazione F2S impressa all'area de qua, appare incomprensibile l'atteggiamento del Comune che, tenendo conto dell'effetto conformativo di tale previsione, avrebbe potuto conseguire i medesimi risultati mediante un accordo con la proprietà o mediante l'avvio delle procedure espropriative, mentre ha ritenuto di procedere mediante una convenzione che, previa corresponsione del prezzo di mercato delle aree e/o l'attribuzione di crediti edilizi, ha certamente determinato un danno erariale.

Infine, con specifico riferimento all'accordo di pianificazione del 2009, gli istanti denunciano la violazione dell'art. 6 della L.r. 11/2004 e degli artt. 11 e 13 della L. 241/90, rilevando come detto accordo sia del tutto fuorviato rispetto all'interesse pubblico perseguito, che non può essere ravvisato nella realizzazione di un parcheggio pubblico interrato a fronte di una così rilevante contropartita a favore della Parrocchia, in termini di incremento della volumetria realizzabile.

Considerato, inoltre, che detto accordo deve, per espressa previsione di legge, essere espressamente recepito all'interno del PAT e quindi del PI, la sua approvazione, in un'epoca in cui non era nemmeno in

itinerè l'adozione di tali nuovi strumenti pianificatori, dimostra ancora una volta lo sviamento di potere verificatosi nella fattispecie, senza contare l'assenza di uno specifico procedimento entro il quale inserire l'accordo in corso di approvazione, onde garantire la reale partecipazione da parte dei soggetti interessati, cui rimane unicamente la possibilità di presentare osservazioni in sede di pubblicazione dello strumento urbanistico che lo recepirà.

Con i motivi aggiunti sono stati quindi dedotti ulteriori vizi che hanno interessato i successivi provvedimenti assunti dall'amministrazione, quali sono la convenzione urbanistica stipulata in data 11.9.2012 ed il permesso di costruire n. 42490 del 3.10.2012, provvedimenti che, oltre ad essere viziati in via derivata, presentano comunque ulteriori ed autonomi profili di illegittimità, così come di seguito riassunti.

Rileva, in primo luogo, parte ricorrente come la richiesta di permesso di costruire sia stata presentata quando ancora il PUA non era stato approvato: in tal caso la richiesta doveva essere necessariamente respinta o comunque non doveva essere accettata o, quanto meno, doveva essere sospesa nell'attesa della definitiva approvazione del PUA.

Al contrario, il Comune non solo ha accettato la domanda (che difettando della dichiarazione del progettista attestante la conformità urbanistica dell'intervento era peraltro da considerarsi improcedibile), ma ha provveduto a richiedere integrazioni documentali, salvo

rilasciare il titolo edilizio richiesto in tempi estremamente brevi rispetto alla sopravvenuta approvazione del PUA.


Per altro profilo, il titolo è stato rilasciato con riferimento ad un intervento che avrebbe interessato anche un'area di proprietà demaniale, senza che lo Stato sia stato in qualche modo coinvolto nella richiesta di permesso di costruire.

Infine, anche con riguardo al permesso di costruire, è stata rilevata la violazione del disposto di cui all'art. 17, comma 3 del D.P.R. 380/01 per l'esonero dal pagamento del contributo di costruzione, trattandosi di opere che, secondo l'impostazione difensiva dei ricorrenti, esorbitano dalle attività proprie dell'Oratorio.

La stessa natura di opera di urbanizzazione secondaria degli interventi assentiti, imponeva, peraltro, l'affidamento dei lavori per la loro realizzazione mediante pubblica gara, da cui l'ulteriore vizio di violazione delle norme dettate dal D.lgs. 163/06.

Da ultimo, con riguardo alla convenzione urbanistica allegata al PUA, parte istante denuncia ancora una volta il mancato coinvolgimento di tutti i proprietari delle aree interessate dallo strumento attuativo e l'illegittima previsione per cui la Parrocchia risulta esonerata dal pagamento del contributo di costruzione, dall'obbligo di realizzare le opere di urbanizzazione primaria e di parte di quelle di urbanizzazione secondaria.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Portogruaro, la Parrocchia di Sant'Andrea e Apostolo e la Diocesi di Concordia Pordenone,



nonché l'Agenzia del Demanio, le cui difese, sollevate eccezioni di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e di interesse in capo agli istanti, hanno tutte concluso per l'infondatezza delle censure dedotte avverso gli atti impugnati.

