

Publicato il 07/02/2023

N. 01314/2023REG.PROV.COLL.
N. 08053/2015 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8053 del 2015, proposto dalla società Save s.p.a. (già Save Aeroporto di Venezia Marco Polo s.p.a.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Domenichelli, Luigi Manzi, con domicilio eletto presso lo studio Luigi Manzi in Roma, via Alberico II, n. 33;

contro

il Comune di Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maurizio Ballarin, Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro, Marzia Masetto e Nicolò Paoletti, con domicilio eletto presso lo studio Nicolò Paoletti in Roma, via Barnaba Tortolini 34;

nei confronti

dei signori Mauro Barolo, Roberto Barolo, Vania Barolo, Franca Stocco, quest'ultima in proprio e tutti nella qualità di eredi del signor Italo Barolo, rappresentati e difesi dagli avvocati Pier Vettor Grimani e Nicola Marcone, con domicilio eletto presso lo studio Nicola Marcone in Roma, piazza dell'Orologio, 7;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (sezione seconda) del 16 febbraio 2015, n. 195, resa tra le parti, concernente rilascio titolo edilizio per la realizzazione di un parcheggio.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia e dei signori Franca Stocco, Mauro Barolo, Roberto Barolo e Vania Barolo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 gennaio 2023 il consigliere Giuseppe Rotondo, nessuno presente per le parti;

Dato atto delle istanze di passaggio in decisione depositate dagli avvocati Vittorio Domenichelli, Antonio Iannotta, Maurizio Ballarin, Nicoletta Ongaro, Marzia Masetto, Nicolò Paoletti, Pier Vettor Grimani e Nicola Marcone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio verte sulla legittimità del provvedimento prot. n. 2009/456580, datato 2 novembre 2009, rilasciato dal comune di Venezia a conclusione del procedimento unico n. PG 2006-438891, instaurato ai sensi dell'art. 4 del d.p.r. n. 447 del 1998 per la realizzazione di un parcheggio a raso, privato convenzionato, su via Triestina.

1.1. L'oggetto del giudizio riguarda:

a) il titolo edilizio che ha autorizzato la realizzazione di un parcheggio pubblico in regime di convenzionamento con il privato contro interessato (all'epoca il signor Italo Barolo e la signora Franca Stocco, ricorso introduttivo di primo grado);

b) la determinazione PG 2009.456580, conosciuta il 18 gennaio 2012, con il quale il comune di Venezia ha certificato che le opere edilizie intraprese dai

signori Barolo e Stocco per la realizzazione del parcheggio costituiscono valido inizio dei lavori;

c) la nota 18 gennaio 2012 con cui il comune di Venezia ha dichiarato di accogliere le osservazioni presentate dalla direzione dei lavori della ditta Barolo e, di conseguenza, comunicato che le opere realizzate possono configurarsi come reali inizio dei lavori (ricorso per motivi aggiunti).

2. Questi gli snodi principali della vicenda:

a) in data 31 ottobre 2006, i signori Barolo Italo e Scocco Franca, proprietari dell'area sita in Comune di Venezia, Municipalità di Favaro Veneto, via Triestina n. 155, presentavano domanda di permesso di costruire, ex art. 10 e 22, comma 3, d.p.r. n. 380 del 2001, per la realizzazione sull'area medesima di un parcheggio privato a raso (pratica prot. PG 2006 438891);

b) con nota 18 giugno 2007, il progettista degli istanti comunicava al comune l'avvenuta richiesta all'A.N.A.S. del nulla osta di competenza;

c) con ordine del giorno n. 2 del 20 febbraio 2008, il consiglio di municipalità di Favaro Veneto, rilevando "la vicinanza del sito ... alla scuola primaria Collodi", "la inopportunità della realizzazione di un parcheggio a raso di 441 posti auto in pieno centro abitato con funzioni di servizio all'infrastruttura aeroportuale, e la sua sostanziale inutilità, giacchè i piani di sviluppo dello scalo veneziano già prevedono, all'interno del sedime di pertinenza, la realizzazione di nuovi spazi a parcheggio", e considerando "che l'area in oggetto è classificata dalla vigente VPRG come zona PV, e che quindi essa è soggetta a vincolo quinquennale da parte dell'A.C. .. che risulta ancora in essere", esprimeva parere contrario al rilascio del permesso di costruire;

