N. 03433/2015REG.PROV.COLL.

N. 08923/2013 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 8923 del 2013, proposto da: Congregazione Religiosa delle Ancelle della Santissima Trinita', rappresentato e difeso dagli avv. Giorgio Cugola, Paolo Panariti, con domicilio eletto presso Paolo Panariti in Roma, Via Celimontana, 38;

contro

Comune di Verona, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Caineri, Marcello Clarich, Fulvia Squadroni, con domicilio eletto presso Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, 32;

nei confronti di

Marina Rebesani;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. VENETO - VENEZIA: SEZIONE II n. 00687/2013, resa tra le parti, concernente approvazione piano degli interventi comunali.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Verona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2015 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Alessandro Ardizzi (su delega di Panariti) e Clarich;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente gravame l'appellante censura la sentenza n. 685 del 9 maggio 2013, con cui la Seconda Sezione del T.A.R. per il Veneto ha rigettato il ricorso proposto avverso la delibera del Consiglio Comunale di Verona n. 91 del 23 dicembre 2011, di approvazione del piano degli interventi, nonché il ricorso per motivi aggiunti diretto all'annullamento della comunicazione di accoglimento dell'accordo modificato di pianificazione ai sensi dell'art. 6 l.r. 11 del 2006.

Va premesso che il Comune di Verona, con delibera consiliare n. 59 dell'8 settembre 2011 adottava il piano degli interventi. Nei confronti del progetto di piano degli interventi venivano presentate diverse osservazioni: fra di esse, l'Amministrazione comunale respingeva l'osservazione n. 701 con la quale, in riferimento al solo mappale n. 580 - su cui insiste un fabbricato di proprietà di parte appellante -, veniva chiesta la riduzione del volume e dell'altezza degli edifici previsti nonché l'incremento del verde circostante.

Le motivazioni addotte dal Comune di Verona al fine di giustificare il rigetto della citata osservazione concerneva la valutazione del prevalente interesse pubblico, in relazione allo stato dei luoghi, nonché al contesto nel quale si colloca ed alle criticità presenti.

Con l'osservazione n. 1210, presentata in data 21 novembre 2011 e protocollata il successivo 24 novembre, la sig.ra Rebesani Marina chiedeva, con riguardo ai

mappali nn. 400, 577 e 580, che gli interventi edilizi fossero limitati alla ristrutturazione dell'esistente, con l'esclusione di nuovi edifici e che fossero preservate le aree verdi in misura prevalente, da individuarsi a ridosso dell'area collinare.

Il Comune di Verona, con l'emendamento n. 322 al piano degli interventi, riteneva condivisibile il contenuto della osservazione proposta dalla sig.ra Rebesani e, conseguentemente, disponeva, per le sole schede nn. 577 e 580, che gli interventi previsti fossero limitati "al recupero dell'esistente" poiché "le nuove edificazioni si pongono in contrasto con le caratteristiche storico-morfologiche e architettonico-paesaggistiche del centro storico minore di Avesa".

Questo emendamento confluiva, da ultimo, nel piano degli interventi definitivo, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 91 del 23 dicembre 2011: avverso tale provvedimento, la Congregazione Religiosa delle Ancelle della Santissima Trinità proponeva ricorso al T.A.R. per il Veneto (r.g. n. 604/2012), denunciando, con specifico riferimento alla scheda n. 580:

a) la violazione dell'art. 18, comma 3 l.r. n. 11/2004, dovuto all'accoglimento dell'osservazione dalla sig.ra Rebesani, che, tuttavia, sarebbe stata presentata oltre i termini stabiliti dal Comune e, cioè, oltre le ore 13:00 del 21 novembre 2011;

b) l'eccesso di potere, la carenza di istruttoria, l'illogicità della valutazione nonché la contraddittorietà ed il difetto di motivazione, poiché il Comune di Verona, con motivazioni contraddittorie avrebbe accolto l'osservazione n. 1210 della sig.ra Rebesani, a differenza dell'osservazione n. 43, assimilabile alla prima quanto ai contenuti prospettati; inoltre la carenza di istruttoria risulterebbe evidente dalle contraddittorie soluzioni cui l'Amministrazione è addivenuta con riferimento, da un lato, al mappale n. 580 e, dall'altro lato, al mappale n. 400.

