



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello n. 4668 del 2010, proposto da IV Novembre s.r.l. e Villa Rossi s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avv.ti Bruno Barel e Andrea Manzi, ed elettivamente domiciliate presso quest'ultimo in Roma, via F. Confalonieri n. 5, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

contro

Comune di Asiago, in persona del sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Piero d'Amelio e Maria Stefania Masini, ed elettivamente domiciliato presso i difensori in Roma, via della Vite n. 7, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

nei confronti di

Sante Piotto e Domenico Magrin, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 2685 del 30 ottobre 2009;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Asiago;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 giugno 2011 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti gli avvocati Bruno Barel, Andrea Manzi e Giovanni C. Crisostomo Sciacca in sostituzione di Piero D'Amelio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 4668 del 2010, IV Novembre s.r.l. e Villa Rossi s.r.l. propongono appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 2685 del 30 ottobre 2009 con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro il Comune di Asiago per l'annullamento della delibera del consiglio comunale di Asiago n. 44 del 31 ottobre 2008, nonché di ogni ulteriore atto presupposto, connesso o conseguente.

A sostegno delle doglianze proposte dinanzi al giudice di prime cure, le ricorrenti affermavano di essere proprietarie o di avere comunque nella propria disponibilità tre aree, non contigue e in adiacenza ad altre già edificate o lottizzate, situate in prossimità dell'Hotel Des Alpes, ricadenti in zona che il PRG del comune di Asiago (approvato con DGR n. 597 del 3.03.98) ha individuato come "Area di trasformazione residenziale - ambito A – Colonie", con previsione di nuovi insediamenti. Alle stesse si accede, rispettivamente, da via Enego (che, per quanto privata, si dice di uso pubblico) e da via Villa Rossi.

Orbene, in relazione al piano di lottizzazione di iniziativa privata (d'ora in avanti: PdL) di siffatte aree, per quanto poc'anzi detto conforme allo strumento urbanistico, adottato –a seguito di diffida, dalla G.M. con delibera n. 59 del

20.03.2007-, nonostante detta adozione, e il parere favorevole della commissione edilizia (CEC), il consiglio comunale denegava l'approvazione, con delibera 18.09.2007 n. 33, adducendo l'inettitudine della viabilità di accesso (via Enego e via Villa Rossi) a sostenere il maggior traffico generato dalle nuove residenze, ricadute sulla rete dei servizi, incidenza negativa sull'ambiente e sul paesaggio, ecc.

Tale delibera consiliare veniva impugnata dalle società interessate, che ne ottenevano l'annullamento (TAR VE, Sez. II, n. 44/2008, confermata da Cons. St., n. 4368/2008). A questo punto il consiglio comunale, a seguito di diffida ad adempiere alle menzionate pronunce giurisdizionali, adottava la delibera n. 44 del 31.10.2008 con la quale assumeva le conseguenti determinazioni, peraltro pervenendo ugualmente –sulla base di una perizia volta allo “studio di valutazione di sostenibilità ambientale e urbanistica relativamente ai sistemi strutturali di servizio, con particolare riguardo all'accessibilità viabilistica” un organismo specializzato (CRUIE: Centro di ricerca in urbanistica e ingegneria ecologica, dell'Università di Genova)- al diniego di approvazione, in sintesi perché: a) la viabilità esistente è inidonea e insufficiente, in relazione all'area vasta in cui si inserisce il PdL; b) l'impatto ambientale è fortemente negativo per gli equilibri ambientali e naturalistici del territorio; c) dalla perizia del CRUIE emerge che il PdL intacca l'integrità delle unità di paesaggio con i processi erosivi della diffusione insediativa e della frammentazione infrastrutturale e la negazione dei fattori storici, ... elementi costitutivi del valore paesaggistico del sito.

Contro siffatte determinazioni insorgevano davanti al T.A.R. le società interessate. A sostegno del gravame esse deducevano, con il primo motivo -oltre a violazione del giudicato e del principio di buona amministrazione ed eccesso di potere per perplessità della motivazione-, che il diniego è basato sulle medesime ragioni poste alla base della precedente delibera consiliare annullata giudizialmente. Se il Pdl è

conforme allo strumento urbanistico vigente, non può il consiglio comunale non approvarlo: laddove non lo condivida, esso è tenuto a procedere a variare il PRG.