In modo particolare, è stata preliminarmente rilevata la carenza di legittimazione dei tre ricorrenti Consiglieri comunali, in quanto non pregiudicati nel loro munus pubblico, stante la piena legittimità della procedura seguita e dell'adozione e successiva approvazione del PUA n. 15 da parte della Giunta Comunale, sul presupposto della piena conformità del piano attuativo alle disposizioni dettate dal vigente PRG, non rilevandosi alcun profilo di incostituzionalità della normativa introdotta, per tale specifica ipotesi, dalla legge 106/2011. Quanto alla delibera che ha approvato l'accordo di programma, viene altresì rilevata la sua tardiva impugnazione, trattandosi di delibera assunta dal Consiglio Comunale ancora nel 2009, avente per oggetto un accordo che è comunque ancora del tutto improduttivo di effetti, essendo necessario il suo recepimento all'interno del PAT e del PI, che, quanto meno al momento della proposizione del ricorso, non risultavano neppure adottati.

Quanto alla posizione della ricorrente Pauletto, le difese resistenti hanno rilevato come, seppur trattasi di soggetto proprietario di area confinante con quella dell'intervento, nessun pregiudizio può ad essa derivare, quanto meno nei termini prospettati in ricorso, non essendo prevista alcuna servitù di passaggio gravante sull'area di

proprietà, né è prevista in loco alcuna diversa destinazione urbanistica (residenziale, commerciale o direzionale) che in qualche misura possa essere di pregiudizio e detrimento patrimoniale per la proprietà della ricorrente.

Né le ulteriori circostanze dedotte nel corso del giudizio, al fine di avvalorare il pregiudizio derivante dall'intervento contestato, possono supportare l'interesse della ricorrente, trattandosi di profili che comunque non incidono in modo pregiudizievole per la proprietà.

Quanto alla difesa dell'Agenzia del Demanio, l'Avvocatura dello Stato nel proprio atto di costituzione si è limitata a rilevare come il coinvolgimento dello Stato nella fattispecie de qua risulta limitato al solo mappale 287, appartenente al ramo idrico del demanio statale.

Nel merito le difese resistenti hanno comunque controdedotto in ordine a tutte le censure contenute in ricorso e nei motivi aggiunti, sottolineando ancora una volta come il mero richiamo all'accordo di pianificazione contenuto nei provvedimenti impugnati non abbia alcuna rilevanza sostanziale né incida sulla legittimità degli atti impugnati, non trattandosi di atto dotato di effetti prima del suo recepimento nel PAT e PI.

Peraltro, a tale specifico riguardo la difesa del Comune ha sottolineato come avverso la sopravvenuta approvazione del PAT i medesimi ricorrenti abbiano provveduto a proporre autonomo ricorso (n.r.g. 545/13).


Rinunciata l'istanza di misure cautelari, le parti hanno quindi ulteriormente sviluppato le rispettive argomentazioni in previsione dell'udienza di merito.

Nelle more del giudizio decedeva in data 8.8.2013 la ricorrente Pauletto Lidia : con atto di costituzione volontaria e prosecuzione nel processo, depositato in data 12 maggio 2014, dichiarato l'intervenuto decesso, l'erede Pauletto Annita, per il tramite del proprio procuratore, dichiarava a sua volta la propria costituzione volontaria, al fine della prosecuzione del giudizio senza soluzione di continuità, confermando la richiesta di accoglimento delle richieste formulate in occasione del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti. All'udienza del 18 giugno 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Come ampiamente riportato nell'esposizione in fatto, il ricorso sottoposto all'esame del Collegio investe le delibere ed i successivi atti posti in essere nell'ambito di un progetto di riqualificazione di un'area del centro storico di Portogruaro, già utilizzata dalla Parrocchia di Sant'Andrea Apostolo come Oratorio e relative pertinenze, destinate a spazi ricreativi e per lo sport, oltre che all'abitazione del Parroco.