d) in data 3 luglio 2009 veniva stipulata, tra il comune di Venezia e i proprietari signori Barolo Italo e Stocco Franca, la "convenzione per la regolarizzazione dei rapporti e degli impegni relativi e conseguenti alla realizzazione di un parcheggio sito in Venezia Tessera, Via Triestina n. 155, così come disciplinati dalle norme di Piano Regolatore Generale", con cui veniva disciplinato l'assoggettamento all'uso pubblico dell'area;

e) in data 2 novembre 2009, veniva rilasciato il "provvedimento conclusivo del procedimento unico n. PG 2006 438891 ai sensi dell'art. 4 DPR n. 447/98 e successive modifiche DPR n. 440/00, per la realizzazione di un parcheggio a raso privato convenzionato su via 'Triestina" prot. n. 2009/456580;

3. La società Save Aeroporto di Venezia Marco Polo s.p.a., società concessionaria della gestione cd. "totale" dell'aeroporto Marco Polo di Venezia, appresa, *aliunde*, della esistenza del titolo edilizio per la realizzazione di posti auto a poche centinaia di metri dalla struttura aeroportuale, proponeva ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi del d.p.r. 24 novembre 1971, n. 1199, deducendo cinque motivi di gravame così compendiatamente:

i) violazione e falsa applicazione dell'art. 3.1.2 delle n.t.g.a. del p.r.g. - variante per la terraferma adottata con delibera c.c. n. 16/1999 ed approvata con d.g.r.v. n. 3905/2004 e d.g.r.v. n. 2141/2008; eccesso di potere per difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti, difetto di motivazione, violazione dei principi di trasparenza e correttezza;

ii) violazione e falsa applicazione dell'art. 73 delle n.t.s.a. del p.r.g. - variante per la terraferma adottata con delibera c.c. n. 16/99 ed approvata con d.g.r.v. n. 3905/2004 e d.g.r.v. n. 2141/2008; violazione e falsa applicazione dell'art. 47 del p.a.l.a.v.; eccesso di potere per difetto di istruttoria, erroneità dei presupposti, difetto di motivazione, violazione dei principi di trasparenza e correttezza; iii) eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza dei presupposti e difetto di motivazione sotto ulteriore profilo;

iv) violazione degli articoli 142 e 146 del decreto legislativo n. 42/2004; eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza dei presupposti sotto altro profilo;

v) violazione dei principi di partecipazione al procedimento amministrativo codificati dalla l. n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione sotto ulteriore profilo. eccesso di potere per contraddittorietà e sviamento.

3.1. A seguito di opposizione, interposta dal comune di Venezia ex art. 10 del d.p.r. n. 1199/1971, la società Save si costituiva in giudizio innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto riproponendo gli originari motivi di gravame (ricorso allibrato al nrg 796/2010).

3.2. Si costituivano in giudizio il comune di Venezia nonché i signori Italo Barolo e Franca Stocco.

3.3. In corso di giudizio, la società Save, ritenendo che i signori Stocco e Barolo si fossero limitati a "cantierizzare" l'area oggetto dell'intervento edilizio, senza tuttavia iniziare i lavori oggetto del permesso di costruire, presentava in data 25 marzo 2011 formale istanza, sollecitata in data 11 gennaio 2012, affinché il Comune dichiarasse l'avvenuta decadenza del provvedimento conclusivo del procedimento unico 2 novembre 2009 prot. 456580, ai sensi dell'art. 15, comma 2, d.p.r. n. 380/2001, per mancato inizio dei lavori entro il termine di un anno.

3.4. In data 18 gennaio 2012, il Comune di Venezia riscontrava l'istanza ai legali della Save.

3.5. Con successiva nota del 26 aprile 2011 (a seguito della presentazione dell'istanza di Save per la dichiarazione di decadenza del titolo), il Comune di Venezia, alla luce di due sopralluoghi effettuati in data 29 marzo 2011 e 19 aprile 2011, comunicava l'avvio del procedimento di decadenza sul presupposto che *"i lavori sin qui eseguiti consistenti nell'approntamento del cantiere e nella realizzazione di un modesto scavo di fronte via Triestina (...) sono da considerarsi di carattere esclusivamente preparatorio, tali da non potersi considerare ai fini dell'effettivo inizio dei lavori"*.