Con il secondo mezzo si affermava che la perizia tecnica menzionata non è stata condivisa dal Consiglio di Stato, sul punto dell'asserita inadeguatezza della sistema viario e della natura privata di via Enego (il che non è comprovato dal comune), che invece da anni è di uso pubblico. Vengono contestate, inoltre, le conclusioni raggiunte dal CRUIE in ordine all'incremento del traffico. Più attendibili, al riguardo, si rivelano le conclusioni raggiunte nella perizia prodotta, a cura di docenti dell'Università di Padova.

Con il terzo motivo venivano ulteriormente censurate le risultanze dello studio del CRUIE.

Con il quarto mezzo si lamentava eccesso di potere per sviamento –sul presupposto che le determinazioni avversate siano il frutto di una battaglia politica- e contraddittorietà, essendo state smentite le previsioni urbanistiche formulate solo quattro anni prima.

Con il quinto motivo si lamentava violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/90, non essendo stato comunicato il preavviso di rigetto.

Con il sesto mezzo, infine, si sosteneva che, essendo quella sottoposta al consiglio comunale una proposta di approvazione, occorreva, ai sensi del regolamento comunale, una nuova e diversa proposta.

Resisteva l'amministrazione comunale, eccependo, anche con successiva memoria: che il diniego di approvazione sia il risultato non di una battaglia politica, ma di dati tecnici scaturiti da una ponderosa istruttoria; il PdL solo in astratto è conforme al PRG, essendo, invece, incompleto, data l'insufficienza delle due strade di accesso ed essendo contrari i proprietari privati di via Enego e l'ente gestore della strada sulla quale quelle si immettono; ridotta è la larghezza di entrambe le vie di accesso; sono inammissibili le censure che rinviano al

precedente ricorso; l'approvazione da parte del consiglio comunale non è un atto dovuto, avendo carattere discrezionale, laddove a carattere di verifica di conformità al PRG è l'adozione da parte della giunta; la proposta era unica.

Il ricorso veniva quindi deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le doglianze, soffermandosi soprattutto sulla questione dell'idoneità delle strade e sull'infondatezza dei motivi di censura sollevati contro la valutazione operata dal Comune di Asiago.

Contestando le statuizioni del primo giudice, le parti appellanti ripropongono le proprie censure, sottolineando la scorretta lettura in fatto ed in diritto operata dalla sentenza impugnata.

Nel giudizio di appello, si è costituito il Comune di Asiago, chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via graduata, rigettare il ricorso.

Alla pubblica udienza del 14 giugno 2011, il ricorso è stato discusso ed assunto in decisione.

DIRITTO

1. - In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di improcedibilità dell'appello sollevata dal Comune di Asiago, il quale evidenzia come, dopo l'adozione da parte dello stesso ente di un nuovo piano di assetto del territorio (PAT), si sarebbe determinata una nuova situazione dell'area tale da rendere giuridicamente impossibile la realizzazione del piano di lottizzazione proposto dalla IV Novembre s.r.l. e dalla Villa Rossi s.r.l. in quanto non più compatibile con la destinazione urbanistica impressa.

1.1. - L'eccezione va respinta.

Sebbene non sia contestato tra le parti che il detto piano, ancorché solo adottato, contenga previsioni che escludano la possibilità di realizzare l'intervento edilizio di cui trattasi, la Sezione non può che osservare come l'accoglimento del presente appello, che comporta l'illegittimità della delibera del consiglio comunale di Asiago

n. 44 del 31 ottobre 2008 di diniego di approvazione della lottizzazione, porti in ogni caso un utile alle parti appellanti, quanto meno nel senso di poter agire in via risarcitoria per la lesione del proprio interesse legittimo a conseguire i titoli abilitativi. La possibilità residua di un risarcimento, anche solo per equivalente, rende quindi attuale la pretesa della parte appellante e conseguentemente procedibile l'appello, in relazione al possibile conseguimento di tale succedaneo bene della vita.