Il gravame proposto dagli odierni istanti è articolato su una complessa serie di motivi di censura che investono in primo luogo le delibere giuntali con le quali, ai sensi dell'art. 5 comma 13, del D.L.



70/2011, convertito in legge 106/2011, è stato adottato ed approvato il PUA n. 15 - Oratorio Pio X e, quale atto presupposto, l'accordo di pianificazione ex art. 6 della legge regionale 11/2004 concluso e approvato nel 2009, che a sua volta ha avuto come oggetto l'ambito de quo (prevedendo uno sviluppo ancor più significativo dello stesso, in connessione con l'obiettivo del Comune di realizzare nella parte sottostante un parcheggio pubblico interrato), per poi estendersi alla convenzione allegata al PUA ed al permesso di costruire rilasciato per la realizzazione dei lavori relativi al primo stralcio (implicanti la demolizione e ricostruzione dell'oratorio e relativi spazi pertinenziali).

Attese le difese formulate dalle parti resistenti, in modo particolare del Comune e della Parrocchia congiuntamente alla Diocesi, il Collegio deve necessariamente valutare le eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso sollevate dalle resistenti.

In via preliminare, infatti, è stata eccepita l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ed interesse in capo ai ricorrenti, per ragioni che – come già accennato in fatto – attengono a profili diversi, distinguendosi la posizione dei tre ricorrenti, che agiscono in qualità di Consiglieri comunali, da quella della ricorrente Pauletto Lidia (cui è subentrata, a seguito decesso di quest'ultima, in qualità di erede, la signora Annita Pauletto), che rivendica il pregiudizio derivante all'immobile di proprietà confinante con l'area oggetto del PUA.



Un ulteriore profilo pregiudiziale è poi stato dedotto anche con riguardo alla tardiva impugnazione dell'accordo di pianificazione approvato con delibera consiliare n. 77/2009, in quanto atto che - impregiudicata ogni valutazione circa il suo recepimento all'interno della disciplina del PUA - comunque risulta impugnato oltre il termine di decadenza e comunque da soggetti, quanto meno per quel che riguarda i tre Consiglieri comunali, che avevano avuto modo di conoscerne i contenuti proprio in virtù della carica ricoperta, senza contare la precedente approvazione del Programma triennale delle opere pubbliche del Comune e del PUT, ove già era stata prospettata la realizzazione del parcheggio interrato (previa cessione da parte della Parrocchia del diritto di superficie nel sottosuolo).

A tale specifico riguardo osserva il Collegio che, sebbene possa assumere rilevanza dirimente la delibazione dell'eccezione di difetto di legittimazione, è da osservare come, anche a voler superare la dedotta tardività, sia indubitabile che in ogni caso la lesività di detto accordo si paleserà soltanto una volta che lo stesso sarà divenuto efficace e operativo.

Infatti, come la stessa difesa di parte ricorrente ha riconosciuto, detto accordo necessita, per essere efficace, di essere recepito e divenire parte integrante dello strumento urbanistico, ossia del PAT e quindi del PI.

Prima di tale momento, l'accordo - sebbene esprima la volontà, politica, del Comune di dare avvio ad un intervento che darà luogo,

nella specie, alla realizzazione di un parcheggio pubblico sotterraneo e che prevede anche una ben precisa contropartita in favore della Parrocchia - non è tuttavia in grado di produrre alcun effetto: ne consegue che, in ogni caso, le censure dedotte avverso tale atto sono comunque inammissibili in quanto riferite a contenuti dell'accordo che, quanto meno al momento in cui è stato proposto il ricorso, non erano in alcun modo operativi.

Solo nell'ipotesi in cui si dovesse accertare che il contenuto dell'accordo è già stato recepito nel PUA impugnato, allora si potrà valutare l'eccezione di tardività.

Tuttavia, anche tale valutazione risulta subordinata all'esame delle eccezioni che investono la legittimazione ad agire dei ricorrenti.

Iniziando dalla posizione dei tre ricorrenti Consiglieri comunali, questi rivendicano la propria legittimazione in ragione del pregiudizio subito nell'esercizio delle proprie funzioni di consiglieri, in quanto il PUA è stato adottato ed approvato dalla Giunta Comunale.

