

Pubblicato il 19/09/2022

Sent. n. 1406/2022

REPUBBLICA ITALIANA

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 1699 del 2015, proposto da [omissis], in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Aurelio Bianchini, Gerhart Gostner, Laura Poggi, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Aurelio Bianchini in Venezia, S. Croce, 269 - Ponte Squartai;

contro

Comune di Lazise, non costituito in giudizio;

nei confronti

[omissis], non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione del n. 39 del 11.08.2015, con la quale il Consiglio Comunale di Lazise ha approvato "definitivamente la variante al P.I. n. 4/al oggetto della deliberazione comunale n. 13 del 18.06.2014 con conseguente annullamento delle proposte di accordo n. 1,2,3,4,6,7,8,9,11,12,13,14 e 15 e con contemporanea integrazione della medesima variante n. 4/al con le nuove proposte di accordo sostitutive degli accordi annullati 11. 1,4,6,7, e 15, conformemente al parere espresso dall'arch. Roberto Sbrogiò";

di ogni altro atto connesso, conseguente e/o presupposto ivi compreso il documento programmatico preliminare (documento del Sindaco) di cui il Consiglio Comunale ha preso atto con deliberazione n. 7 del 03.04.2014 (doc. 26);

e per la riunione *ex art. 70 c.p.a.* del ricorso con quello n. 1537/14 R.G.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento PNRR del giorno 13 settembre 2022, tenutasi da remoto con modalità telematiche, il dott. Paolo Nasini e udito il procuratore di parte ricorrente, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

[omissis] è proprietaria di un appezzamento di terreno, fronteggiante il lago di Garda, sito in Comune Lazise, [omissis], individuato catastalmente al N.C.T. del Comune di Lazise al foglio [omissis], mapp. [omissis] e al fg. [omissis], mapp. [omissis].

Con delibera n. 36 del 27.11.2012, il Consiglio Comunale di Lazise ha adottato la variante n. 3 al Piano Interventi, approvando 15 accordi pubblico/privati (ivi compreso l'accordo n. 11, proposto dalla ricorrente) e recependo gli stessi quale parte integrante del P.I. adottato.

Con delibera del Consiglio Comunale n. 12 del 09.04.2013, il Comune di Lazise ha approvato la variante n. 3 al P.I. e con essa l'accordo pubblico/privato n. 11, accogliendo la proposta di pianificazione formulata dall'[omissis].

In forza di delibera n. 13 del 18 giugno 2014, il Consiglio Comunale ha adottato la Variante parziale 4/a1 al Piano Interventi, composta dagli elaborati progettuali predisposti ciascuno per la propria competenza dall'arch. Roberto Sbrogiò di Verona per la parte urbanistica e dallo studio Benincà, per gli studi e per le parti specialistiche.

Con la variante il Comune ha stralciato dal P.I. tutti gli accordi *ex art. 6* approvati e recepiti con la precedente variante n. 3, compreso l'accordo n. 11 interessante le aree delle ricorrenti.

Il Piano adottato con delibera n. 13 del 18.06.2014 è stato depositato e posto a disposizione del pubblico presso la sede municipale per 30 giorni consecutivi da 04.07.2014.

Nel periodo di deposito e pubblicazione e nei successivi trenta giorni previsti dalla legge urbanistica regionale sono pervenute 37 osservazioni, mentre 13 osservazioni sono pervenute oltre il termine di cui al comma 3 dell'art. 18 della legge regionale n. 11/2004.

Con delibera del Consiglio Comunale n. 1/2015 è stata, quindi, approvata "la variante al PI n. 4/a1, adottata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 18.06.2014 relativamente e limitatamente all'annullamento degli accordi n. 5 e n. 10".

Infine, con DCC n. 39/2015, il Comune ha approvato <<definitivamente la variante al P.I. n. 4/a1 oggetto della deliberazione comunale n. 13 del 18.06.2014 con conseguente annullamento delle proposte di accordo n. 1,2,3,4,6,7,8,9,11,12,13,14 e 15 e con contemporanea integrazione della medesima variante n. 4/a1 con le nuove proposte di accordo sostitutive degli accordi annullati n. 1,4,6,7, e 15, conformemente al parere espresso dall'arch. Roberto Sbrogiò>>.