In ordine alla scheda norma n. 400, i ricorrenti in primo grado deducevano:

c) l'eccesso di potere e la carenza di istruttoria, la valutazione illogica e

contraddittoria, il difetto di motivazione, con riferimento alla previsione di ammettere nuove edificazioni nel centro storico di Avesa, a differenza di quanto stabilito per la scheda n. 580, ubicata ben al di fuori del centro storico.

In data 4 aprile 2012 il Comune mediante una propria nota, rendeva edotta la ricorrente in primo grado dell'accoglimento di un accordo modificato di pianificazione ai sensi dell'art. 6 l.r. n.11 del 2004: con tale comunicazione, l'Amministrazione comunale informava la Congregazione che, a causa dell'osservazione accolta e dell'emendamento approvato, venivano modificate le previsioni di piano rispetto all'area di sua proprietà e, conseguentemente, si invitava alla presa di contatti per la sottoscrizione della convenzione.

Avverso la citata nota, la Congregazione proponeva motivi aggiunti al ricorso r.g. n. 604/2012, confermando quanto già esposto con il ricorso introduttivo del giudizio.

Il T.A.R. per il Veneto, con la sentenza n. 685/2013, oggetto del presente giudizio, respingeva il ricorso, dichiarandolo, altresì, inammissibile quanto ai motivi inerenti al singolo mappale n. 400: su quest'ultimo, infatti, non insiste alcuna proprietà della ricorrente in primo grado e, coinvolgendo un ambito territoriale differente da quello individuato con la scheda norma n. 580, non ha alcun collegamento con la Congregazione Religiosa.

Avverso la sentenza del Tribunale territoriale, viene proposto appello (r.g. n. 8923/2103) dalla Congregazione Religiosa delle Ancelle della Santissima Trinità che lamenta gli stessi profili di illegittimità, sollevati in primo grado, afferenti ai mappali nn. 400 e 580 e chiede, in riforma della sentenza di primo grado, l'annullamento della delibera n. 91 del 23 dicembre 2011 e della comunicazione di accoglimento di accordo modificato di pianificazione art. 6 l.r. n. 11 del 2004.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione resistente che, con memoria, ha preliminarmente eccepito l'intervenuta formazione del giudicato sul capo della

sentenza, non specificamente impugnato, con cui si dichiarava inammissibile il ricorso introduttivo con riferimento al mappale n. 400. Quanto al merito, il Comune di Verona ha risollevato le medesime eccezioni, già esaminate dal giudice di prime cure, concludendo per il rigetto dell'appello.

Non si è costituita in giudizio la controinteressata sig.ra Rebesani.

Le parti costituite, in vista dell'udienza di merito, si sono scambiate ulteriori memorie ed allegazioni documentali ed hanno ribadito le argomentazioni a sostegno delle rispettive conclusioni.

Chiamata all'udienza pubblica del 9 giugno 2015, uditi i patrocinatori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. La questione sottoposta all'esame del Collegio concerne la complessiva legittimità delle scelte di pianificazione urbanistica adottate dall'Amministrazione comunale: in particolare, si controverte in merito alla ragionevolezza ed alla coerenza delle motivazioni ad esse sottese.

2. Il Collegio, preliminarmente, ritiene di condividere le conclusioni cui è giunto il T.A.R. per il Veneto nella sentenza gravata circa la mancanza di interesse alla proposizione del ricorso rispetto al mappale n. 400.

In materia di pianificazione urbanistica, infatti, il consolidato orientamento di questo Consiglio è diretto ad escludere l'interesse al ricorso nell'ipotesi in cui il ricorrente non abbia fornito un'adeguata dimostrazione circa i danni patrimoniali subiti e, in generale, circa il deterioramento delle condizioni di vita generati dalla nuova destinazione urbanistica assegnata ad un'area viciniore rispetto a quella di sua proprietà.