Detta particolare procedura è conseguente all'applicazione dell'art.5, comma 13 del D.L. 70/2011, conv. in L. 106/11, che prevede testualmente: "Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dalla data di conversione in legge del presente decreto, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano altresì le seguenti disposizioni: ... b) i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale

vigente, sono approvati dalla giunta comunale”.

Ciò previsto dalla normativa nazionale, in deroga anche alla disciplina dettata dalla legge urbanistica regionale veneta, n. 11/2004, art. 20, secondo il quale il piano attuativo è adottato dalla Giunta ma è approvato dal Consiglio Comunale, non essendo state apportate modifiche da parte del legislatore regionale veneto, ne consegue che, nell'ipotesi in cui il PUA sia conforme al vigente PRG, questo possa essere, oltre che adottato, anche approvato dalla Giunta comunale.

Poiché i ricorrenti sono consiglieri di minoranza, il pregiudizio derivante all'esercizio del loro munus deriva proprio dalla completa estromissione in ordine alla valutazione relativa al piano attuativo.

Per valutare correttamente la fondatezza dell'eccezione è quindi necessario esaminare se la fattispecie de qua sia stata correttamente ricondotta alle ipotesi disciplinate dall'art. 5, comma 13 testè riportato e se quindi legittimamente si sia concretato, come richiesto dal legislatore nazionale, il potere di adozione ed approvazione del PUA in capo alla Giunta.

Il presupposto di tale ipotesi derogatoria rispetto all'ordine delle competenze, così come dettato dal T.U.E.L. e dalla normativa regionale, è che il contenuto del PUA sia conforme al PRG, ossia non introduca variazioni ai contenuti dello strumento urbanistico sovraordinato.

La ratio di tale previsione è, come appare evidente, quella di semplificare il procedimento nei casi in cui non si apportino

modifiche al PRG, di modo che possa anche essere "sacrificato" l'apporto in sede di approvazione da parte del Consiglio Comunale, che comunque già ha avuto modo di esprimersi in occasione del PRG e che non risulta penalizzato dall'approvazione di un piano attuativo ad esso conforme.

Esaminando, quindi, il caso di specie, è necessario valutare se, per il PUA n. 15, i contenuti dello strumento attuativo siano innovativi rispetto alle previsioni di PRG, ossia se attraverso detto strumento siano state introdotte delle previsioni non conformi a quelle di PRG.

L'assunto difensivo dei ricorrenti poggia essenzialmente sulla considerazione per cui, stante il precedente accordo del 2009 ed il richiamo contenuto nella delibera di approvazione del PUA a detto accordo, quale futuro sviluppo dell'intervento di riqualificazione dell'ambito, il PUA avrebbe già in sé un contenuto difforme rispetto alle previsioni del PRG.

Ciò sarebbe rilevabile proprio dalle caratteristiche dell'intervento, che consentirebbe la realizzazione di opere non strettamente riferite all'attività della parrocchia, per estendersi a contenuti diversi, esulanti dalla destinazione urbanistica assegnata dal PRG a tale ambito.

Orbene, seppure vada dato atto del richiamo, presente nelle delibere impugnate, all'accordo di pianificazione e delle chiare intenzioni dell'amministrazione di dare corso a tale accordo per realizzare il parcheggio interrato, non è tuttavia condivisibile la conclusione cui giunge la difesa istante nel ritenere che le previsioni del PUA abbiano

già modificato la destinazione urbanistica di zona.

Invero, come si legge nella relazione tecnica, l'intervento avrà per oggetto il recupero dell'edificio adibito ad oratorio e delle strutture ad esso correlate e già utilizzate dalla collettività a scopo ricreativo e sportivo.

Dette previsioni non contrastano con la destinazione di zona, sia che essa sia riferita alle prescrizioni dettate dall'art. 58 n.t.a (che fa riferimento a destinazioni d'uso per servizi religiosi, sociali culturali e ricreativi), sia che si faccia riferimento alla destinazione impressa per effetto dell'art. 51 delle n.t.a. (che individua la zona come F2S, da destinare ad attrezzature e servizi di scala comunale), previsione compresa nell'ambito del Capo V che interessa le zone destinate ad uso pubblico e di interesse generale, come espressamente ricordato da parte istante nell'atto introduttivo.