2. - Venendo al merito della questione, va rilevato come l'appello sia fondato e meriti accoglimento entro i termini di seguito precisati.

3. - La Sezione ritiene di dover dare esclusivo risalto al primo dei motivi di appello, con il quale si denuncia illogicità, travisamento dei presupposti, difetto di motivazione ed error in iudicando della sentenza, nella parte in cui ha respinto il primo motivo di ricorso, dato per violazione di legge (ossia degli art. 19 e 20 della L.R. Veneto n. 11 del 2004), violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione; violazione di giudicato (in relazione alla sentenza di questa Sezione n. 4368 del 2008); eccesso di potere per perplessità di motivazione e contraddittorietà tra atti dell'ente; sviamento di potere.

In dettaglio, la parte appellante si duole della circostanza che la decisione di non approvare lo strumento urbanistico attuativo fosse esclusivamente fondata non su ragioni interne al piano di lottizzazione (quali potrebbero essere i temi dell'organizzazione urbanistica ed architettonica dell'intervento), ma su ragioni esterne (quale appunto l'idoneità degli accessi viari) che fondavano la loro legittimità nelle previsioni del piano regolatore generale comunale, alle quali la lottizzazione dava attuazione. Pertanto, dopo un'ampia esposizione di tale posizione, sostenuta anche facendo perno su diversi passaggi della decisione di questa Sezione n. 4368 del 2008, la difesa appellante evidenzia come il diniego

opposto dal Comune debba considerarsi illegittimo in relazione all'assetto urbanistico allora vigente.

3.1. - La censura è fondata e va accolta.

Ritiene la Sezione che la propria precedente decisione n. 4368 del 16 settembre 2008 abbia già sufficientemente individuato i limiti decisionali che regolamentano l'approvazione dei piani di lottizzazione, quando ha affermato che "la giunta ed il consiglio comunale non possono effettuare valutazioni che contrastino con quelle già formalizzate con il piano regolatore. Infatti, se un'area è stata da questo destinata all'edificazione, nel corso del procedimento di approvazione del piano attuativo non è giuridicamente possibile che la medesima area non vada considerata in concreto edificabile 'per ragioni ambientali e paesaggistiche', e cioè sulla base di valutazioni diametralmente opposte a quelle già poste a base dello strumento primario che ha previsto l'edificabilità sul piano urbanistico. Ove emergano le relative ragioni, può essere attivato il procedimento per la modifica del piano regolatore, ma – sul piano urbanistico - non può essere respinto il progetto di lottizzazione conforme allo strumento primario".

Nel rispetto delle diverse finalità della pianificazione urbanistica, la valutazione della congruità del piano di lottizzazione deve quindi porsi in collegamento attuativo e nel rispetto funzionale delle previsioni dello strumento urbanistico di valenza generale. Tali ragioni hanno quindi spinto la Sezione ad affermare che il compito spettante alla giunta ed al consiglio comunale siano limitati all'accertamento della conformità del progetto alle previsioni dello strumento urbanistico primario, imponendo peraltro, giusta il canone ordinario di correttezza dell'azione amministrativa, che le relative determinazioni in merito all'eventuale non conformità del progetto al piano regolatore si fondino su una puntuale motivazione, tale da permettere l'emersione di interessi pubblici effettivamente

sussistenti e la conseguente tutela dell'interessato in sede di giustizia amministrativa.

Se queste affermazioni, in merito al metro di giudizio, non paiono contestabili, né sono state aggredite dalle parti contendenti, una diversa valutazione va fatta in relazione alla base del giudizio, ossia agli elementi che possono essere correttamente valutati al fine della declaratoria di non conformità rispetto allo strumento pianificatorio generale ed in particolare in relazione alla supposta insufficienza della viabilità.