Infatti, qualora l'oggetto della contestazione sia la disciplina urbanistica di aree estranee a quelle di proprietà del ricorrente, "il criterio della vicinitas non è sufficiente a fornire le condizioni dell'azione, dal momento che non esaurisce gli

ulteriori profili di interesse all'impugnazione. Soccorre, in tali evenienze, il principio per cui per proporre impugnativa è necessario che la nuova destinazione urbanistica che concerne un'area non appartenente al ricorrente incida direttamente sul godimento o sul valore di mercato dell'area viciniore o comunque su interessi propri e specifici del medesimo esponente, dovendo di tanto l'interessato fornire se non una rigorosa dimostrazione, almeno idonei principi di prova" (Cons. Stato, Sez. IV, 15 novembre 2011, n. 6016; nello stesso senso, più di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 28 novembre 2012 n. 3137; id. 23 giugno 2015 n. 3180).

In tal modo viene esclusa l'ammissibilità di ricorsi strumentali o con finalità meramente ostruzionistiche e dilatorie, agevolando la speditezza dell'azione di pianificazione urbanistica dell'Amministrazione.

Nella fattispecie in esame, l'appellante non ha fornito né la prova della sussistenza della vicinitas, nella sua accezione di stabile collegamento con l'area oggetto dell'intervento urbanistico, né, tantomeno, la dimostrazione del pregiudizio da esso arrecato alle proprie condizioni di vita: la Congregazione Religiosa si è limitata ad affermare la contraddittorietà delle scelte urbanistiche, relative alla scheda norma n. 400, rispetto a quanto affermato nell'atto di accoglimento dell'osservazione n. 1210. Non può, quindi, essere ritenuta ammissibile una censura afferente genericamente all'ordinato assetto del territorio, poiché, come è noto, le scelte sulla pianificazione urbanistica ricadono nell'alveo della insindacabile discrezionalità amministrativa.

3. Passando all'esame del merito dell'appello, la Congregazione Religiosa, con il primo articolato motivo di gravame ripropone le medesime censure sollevate avverso il provvedimento n. 91 del

23 dicembre 2011. In particolare, tale provvedimento viene ritenuto illegittimo poiché, nonostante il mappale n. 580 non si trovi all'interno del centro storico di

Avesa, le argomentazioni che hanno portato il Comune di Verona ad accogliere l'osservazione n. 1210 concernente, fra gli altri, il citato mappale, erano volte alla tutela architettonico-paesaggistico del centro storico. Da ciò, secondo l'appellante, si dovrebbe dedurre la carenza istruttoria ed il travisamento della situazione di fatto, imputabili all'Amministrazione, per non aver correttamente inquadrato la realtà territoriale esistente, prima dell'adozione del provvedimento impugnato in primo grado: un'ulteriore conseguenza delle illegittime determinazioni del Comune di Verona sarebbe riscontrabile nella disparità di trattamento riservato nei confronti dell'osservazione n. 1210, accolta dall'Amministrazione, rispetto a quanto effettuato con l'osservazione n. 701, rigettata, la quale, tuttavia, sarebbe del tutto assimilabile alla prima, quanto ai contenuti.

L'appello è infondato e va respinto.

3.1 Sul punto, il Collegio ritiene di dover evidenziare, in via preliminare, che ai sensi del'art. 101 c.p.a., il giudizio di secondo grado ha per oggetto la sentenza di primo grado e non i provvedimenti impugnati in quella sede, per cui l'appello non dovrebbe limitarsi, pena la sua inammissibilità, ad una generica contestazione dell'erroneità della sentenza di primo grado ed alla contestuale mera riproposizione, anche parziale, delle censure sollevate dinanzi al T.A.R. (cfr. Cons. St., Ad. Plen. 3 giugno 2011, n. 10; Cons. Stato, Sez. IV, 31 luglio 2014 n. 4042; id. Sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1058; C.G.A.R.S. 13 marzo 2014 n. 130; Cons. Stato, Sez. III, 18 giugno 2012 n. 3453).

3.2 Nonostante ciò, è utile affrontare nel merito le questioni sollevate dai ricorrenti.

Con il primo profilo di censura, la Congregazione Religiosa ritiene illegittimo l'operato del Comune in quanto, in sede di accoglimento dell'osservazione n. 1210, proposta dalla sig.ra Rebesani, avrebbe erroneamente considerato alcuni aspetti fattuali, determinanti ai fini della contraddittorietà della motivazione del

provvedimento finale. Nonostante la citata osservazione fosse riferita alle schede nn. 400, 577 e 580, di cui solo la prima posta all'interno del centro storico di Avesa, infatti, il Comune avrebbe argomentato il suo accoglimento, limitatamente ai mappali nn. 577 e 580, con l'intento di evitare che le nuove costruzioni potessero contrastare con le caratteristiche architettonico-paesaggistiche del centro storico di Avesa.