Tutto il progetto è quindi concentrato nella ristrutturazione degli edifici già esistenti (complesso dell'oratorio), onde renderli più funzionali e conformi alle normative vigenti, mediante la demolizione e successiva ricostruzione, mantenendo in ogni caso (cfr. punto 4.6.3 della relazione tecnica) le funzioni destinate a spazi per servizi ricreativi e culturali, la residenza del Parroco, gli spogliatoi per attività sportive ed i porticati.

Dette previsioni sono, come già osservato, coerenti con le destinazioni impresse alla zona dal PRG, riconducendosi sempre nell'ambito dei servizi ricreativi o religiosi della struttura.

Parimenti, con riferimento alla contestuale previsione della realizzazione di un parcheggio sotterraneo da destinare all'uso pubblico, anche detta previsione non appare in contrasto con le disposizioni del PRG, tenuto conto della destinazione F2S, che comunque consente la realizzazione di opere di interesse comune, quale è pacificamente il parcheggio previsto.

In un tale contesto progettuale, nonostante il richiamo all'accordo del 2009, non è ravvisabile alcuna deroga o innovazione rispetto alle previsioni di zona dettate dallo strumento urbanistica sovraordinata, tale da ritenere che il PUA si ponga in difformità dal PRG.

Certamente va dato atto che nella delibera è riportato il seguente inciso: "In applicazione dell'accordo, per la riqualificazione urbanistica del'ambito PUA n. 15, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 77 del 16.4.2009, il comparto potrà disporre di un'ulteriore volumetria di circa 3000 mc., fino al raggiungimento i 15.000 mc. massimi, eventualmente trasferibili, a seguito dell'inserimento di specifico accordo di pianificazione ex art. 6 della L.r. 11/2004 nel PAT (Piano di Assetto del Territorio)".

Tuttavia, è chiaramente evincibile proprio dalla lettura di detto inciso che il richiamo all'accordo di pianificazione ed agli effetti che lo stesso avrà in termini di incremento della volumetria disponibile, è esplicitamente subordinato al recepimento dello stesso da parte del PAT e solo a seguito di tale passaggio potrà darsi luogo ad un diverso utilizzo della volumetria computabile.



Prima di tale momento, come espressamente indicato nella delibera giunta, la volumetria da considerare è quella corrispondente alla superficie esistente, senza alcun ulteriore incremento, mentre, come già osservato, la destinazione impressa all'area rimane conforme alle previsioni dettate dall'attuale PRG, non essendo state previste destinazioni residenziali o commerciali o direzionali.

Ne consegue che il PUA approvato non risulta in contrasto con il PRG e quindi correttamente, sussistendone i presupposti, è stata data applicazione alla previsione introdotta con L. 106/2011.

Ciò comporta che, essendo stata legittimamente esclusa la competenza del Consiglio per l'approvazione del PUA in esame, non sussiste il pregiudizio lamentato per l'esercizio delle prerogative consiliari da parte dei ricorrenti, da cui il difetto di legittimazione e l'inammissibilità, per quanto riguarda gli stessi, del ricorso proposto.

La riconosciuta inammissibilità del ricorso per quanto riguarda i ricorrenti Gradini, Florean e Geronazzo, richiede, tuttavia, la delibazione circa i profili di incostituzionalità prospettati, in via subordinata, dai ricorrenti con riguardo proprio alla disposizione introdotta dall'art.5, comma 13 della legge 106/11.

La difesa istante ha infatti evidenziato come detta norma si ponga in palese contrasto con i principi di rispetto delle autonomie dettati dalla Costituzione, così come espressamente richiamati nel T.U.E.L., nella parte in cui rileva come le norme in esso contenute siano espressione di principi generali, non modificabili se non per espressa



previsione normativa, nonché dal richiamo contenuto nel medesimo corpo normativo all'art. 128 della Costituzione, che ribadisce il rispetto delle autonomie, principio che, proprio attraverso la sottrazione della competenza all'approvazione del PUA al Consiglio Comunale, sarebbe stato violato dalla norma contestata.