3.6. La proprietà forniva chiarimenti e osservazioni a mezzo del direttore dei lavori, a seguito dei quali l'amministrazione, in relazione al "provvedimento unico PG 2009.456580 del 2/11/2009 determinazioni finali comunicazione di avvio del procedimento di decadenza del 26/04/2011 prot. 2011/173345" del 27 ottobre 2011 prot. 2011/449207" in accoglimento delle "contro osservazioni" del direttore lavori, confermava l'efficacia del titolo abilitativo 2

novembre 2009, prot. 2009/456580, specificando che le opere edilizie realizzate costituivano valido inizio lavori.

3.7. La società Save impugnava con motivi aggiunti la suddetta determinazione nonché la nota del 18 gennaio 2012 prot. 2012/25651 con cui l'amministrazione comunicava "*di ritenere che le opere realizzate possono configurarsi come reale inizio dei lavori*", deducendo violazione dell'art. 15, comma 2, d.p.r. n. 380 del 2001 nonché violazione delle garanzie partecipative.

3.8. Sia l'amministrazione che i controinteressati eccepivano l'inammissibilità:

- i) del ricorso principale, per difetto di una posizione qualificata in capo alla società ricorrente;
- ii) del ricorso per aggiunzione, in quanto impugnato un atto a carattere non provvedimentale, con effetti meramente dichiarativi.

4. Il T.a.r. con sentenza 16 febbraio 2015, n. 195:

- i) accantonava l'esame della eccezione di inammissibilità del ricorso principale;
- ii) respingeva nel merito il ricorso principale;
- iii) dichiarava inammissibile il ricorso per aggiunzione.

4. Ha interposto appello la società Save, che ha sollevato 8 autonomi motivi di gravame (estesi da pagina 10 a pagina 32 del ricorso).

4.1. Si sono costituiti il comune di Venezia e i signori Mauro BAROLO, Roberto BAROLO, Vania BAROLO e Franca STOCCO, quest'ultima in proprio e tutti quali eredi del sig. Italo BAROLO.

4.2. Le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

5. All'udienza del 19 gennaio 2023, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. Preliminarmente, il collegio dà atto che, a seguito della proposizione dell'appello, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado – che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. – sicchè, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del

Consiglio di Stato n. 5 del 2015, verranno presi direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020).

7. Con il ricorso introduttivo di primo grado (corredato da motivi aggiunti), la società Save s.p.a. ha lamentato l'illegittimità del titolo edilizio rilasciato ai controinteressati e il diniego di decadenza del medesimo.

8. Il ricorso è infondato e la sentenza va confermata sia pure con diversa motivazione.

9. Con un primo motivo, la società Save ha censurato gli atti impugnati per violazione dell'art. 3.1.2 delle n.t.g.a. (variante della terraferma).

La citata norma di piano regolatore, sostiene parte appellante, dispone che i nuovi parcheggi pubblici "di progetto" previsti dal P.R.G. - quale quello, oggetto del presente giudizio, localizzato sul terreno di proprietà dei sigg.ri Barolo e Stocco - debbano essere realizzati dal Comune previa acquisizione mediante esproprio delle relative aree. L'esecuzione dell'intervento da parte del privato, previa stipula di una convenzione che preveda l'assoggettamento all'uso pubblico del realizzando parcheggio, sarebbe ammessa, per espressa previsione dell'art. 3.1.2 della variante per la terraferma, "solamente qualora il terreno destinato a parcheggio pubblico sia specificamente individuato dal programma urbano dei parcheggi come area per la quale l'attuazione del p.r.g. può avvenire anche mediante convenzionamento con il privato proprietario.

Viceversa, qualora manchi siffatta specifica individuazione nel Programma urbano dei parcheggi, l'unica modalità di attuazione ammissibile per i parcheggi pubblici "di progetto" rimarrebbe l'espropriazione dell'area e la conseguente realizzazione dell'opera da parte del Comune.

Nel caso di specie, osserva l'appellante, il programma urbano dei parcheggi del comune di Venezia non individuerebbe "in alcun modo il terreno degli odierni controinteressati come area per la quale l'attuazione della destinazione a "parcheggio pubblico" impressa dal p.r.g. può avvenire anche mediante convenzionamento diretto con il privato proprietario".

9.1. Il motivo è infondato, in fatto e in diritto.

9.2. L'art. 3.1.2., letto nel testo completo e interpretato secondo in canoni ermeneutici di cui all'art. 11 delle preleggi, consente espressamente che *“nelle aree da utilizzare per nuovi parcheggi pubblici ed all'uopo individuate dal PRG e/o dal programma urbano dei parcheggi, il suddetto assoggettamento può avvenire anche a mezzo di convenzione ...”*.