L'Amministrazione, quindi, ha motivato il provvedimento come segue: <<rilevato che è fondamentale interesse del Comune ricondurre le previsioni illegittime della Variante n. 3 al P.I. entro i limiti dimensionali e di legittimità del PAT, con lo scopo di assicurare che le mancate stipulazioni degli accordi definitivi con prestazione di adeguate fidejussioni previste dall'art. 6.1. delle N.T.O. del P.I. e la deliberazione di adozione della Variante 4/a1 assunta poco più di un anno dall'approvazione della Variante 3 al PI annullata, costituiscono elementi sufficienti ad escludere il consolidamento di affidamenti o aspettative da parte delle società e privati interessati; che con riguardo agli accordi annullati (n. 2, 3, 9, 11, 12, 13), il Comune ritiene, in particolare, che l'assai rilevante superamento dei limiti volumetrici di destinazione residenziale, oltre al consumo della SA U, ognuno nell'ambito ATO di riferimento, prodotti dall'approvazione degli accordi, rappresentano una violazione del dimensionamento dello strumento urbanistico che altererebbe in maniera grave ed in misura iniqua la programmazione urbanistica della zona, privando l'Amministrazione della facoltà di esercitare i poteri di pianificazione territoriale che gli sono propri, a tutela di un equo temperamento delle esigenze collettive; che al tempo stesso le trasformazioni di destinazioni delle aree e l'attribuzione dei volumi residenziali previsti dagli accordi, oltre al consumo della SA U, sottrarrebbero analoghe facoltà edificatorie alla residua comunità locale; che l'annullamento deliberato dal Comune per gli accordi n. 2,3,9,11,12,13, oltre all'accoglimento delle osservazioni n. 8 e 14 e alla modifica delle superfici e dei volumi degli ambiti degli accordi n. 1,4,6,7 e 15, tende a riequilibrare un assetto urbanistico gravemente alterato, a tutela di un interesse generale al corretto governo del territorio che è di rilevanza largamente superiore a quello, meramente speculativo, delle società e privati interessati; che l'approvazione della Variante n. 4/a1, così come illustrata, con la conferma dell'annullamento di tutte le proposte di accordo esaminate e con l'approvazione di nuove proposte di pianificazione sostitutive degli accordi n. 1,4,6,7 e 15 comporta un recupero di volumetria residenziale pari a mc. 106.900 su mc. 115322 di sfioramento verificato dopo la Var 3 al PI per i soli accordi Pubblico /Privati e un recupero della SAU pari a mq. 89.142 su mq. 105.038 di sfioramento verificato dopo la Var. 3 al PI per i soli accordi Pubblico/Privati; che l'esercizio dell'azione di autotutela amministrativa attivato dal Comune è diretto a dare attuazione al principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione>>.

Avverso il suddetto provvedimento parte ricorrente ha proposto impugnazione, con ricorso depositato in data 2 dicembre 2015, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1. secondo parte ricorrente il provvedimento di approvazione della variante sarebbe illegittimo in quanto avrebbe radicalmente mutato i criteri che avevano presieduto all'impostazione dell'atto di adozione della stessa, fondato sulla necessità di integrale annullamento di tutti gli accordi posti a base della variante n.3, laddove con l'atto di approvazione la variante 4/a1 è stata integrata con le nuove proposte di accordo sostitutive degli accordi annullati n. 1, 4, 6, 7 e 15; quindi, in sede di approvazione la variante è stata integrata con 5 nuovi accordi comportanti un utilizzo del territorio con consumo di SAU con superamento di mq. 15.89610, del limite quantitativo massimo di zona agricola trasformabile a favore di zone con destinazione diversa da quella agricola, posto dal PAT; il Consiglio Comunale, quindi, con il medesimo provvedimento, illegittimamente, avrebbe, da un lato, annullato le previsioni del PI assunte in recepimento di accordi ex art. 6 LRV n. 11/0411, perché avrebbero illegittimamente violato i limiti dimensionali fissati dal PAT e, contestualmente, recepito e approvato nuovi accordi che, a loro volta, tali limiti violerebbero; il provvedimento impugnato sarebbe, quindi, afflitto da contraddittorietà intrinseca laddove senza motivazione annulla l'accordo n. 11, di interesse dei ricorrenti semplicemente imputando allo stesso uno "sforamento" del quantitativo di SAU trasformabile fissato dal PAT per una superficie pari a mq. 3.285, e contemporaneamente approva 5 nuovi accordi che consumano una quantità di SAU in eccesso rispetto ai parametri del PAT di 6 volte superiore a quella che avrebbe consumato l'accordo 11;