Ritiene il Collegio che la questione di legittimità costituzionale, sebbene rilevante ai fini della decisione in esame, non presenti elementi di manifesta fondatezza per le considerazioni che seguono.

In primo luogo, vanno ribadite le considerazioni sopra accennate circa la ratio della norma e la conseguente insussistenza di un reale pregiudizio per le funzioni assegnate al Consiglio.

Al riguardo è stato messo in rilievo come detta previsione, da un punto di vista squisitamente politico, attribuendo il compito di approvazione dei PUA ad un organo di maggioranza, faccia di per sé venire meno il ruolo dell'opposizione (ed è infatti questo il punto che ha spinto i ricorrenti a impugnare le delibere): tuttavia, come già osservato, il profilo non è dirimente, in quanto i piani di cui si discute debbono essere conformi al PRG, che a sua volta è stato, seppur in passato, votato dal Consiglio comunale.

Invero, proprio tenuto conto delle specifiche condizioni in presenza delle quali è possibile concentrare in capo alla Giunta l'adozione e l'approvazione del PUA, ossia la sua conformità alle previsioni di PRG, è evidente che se il PUA non presenta innovazioni rispetto al PRG, esso si porrà in sintonia con ciò che il Consiglio Comunale ha



già deliberato in occasione della redazione del PRG.

La concentrazione dell'intera procedura in capo alla Giunta, quindi, risponde ad esigenze di celerità e semplificazione che comunque non diminuiscono le competenze del Consiglio, trattandosi dell'approvazione di uno strumento urbanistico di secondo grado coerente e conforme a quanto già deliberato dal Consiglio Comunale.

Per altro verso e con espresso riguardo al rispetto delle disposizioni costituzionali che assicurano le autonomie ed al richiamo contenuto nel T.U.E.L. all'art. 128 Cost. (proprio al fine di impedire, quale norma di salvaguardia, la deroga o, più correttamente, l'abrogazione tacita delle disposizioni in esso contenute per effetto di leggi sopravvenute, non aventi tale specifica e conclamata finalità), il Collegio osserva in primo luogo come detto richiamo alla norma costituzionale non abbia più valore, per effetto dell'art. 9, comma 2, L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che ne ha disposto l'abrogazione.

Eliminato il richiamo costituzionale, l'analisi della norma dell'art. 5, comma 13 – ferme restando le considerazioni sopra espresse circa il rispetto delle autonomie e delle competenze degli organi - deve quindi essere operata solo attraverso il rapporto che intercorre tra le due fonti normative, da un lato un T.U.E.L., decreto legislativo 267/01, normazione delegata dal Parlamento, e dall'altro una legge ordinaria, L. n. 106/11.

In punto di stretto diritto, se sussiste un rapporto di sovra



ordinazione gerarchica fra le due norme, il problema è pacificamente risolto nel senso che sarà la norma superiore a prevalere, rendendo l'altra invalida.

Diversamente, nell'ipotesi in cui siano norme di pari rango normativo, dovrà essere seguito il criterio cronologico, per cui la norma successiva abrogherà quella precedente.

Seguendo la tesi maggioritaria che attribuisce ai Testi Unici il medesimo livello gerarchico delle leggi del Parlamento, applicando anche nel caso in esame il criterio cronologico, la legge 106/11 deve prevalere ed abrogare, nelle specifiche ipotesi, la norma dell'art. 42 del T.U.E.L.

Essendo venuto a mancare il richiamo all'art. 128 Cost. contenuto nell'art. 1 T.U.E.L., difettando un ulteriore fondamento costituzionale delle disposizioni contemplate dal testo unico, e applicando dunque il principio cronologico, la nuova disciplina, avente pari forza della precedente, ne determina l'abrogazione.

Non profilandosi, quindi, neppure sotto il profilo del contrasto con i principi costituzionali, ragioni per non dare applicazione alla normativa applicata nel caso in esame, restano confermate le conclusioni sopra espresse circa l'inammissibilità del ricorso proposto dai tre Consiglieri comunali.

Resta, infine da esaminare l'ulteriore eccezione di inammissibilità per difetto di interesse sollevata dalle resistenti nei confronti della quarta ricorrente, signora Pauletto, che ha chiesto l'annullamento degli atti



impugnati in considerazione del pregiudizio derivante alla proprietà sulla quale insiste l'edificio destinato a residenza, per effetto dell'attuazione del PUA.