9.3. L'uso della disgiuntiva “o” palesa in modo chiaro ed evidente la volontà del pianificatore locale di ammettere l'alternatività della previsione dell'area a parcheggio in p.r.g. o nel programma urbano dei parcheggi e, quindi, la possibilità stessa di attuazione dell'intervento da parte del privato.

9.4. La necessaria, contestuale duplice previsione in entrambi gli strumenti non trova, dunque, fondamento nel testo della disposizione urbanistica, per cui la lettura parziale che di essa ne ha dato l'appellante non può essere condivisa.

10. Di rilievo s'appalesa, altresì, la previsione, contemplata sempre nell'art. 3.1.2 delle n.t.g.a. della variante per la terraferma secondo cui, per le aree che il prg prevede siano destinate a parcheggio previa espropriazione, *“trascorsi cinque anni dalla data di approvazione del PRG senza che lo stesso abbia avutoattuazione o senza che sia stato approvato il relativo progetto o il Piano Particolareggiato, l'attuazione suddetta potrà avvenire soltanto mediante assoggettamento convenzionale all'uso pubblico”*.

10.1. La possibilità di attuazione dell'intervento secondo le divise modalità del convenzionamento trova, pertanto, ulteriore ammissione nella disposizione testè citata, avendo il comune di Venezia comprovato la sussistenza delle condizioni oggettive ineranti la fattispecie applicativa della norma.

10.2. Il permesso di costruire – ha chiarito l'amministrazione civica – è stato rilasciato il 2 novembre 2009, ormai prossima la scadenza quinquennale del vincolo e ritirato dai proprietari allorquando tale scadenza era stata superata (l'approvazione del p.r.g. risale alla delibera del 3 dicembre 2004); circostanze

che difficilmente avrebbero consentito la materiale attuazione dell'intervento con modalità alternativa a quella posta in pratica.

11. Con un secondo ordine di rilievi, la società appellante ha dedotto la violazione dell'art. 73 delle n.t.a. della variante al piano regolatore generale per la terraferma, rubricato "corridoio afferente la S.S. 14 Triestina", ai sensi del quale "lungo la S.S. 14 Triestina non sono ammessi nuovi accessi finchè non sarà approvato uno specifico studio".

11.1. Il motivo è infondato in fatto.

11.2. Nel giudizio di primo grado è stato documentato (elaborati grafici allegati alla domanda - planimetria con indicata l'area oggetto dell'intervento) che l'accesso su via Triestina era già esistente prima del rilascio del titolo.

11.3. Il divisato progetto contempla il mero allargamento dell'accesso preesistente, adeguandolo alle esigenze della sicurezza stradale e pedonale in previsione del nuovo parcheggio. Non si tratta, pertanto, di un nuovo accesso, ma di un accesso preesistente il cui passo carraio è stato semplicemente modificato secondo i pareri (favorevoli) espressi dagli uffici viabilità, polizia locale e ufficio viabilità della direzione progettazione ed esecuzione lavori.

12. Con il terzo motivo di doglianza, la società lamenta l'illegittimità del provvedimento *"sotto l'ulteriore profilo della mancanza del parere A.N.A.S. ove necessario (sul presupposto che A.N.A.S. sia ente competente in relazione al tratto della S.S. n. 14 "Triestina" interessato dall'intervento in questione), o, in alternativa, per difetto di istruttoria e motivazione, in quanto privo sia di ogni riferimento alla posizione di A.N.A.S. medesima, sia di ogni riferimento alle specifiche ragioni che, nell'ipotesi, avrebbero reso non necessaria l'acquisizione del parere medesimo"*.

12.1. Il motivo è infondato.

12.2. Il 5 dicembre 2007 è stato avviato un supplemento di istruttoria "Posto che si è rilevato necessario il parere dell'ente gestore".

12.3. Dall'approfondimento istruttorio è emerso che il tratto di via Triestina non è di competenza dell'A.n.a.s. Tale circostanza è stata appurata dalla stessa

A.n.a.s. per il tramite di un proprio tecnico per cui, anche in assenza di un riscontro formale da parte dell'ente, correttamente il funzionario di essa ha dato atto in seno al procedimento per poi richiedere, in ogni caso e comunque, il parere all'ufficio viabilità della competente municipalità di Favaro trattandosi di strada comunale censita nel p.r.g.