2. senza alcuna motivazione il Comune sia nel provvedimento di adozione che in quello di approvazione avrebbe ritenuto che l'accordo n. 11 di interesse di parte ricorrente concorrerebbe al superamento SAU per una superficie pari a 3.285 mq; inoltre, secondo parte ricorrente, la valutazione tecnica del Comune è stata errata, in quanto la porzione di terreno individuata come superficie trasformata dall'accordo, anche in conseguenza di quest'ultimo avrebbe continuato ad essere inserita in "Zona Agricola";

3. poiché molti accordi che, nelle verifiche effettuate dalla stessa P.A. per la redazione della variante 3, non risultavano incidere su zone agricole computate a SAU soggette a limite di trasformabilità calcolato nel P.A.T., risulterebbero, invece, consumare SAU nell'analisi cartografica di sovrapposizione elaborata dai redattori della variante 4A1, il provvedimento impugnato avrebbe dovuto motivare puntualmente sulle ragioni di detto contrasto ed in particolare sui motivi per cui un accordo pubblico/privato che nell'elaborato A1 era stato ritenuto irrilevante ai fini del consumo SAU, viene ritenuto rilevante solo ora in sede di verifica; inoltre, poiché dagli elaborati tecnici delle varianti 1 e 2 al P.I. risulterebbe documentalmente che la SAU residua trasformabile dalla variante 3 era comunque superiore agli 80.000 mq, e dalla relazione alla variante 3 la SAU trasformata per gli accordi risultava pari a 72.820 mq e la SAU residua a 13.110 mq, il provvedimento impugnato avrebbe dovuto motivare puntualmente sui motivi per cui, secondo i redattori della nuova variante, la SAU trasformata avrebbe superato di 82.102 mq. la SAU trasformabile in applicazione del P.A.T.; i redattori della variante impugnata avrebbero dovuto puntualmente verificare se l'area agricola che essi hanno individuato come "trasformata" dal primo P.I. e dalle successive varianti, avesse o meno le caratteristiche SAU secondo i criteri definiti dalla normativa regionale di riferimento e avrebbero dovuto specificare con precisione quali aree, trasformate dalle varianti precedenti e dalle stesse ritenute ininfluenti ai fini del calcolo della SAU trasformata, abbiano ritenuto concorrere allo sfioramento del dimensionamento previsto dal P.A.T, contestato con la variante 4a1; nel caso dell'accordo 11 dei ricorrenti, poiché l'accordo prevedeva la trasformazione di un'area ricreativa a verde in un'altra area ricreativa a verde, non si sarebbe determinato alcun consumo della quantità di zona agricola trasformabile, non sussistendo lo "sforamento" di SAU;

4. secondo parte ricorrente i provvedimenti impugnati sarebbero fondati solo su ragioni politiche – con particolare riguardo proprio all'accordo 11 – e la variante 3 e gli accordi dalla stessa recepiti avrebbero dovuto essere oggetto di un provvedimento di annullamento in via di autotutela da parte del Comune di Lazise e non di variante, la quale, peraltro, ha recepito e approvato, con una un'unica deliberazione in sede di approvazione, nuovi accordi destinati anch'essi a consumare SAU in eccesso;

per contro, secondo parte ricorrente, l'annullamento in via di autotutela avrebbe dovuto interessare l'intero P.I., la variante 1 e la variante 2, tenuto conto del fatto che, nonostante lo stralcio degli accordi di cui alla variante 3, permarrrebbe uno "sforamento" dei limiti posti dal P.A.T. sia in termini di carico insediativo di edilizia residenziale, sia per consumo di SAU addebitabile anche alla precedente pianificazione del P.I.; non risulterebbe legittima, né comprensibile, la scelta di annullare gli accordi di cui alla variante 3 quando il consumo SAU è stato determinato anche dalle precedenti varianti, e ancor meno la scelta di stralciare previsioni urbanistiche contestando un sovradimensionamento rispetto al P.A.T., per poi adottare e approvare nuove varianti che comportano ulteriore carico insediativo di edilizia residenziale e/o consumo di S.A.U.

Il Comune resistente, nonostante la regolarità della notifica, non si è costituito in giudizio.

All'esito dell'udienza di smaltimento PNRR del 13 settembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare: sull'istanza di riunione presentata da parte ricorrente.

Parte ricorrente ha chiesto la riunione del presente giudizio con quello Rg n. 1537/14, precedentemente instaurato e avente ad oggetto il provvedimento di adozione della variante contestata.

Il Collegio ritiene che, in considerazione delle peculiarità del caso di specie, laddove l'atto di approvazione contiene significative modifiche dell'assetto della variante così come precedentemente adottata, non vi siano i presupposti per procedere alla riunione dei ricorsi, con conseguente decisione separata degli stessi.