Sul punto non vi è dubbio circa la condizione di vicinitas che identifica la posizione della ricorrente, in quanto proprietaria di area confinante con il perimetro del PUA.

Tuttavia, come noto e come da costante orientamento del Tribunale sull'argomento, il mero requisito della vicinitas non è considerato sufficiente a fondare la legittimazione e l'interesse alla proposizione del ricorso, essendo necessario individuare il reale pregiudizio che può conseguire all'esecuzione degli interventi previsti nel PUA.

Orbene, a tale riguardo la difesa della ricorrente ha svolto, in occasione del ricorso introduttivo, una serie di considerazioni, che erano rivolte a dimostrare il pregiudizio paventato, considerazioni che, tuttavia, sono state smentite in punto di fatto dalle difese delle resistenti.

Invero, in base al progetto non è previsto alcun coinvolgimento della proprietà della ricorrente mediante la supposta imposizione di una servitù di passaggio sul fondo di proprietà.

Allo stesso modo, proprio per le considerazioni già svolte circa il contenuto del progetto e le previsioni del PUA, nessuna destinazione a carattere commerciale o direzionale è stata introdotta nel piano, di modo che nessuna ripercussione negativa può derivare alla ricorrente nei termini descritti in ricorso.



In realtà, è oggettivo che gli interventi che verranno realizzati daranno luogo, fatta eccezione per quanto riguarda il parcheggio interrato (il cui accesso, tuttavia, non coinvolge in alcun modo la proprietà Pauletto), ad opere che sostanzialmente riprenderanno le costruzioni in precedenza esistenti, assicurando la ricostruzione dell'Oratorio (peraltro a distanza maggiore dal confine) ed il rifacimento delle strutture pertinenziali annesse, già dedicate allo sport ed alle attività ricreative.

Quanto agli ulteriori profili dedotti in occasione della memoria del 10 gennaio 2013, con allegata perizia tecnica documentale predisposta dall'Architetto Lorenzon per la ricorrente, ritiene il Collegio che - anche a voler superare le eccezioni che sono state sollevate al riguardo circa l'inammissibilità di nuovi profili di illegittimità degli atti impugnati ivi prospettati, in quanto tardivamente proposti (in questo caso rispetto al permesso di costruire) - i chiarimenti forniti al riguardo dalla difesa della Parrocchia hanno evidenziato ancora una volta e con specifico riferimento all'interesse ad agire della proprietà Pauletto che non sussiste un reale pregiudizio per la stessa.

Il livello del terreno, calcolato nella media dell'andamento dello stesso, risulta infatti rispettoso delle prescrizioni dettate dal regolamento edilizio, mentre la pista ciclabile corre unicamente nell'ambito del confine di proprietà della Parrocchia e sono stati assunti tutti gli accorgimenti per evitare eventuali versamenti di acque piovane.



Quanto, infine, alla piantumazione, essa risulta conforme alle tipologie tipicamente utilizzate proprio al fine di schermare la visuale, per cui anche sotto tale profilo non emergono elementi tali da confermare il pregiudizio paventato e quindi fondare l'interesse al ricorso.

Da ultimo, va altresì rilevata l'inammissibilità di ogni doglianza dedotta con riferimento al pregiudizio derivante al demanio dello Stato per le aree coinvolte nel PUA, atteso che risulta di tutta evidenza la carenza di un interesse diretto e personale dei ricorrenti a tutelare posizioni facenti capo ad altro soggetto.

In conclusione, accolte per le ragioni sin qui espresse, le eccezioni sollevate dalle difese resistenti, il ricorso va dichiarato inammissibile.

Sussistono ragioni di equità, tenuto conto anche della particolare complessità delle questioni trattate, per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:



Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

Alessandra Farina

IL PRESIDENTE

Oria Settesoldi

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

IL 9 LUG 2014

IL SEGRETARIO

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

Alessandra Farina

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO
SECONDA SEZIONE

Addi 9 LUG 2014 copia conforme
del presente atto è stata trasmessa a

...all'Avvocatura dello Stato di Venezia



IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Alessandra Farina