In questo senso, nessun aiuto può provenire dalla decisione n. 4368 del 2008, evocata a vario titolo da tutte le parti, atteso che nella detta sentenza non sono stati valutati gli aspetti della viabilità, in quanto introdotti successivamente al provvedimento allora gravato e quindi integranti una motivazione postuma dello stesso. Le affermazioni ivi contenute hanno quindi natura di obiter dictum, sebbene incidentalmente, non si possa non notare come la Sezione abbia suffragato “la sussistenza del potere del consiglio comunale di valutare la sufficienza della viabilità nell’area oggetto del progetto, in rapporto all’area più vasta in cui la sua realizzazione si va ad inserire”, ossia limitando il sindacato alla viabilità interna al piano da realizzare.

In senso più generale, non si può non osservare come il tema della pianificazione viaria sia tradizionalmente oggetto di previsioni a livello di piano regolatore generale. L’art. 7 della legge urbanistica (legge 17 agosto 1942, n. 1150, indicando i contenuti del piano generale, espressamente prevede, al punto 1 del comma 1, che questo indichi “la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti”. E previsioni di tal fatta si riscontrano, peraltro con terminologia normativa più corrente, in tutte le discipline regionali che trattano il tema dell’assetto e del governo del territorio (ad esempio, nell’ambito della regione Veneto, la L.R. n. 11 del 2004, separando gli aspetti strutturali del

piano regolatore da quelli operativi, prevede che siano fissati “gli obiettivi e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili”, individuando “le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza” – art. 13 comma 1, lett. j).

Emerge quindi uno stretto collegamento tra la pianificazione generale comunale e l’individuazione della rete viaria necessaria all’attuazione delle scelte di piano. E tale collegamento opera in senso discendente, in modo che la predisposizione infrastrutturale si pone a monte delle previsioni operative attuative.

Così ricostruito il quadro dei rapporti tra i contenuti di piano, appare evidente come la valutazione dei temi della viabilità, e quindi della sufficienza dei collegamenti esterni all’area oggetto di lottizzazione, non sia un elemento da sviluppare in occasione dell’approvazione del piano di lottizzazione, che ha natura attuativa, ma debba essere contenuto, a monte, nello strumento urbanistico generale il quale, sulla base di una previsione complessiva dei temi della gestione del territorio, è il mezzo giuridico funzionalmente idoneo a dare ingresso alle tematiche della circolazione nell’ambito del territorio comunale.

Trasportando il detto schema nella questione qui in scrutinio, emerge con chiarezza come la questione dell’idoneità della viabilità d’accesso all’area di lottizzazione è certamente di pertinenza degli organi comunali, ma deve aver luogo unicamente nell’ambito della redazione dello strumento pianificatorio generale, o di altri strumenti a questo equiparati, ma non può certamente trovar spazio in altri provvedimenti che, stante il loro carattere attuativo, non possono sovrapporsi alle valutazioni generali già operate.

Conclusivamente, il tema della viabilità esterna alla lottizzazione in questione era quindi escluso dalla base di giudizio su cui doveva esprimersi il Comune di Asiago in relazione alla domanda proposta da IV Novembre s.r.l. e Villa Rossi s.r.l. e

quindi il diniego fondato su tale argomentazione è illegittimo, e comporta l'annullamento della delibera de qua.

4. - Le considerazioni appena proposte, che evidenziano come la questione su cui si è concentrato il Comune di Asiago per determinarsi nel rigetto non potessero essere valutate in sede di approvazione del piano esecutivo, comporta automaticamente il venir meno delle ulteriori censure (secondo e terzo motivo di diritto) con le quali si lamenta dell'insufficiente motivazione, in quanto logicamente assorbite nella considerazione che, su tale questione, non si poteva più decidere alcunchè.

5. - Del pari, la Sezione ritiene che possano non essere esaminati neppure gli ulteriori motivi di diritto, atteso che da questi non conseguirebbe altro utile all'appellante che l'annullamento della delibera gravata, che va comunque disposto in relazione all'accoglimento del primo motivo di doglianza.

6. - L'appello va quindi accolto. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalla parziale novità della questione decisa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Accoglie l'appello n. 4668 del 2010 e per l'effetto, in riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 2685 del 30 ottobre 2009, accoglie il ricorso di primo grado;

2. Compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2011, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Gaetano Trotta, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/10/2011

IL SEGRETARIO

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