Si rammenta, al riguardo, l'insegnamento secondo il quale <<la scelta del giudice di primo grado di (non) disporre la riunione di giudizi connessi, ex art. 70 c.p.a., è discrezionale, insindacabile nel merito in sede di appello e, salvo il limite dell'abnormità (nel caso di specie non configurabile) non impugnabile attesa l'indole non decisoria della relativa statuizione (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 3779 del 2021; n. 4071 del 2018; n. 2366 del 2018; sez. III, n. 3518 del 2016)>> (Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2022, n. 1175).

2. Nel merito.

Il Collegio ritiene di esaminare il motivo di più agevole e rapido scrutinio che determina l'accoglimento del ricorso, con assorbimento degli altri motivi, in ossequio ai principi della "ragione più liquida", di economia processuale e di sinteticità della motivazione. (in tal senso, Cons Stato, sez. III, 6 maggio 2021, n. 3534; sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4971; sez. IV, 27 agosto 2019, n. 5891).

In particolare, occorre rammentare l'insegnamento secondo il quale la necessità di ripubblicazione del piano <<viene ritenuta sussistere allorché, in un qualunque momento della procedura che porta alla sua approvazione, vi sia stata una sua rielaborazione complessiva, cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione presiedono (Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009, n. 1477; id., 25 novembre 2003, n. 7782; cfr. anche la più recente Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6484). Si tratta di orientamento seguito anche dalla giurisprudenza di prime cure, secondo la quale la necessità di ripubblicazione si impone allorquando fra la fase di adozione e quella di approvazione siano intervenuti mutamenti tali da determinare un cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri che presiedono alla sua impostazione (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 26 novembre 2018, n. 2677). Rileva infine il Collegio che debba escludersi che si possa parlare di rielaborazione complessiva del piano, quando, in sede di approvazione, vengano introdotte modifiche che riguardano la disciplina di singole aree o singoli gruppi di aree (Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6484, cit. supra); in altri termini, l'obbligo de quo non sussiste nel caso in cui le modifiche consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino inalterato l'impianto originario, quand'anche queste siano numerose sul piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di singole aree o gruppi di aree (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 8 maggio 2017, n. 614; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 8 maggio 2017,

n. 880). Il che è quanto accaduto nel caso di specie, che ha riguardato, come già precisato, le aree a contorno di ville storiche disseminate nel territorio comunale>> (Consiglio di Stato sez. II, 14/11/2019, n.7839).

Nel caso di specie, il provvedimento di approvazione, nella misura in cui ha comunque portato alla stipula di alcuni accordi pubblico-privati che determinano consumo di suolo con superamento del limite di S.A.U. valorizzato dal Comune nel provvedimento di adozione, si è posto in sostanziale contrasto con una delle linee giustificative fondamentali che avevano condotto, in sede di adozione, al totale “azzeramento” degli accordi stipulati con i privati, ovvero annullare tutti i suddetti accordi in quanto comportanti un consumo di S.A.U. superiore ai limiti ammessi dagli atti pianificatori.

L’aver, infatti, in sede di approvazione, consentito comunque la stipula e, quindi, di fatto, il “salvataggio”, di alcuni di questi accordi, a discapito di altri, pur comportando i primi un superamento di SAU al di là del limite precedentemente valorizzato dallo stesso Comune, viene a determinare, da un lato, un evidente mutamento strutturale della “variante” così come adottata, e dall’altro lato, un diverso trattamento tra i diversi accordi e, quindi, tra i diversi privati che a seguito della precedente variante avevano maturato un affidamento sulla realizzazione degli stessi, senza che sulle ragioni della scelta in ordine a tale diverso trattamento sia stata fornita adeguata motivazione.

Pertanto, il ricorso deve essere accolto nei limiti e per le ragioni che precedono, con conseguente annullamento dell’atto di approvazione impugnato n. 39 del 11.08.2015, il Comune, per l’effetto, dovendosi rideterminare in conformità a quanto più sopra esposto.

Le spese di lite devono essere compensate attesa la particolarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti e per le ragioni sopra esposte, e, per l’effetto, annulla l’atto di approvazione impugnato n. 39 del 11.08.2015.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 13 settembre 2022, tenutasi da remoto con modalità telematiche, con l'intervento dei magistrati:

Mara Bertagnolli, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Paolo Nasini, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Paolo Nasini

IL PRESIDENTE

Mara Bertagnolli

IL SEGRETARIO