Il profilo sollevato non ha pregio, poiché, come già correttamente specificato dal giudice di prime cure, in sede di pianificazione urbanistica le scelte dell'Amministrazione hanno natura discrezionale. Sul punto, dunque, va condiviso il consolidato orientamento di questo Consiglio, secondo cui "l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui le scelte effettuate incidano su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte predette, senza necessità di una motivazione puntuale e 'mirata'" (cfr. Cons. Stato, Sez. IV,13 marzo 2014, n. 1219 che richiama id. 3 novembre 2008 n. 5478).

In ogni caso, si ritiene che l'espressione usata nella motivazione dell'atto di accoglimento dell'osservazione ("centro storico di Avesa"), vada interpretata in senso lato, in modo da individuare nel suo complesso l'ambito di particolare pregio e tutela architettonico-paesaggistica: infatti, l'osservazione n. 1210, come già esposto, afferiva a tre distinte schede norma ed il suo contenuto, pertanto, non poteva che essere riferito a tutte le zone coinvolte.

Da quanto esposto, non sembra potersi configurare un difetto di istruttoria od un travisamento dei fatti a carico del Comune: quest'ultimo, infatti, ha agito nel rispetto dei poteri conferitigli dalla legge e delle norme di buona amministrazione.

3.3 L'appellante sostiene, inoltre, che l'accoglimento dell'osservazione n. 1210 avrebbe determinato una disparità di trattamento rispetto a quanto il Comune

stesso aveva precedentemente affermato, in relazione all'osservazione n. 701.

Il profilo è privo di pregio.

A ben vedere, infatti, il contenuto dell'osservazione citata era strutturalmente diverso di quello esposto nell'osservazione accolta: con la n. 701, si chiedeva la riduzione dei carichi esistenti nonché l'incremento del verde; diversamente, con l'osservazione n. 1210, la sig.ra Rebesani ha chiesto che gli interventi assentiti nell'area considerata, fossero limitati al recupero dell'esistente.

Pur volendo mantenere in disparte i rilevanti e decisivi ampi margini di discrezionalità dell'Amministrazione in tema di pianificazione urbanistica, risulta evidente che il Comune ha agito con l'intento di contenere, nei limiti dell'esistente, l'attività di sfruttamento del territorio a fini edificatori: tale scelta non pare possa contraddire la decisione di non ridurre i volumi di edificato.

In maniera analoga, si ritiene che la decisione di preservare le zone verdi esistenti a ridosso delle aree collinari si pone in perfetta armonia con la decisione della stessa Amministrazione di non procedere all'incremento delle medesime aree.

In definitiva, le scelte pianificatorie del Comune, adottate in risposta a diverse osservazioni presentate, non possono ritenersi contraddittorie, in quanto assunte nell'ambito della discrezionalità amministrativa e, comunque, non in contrasto fra di loro.

3.4 Da ultimo, giova ribadire, per un verso, che le previsioni di edificabilità previste rispetto al mappale n. 400 non possono ritenersi illegittime, in quanto la disciplina di ogni ambito territoriale può essere giustificata da diversi apprezzamenti, attinenti a profili di merito che non sono sindacabili da parte del Giudice Amministrativo, se non per profili di illogicità od irragionevolezza che non si configurano nella specie. Per altro verso, ed in conformità a quanto rilevato dal giudice di primo grado, vanno rigettate anche le censure dedotte rispetto alla nota del 4 aprile 2012, benché quest'ultima non assuma carattere provvedi mentale.

4. In definitiva, l'appello, in quanto infondato, va rigettato e, conseguentemente, la decisione di primo grado va confermata integralmente.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

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 di giudizio in favore dell'Amministrazione comunale resistente, liquidandole in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Nicola Russo, Consigliere, Estensore

Andrea Migliozzi, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/07/2015

IL SEGRETARIO

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

•