13. Con il quarto motivo di gravame, la società ha censurato il titolo edilizio in quanto l'area interessata dalla realizzazione del contestato parcheggio ricadrebbe in "fascia di rispetto", precisamente nella fascia di 150 metri dal canale Bazzera. Pertanto, il suo rilascio, interessando un immobile vincolato ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42/2004, avrebbe necessariamente dovuto essere preceduto dall'autorizzazione paesaggistica prescritta dal successivo art. 146 del medesimo decreto legislativo.

13.1. Anche questo motivo è infondato.

13.2. Il canale in questione è un corso d'acqua minore che non risulta iscritto negli elenchi speciali ex r.d. 1775 del 1933 (v. Cons. Stato, sez. IV n. 3230 del 2017 cui si rinvia a mente dell'art. 88 comma 2, lett. d), c.p.a.).

13.3. Si tratta, più in particolare, di un canale scolmatore che neppure è classificabile in una delle restanti tipologie descritte nell'art. 142, comma 1, d.lgs n. 42 del 2004, dunque privo di "interesse paesaggistico", come tale neppure assoggettato alla procedura di cui al successivo comma 3 del medesimo decreto.

14. Con il quinto motivo di ricorso, l'appellante ha lamentato il mancato coinvolgimento nell'istruttoria, o comunque la mancata segnalazione a Save s.p.a., gestore dell'aeroporto, del procedimento edilizio in questione siccome relativo alla realizzazione di un parcheggio di 441 posti auto a poche centinaia di metri dalla struttura aeroportuale.

14.1. Il motivo è sia inammissibile che infondato e deve essere respinto nella sua globalità.

14.1. L'infondatezza di tale motivo discende dalla applicazione dei principi elaborati sul punto dalla Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n.

3 del 2022 § 12.3), in applicazione dei quali deve escludersi che la ditta Save fosse da considerarsi partecipante necessaria al procedimento (e quindi destinataria delle garanzie del contraddittorio) perché non attinta in via immediata e diretta dagli effetti del medesimo.

14.2. La comunicazione di avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve essere, infatti, partecipata ai soggetti cui possa derivare un pregiudizio (elemento sostanziale) e che siano, altresì, individuati o facilmente individuabili (elemento formale).

14.3. Nel caso di specie, difettano entrambi tali requisiti.

14.4. La società Save, non poteva ritenersi al momento di avvio del procedimento anche un soggetto contro interessato "individuato o facilmente individuabile" considerata la distanza dell'aeroporto dall'area di intervento, la presenza di numerose attività commerciali nella zona, l'ampia area di ricaduta degli effetti del provvedimento. Circostanze che escludono, sotto altro profilo, l'incidenza immediata e diretta dagli effetti del provvedimento nella sfera giuridica della società.

14.5. L'inammissibilità rileva, in ragione del fatto che l'interesse sostanziale fatto valere dalla parte ricorrente – ovvero la società che gestisce i servizi aeroportuali dell'aeroporto Marco Polo – è chiaramente emulativo e anticompetitivo, e come tale non può essere tutelato (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. IV 1141 del 2018, sez. V, n. 3563 del 2014, n. 6256 del 2013).

15. Con il ricorso per motivi aggiunti Save ha impugnato il "Provvedimento unico PG 2009.456580 del 2/11/2009" avente ad oggetto le "determinazioni finali comunicazione di avvio del procedimento di decadenza del 26/04/2011 prot. 2011/173345", con il quale il Comune di Venezia ha concluso il procedimento di decadenza del titolo edilizio, dando atto che le opere realizzate dai signori Barolo e Stocco costituirebbero un valido inizio dei lavori.

15.1. Il Ta.r, ha dichiarato inammissibile il ricorso per motivi aggiunti poiché "ad oggetto una mera comunicazione di una presa d'atto, e quindi un atto con

valenza solo interna, a carattere non provvedimento e, come tale, non impugnabile”.

16. L'appellante ha censurato il capo di sentenza.

17. L'appello, *in parte qua*, è fondato.

17.1. Il Comune, con la divisata determinazione, ha definitivamente concluso il procedimento avviato, su istanza della società Save del 25 marzo 2011, ai sensi dell'art. 15, comma 2, d.p.r. n. 380 del 2001, nel senso di ritenere insussistenti i presupposti per la pronuncia di decadenza del titolo edilizio.

17.2. Tale determinazione deve ritenersi espressione del potere di autotutela amministrativa, di segno confermativo sia della idoneità delle opere edilizie come valido inizio dei lavori che del titolo edilizio rilasciato; da qui, la sua autonoma capacità lesiva in quanto atto idoneo a regolare un nuovo assetto di interessi per come conformati dall'art. 15, comma 2, d.p.r. n. 380 del 2001.

18. Il ricorso per motivi aggiunti, ammissibile in rito, è, tuttavia, infondato nel merito.

18.1. Con un primo ordine di rilievi, la società Save ha sostenuto l'inidoneità dei lavori svolti nel cantiere del parcheggio nel termine prescritto di un anno dal rilascio del titolo edilizio.

18.2. In effetti, il comune, con un primo sopralluogo, aveva ritenuto tali lavori non idonei. Tale conclusione, tuttavia, era stata avversata dalla proprietà in quanto resa in assenza di contraddittorio e da presumersi senza accesso al cantiere. Il comune resosi conto della superficialità degli accertamenti ha effettuato un doveroso supplemento di accertamenti, in contraddittorio e con accesso diretto al fondo così rendendosi conto che le opere edilizie effettivamente realizzate consistevano in uno sbancamento lungo 50 metri, largo 5 e profondo 0,50 metri, per una cubatura di terreno asportato di mc 125.

18.3. Il collegio osserva che l'effettivo inizio dei lavori deve essere sempre rapportato all'entità e alle dimensioni dell'intervento edilizio autorizzato

(Cons. Stato, sez. IV, n. 4855 del 2013; sez. V, n. 3823 del 2013; sez. V 5648 del 2003; sez. V, n. 535 del 1996).

18.4. La nozione di inizio lavoro è, infatti, dinamica e proporzionale sicché deve ragguagliarsi all'opera definitiva.

18.5. Nel caso di specie, le opere avviate consistono nell'allestimento del cantiere (picchetti, recinzioni ecc.) nonché nello sbancamento e spianamento del terreno di rilevanti dimensioni.

18.6. Ebbene, tenuto conto che l'opera finale consisteva nella realizzazione di un parcheggio a raso con modeste opere accessorie (e non di un edificio da innalzare), lo stato dei luoghi, per come accertato dall'amministrazione, ragionevolmente ha integrato la nozione di inizio lavori.

19. Con un secondo ordine di rilievi, l'appellante reitera le doglianze riguardanti il suo mancato coinvolgimento nel procedimento.

19.1. Il motivo è inammissibile per le ragioni già evidenziate al par. 14.

20.2. Va soggiunto che, se la doglianza è relativa alla mancata partecipazione al procedimento di decadenza, nessuna comunicazione era tenuta a fornire l'amministrazione civica essendo iniziato, detto procedimento, a istanza di parte ricorrente.

21. In conclusione, per quanto sin qui argomentato, l'appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto.

22. Le spese del grado di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e sono determinate tenuto conto dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e dei criteri di cui all'art. 26 comma 1 c.p.a., riposando il rigetto del gravame su ragioni manifeste, secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza di questo Consiglio, sostanzialmente recepita, sul punto in esame, dalla novella recata dal decreto-legge n. 90 del 2014 all'art. 26 c.p.a. [cfr. *ex plurimis* sez. IV, n. 148 del 2022, n. 5008 del 2018; sez. V, 9 luglio 2015, n. 3462, cui si rinvia ai sensi degli artt. 74 e 88, co. 2, lett. d), c.p.a. anche in ordine alle modalità applicative ed alla determinazione della misura indennitaria conformemente, peraltro, ai principi

elaborati dalla Corte di cassazione (cfr. *ex plurimis* sez. VI, n. 11939 del 2017; n. 22150 del 2016)].

23. La condanna dell'appellante, ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a. rileva, infine, eventualmente, anche agli effetti di cui all'art. 2, comma 2-*quinquies*, lettere a) e d), della legge 24 marzo 2001, nr. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del grado di giudizio che si liquidano, anche ai sensi dell'art. 26, comma 1 c.p.a., in complessivi euro 20.000,00 (ventimila/00), oltre accessori di legge e spese generali al 15%, di cui euro 10.000,00 (diecimila/00) in favore del comune di Venezia, ed euro 10.000,00 (diecimila/00) in favore dei signori Mauro BAROLO, Roberto BAROLO, Vania BAROLO e Franca STOCCO, quest'ultima in proprio e tutti quali eredi del sig. Italo BAROLO.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO