



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 787 del 2012, proposto da:

Meccanica Masi di Masiero Severino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Emiliano Bandarin Troi e Giulio Vidali, con domicilio presso la segreteria del T.A.R. ai sensi dell'art. 25 del c.p.a.;

contro

Comune di Padova, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv. Alessandra Montobbio, Vincenzo Mizzoni, Marina Lotto, Paolo Bernardi, Alberto Bilocchi, Paola Munari, con domicilio presso la segreteria del T.A.R.;

Provincia di Padova, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Maddalena Mazzoleni, con domicilio eletto presso la segreteria del T.A.R.;

Comune di Albignasego, Comune di Cadoneghe, Comune di Casalserugo, Comune di Legnaro, Comune di Maserà di Padova, Comune di Mestrino, Comune di Noventa Padovana, Comune di Ponte San Nicolo', Comune di Rubano, Comune di Saccolongo, Comune di Saonara, Comune di Selvazzano

Dentro, Comune di Vigodarzere, Comune di Vigonza, Comune di Villafranca Padovana, in persona dei rispettivi Sindaci pro tempore, non costituiti in giudizio;
Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione 22/2/2012 n. 50 della giunta della Provincia di Padova con la quale ha ratificato, ai sensi e per gli effetti degli artt. 15, comma vi, e 16, comma iv, della l.r.v. 23/4/2004 n. 11, l'approvazione, da parte della conferenza dei servizi decisoria all'uopo convocata tra la provincia di Padova ed i comuni interessati, del piano di assetto del territorio intercomunale "p.a.t.i. della comunità metropolitana di Padova" (pubblicata nel bollettino ufficiale della regione del veneto n. 21 del 16/3/2012), nella parte in cui si prevede l'inserimento della proprietà immobiliare del sig. Masiero tra gli "ambiti di riqualificazione e riconversione" di cui all'art. 19.2.5 delle norme tecniche al "p.a.t.i. della comunità metropolitana di Padova", e, più in generale, nella parte in cui, all'art. 19.2.5 delle medesime norme tecniche, si stabilisce che "fino all'adozione della prima variante al p.i., sugli immobili di cui al presente punto, non sono consentiti interventi diversi da quelli di cui alle lettere a), b), c), d), comma 1 dell'art. 3 del d.p.r. 380/01, modifica delle destinazioni d'uso anche senza opere e aumento delle unità immobiliari, fatti salvi gli interventi di mantenimento, adeguamento e/o messa a norma dell'attività stessa, nonchè di ampliamento delle attività produttive esistenti alla data di adozione del p.a.t.i., nel rispetto della normativa del p.r.g. vigenti" e dei verbali della conferenza dei servizi decisoria del 18/7/2011, richiamati nella delibera impugnata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Padova e di Provincia di Padova;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2013 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è proprietaria di un compendio immobiliare sito nella zona industriale del Comune di Padova, dotato di una superficie complessiva di 2.605 mq sulla quale insiste uno stabilimento industriale.

In particolare, tale area si trova all'interno del perimetro della Zona Industriale e Porto Fluviale di Padova (Z.I.P.), istituita direttamente dal legislatore nazionale con L. n. 158/1958, attualmente disciplinata dalla L. n. 739/1969, e gestita dal Consorzio Zona Industriale e Porto Fluviale di Padova (di cui sono soci il Comune, la Provincia e la Camera di Commercio di Padova).

A livello comunale l'area è disciplinata dall'art. 21 delle N.T.A. del P.R.G., che, oltre a dettare disposizioni per la "zona industriale", detta anche disposizioni specifiche per le aree incluse nel perimetro della Zona Industriale e Porto Fluviale. Con la delibera impugnata la Giunta della Provincia di Padova ha approvato, ai sensi degli artt. 15 e 16 della legge regionale n.11/2004, il piano di assetto del territorio intercomunale (P.A.T.I.) della Comunità Metropolitana di Padova.

Con tale strumento, l'area ricompresa all'interno della Z.I.P. è stata prevalentemente assoggettata alla disciplina di cui all'art. 19.2.2 delle Norme tecniche, rubricato "Ambiti di urbanizzazione consolidata con destinazioni prevalentemente produttive – commerciali – direzionali", sostanzialmente confermativa della regolamentazione esistente.

Invece, l'area dell'odierno ricorrente è stata assoggettata alla disciplina prevista dall'art. 19.2.5, avente ad oggetto gli "Ambiti di riqualificazione e conversione", per cui, in vista di una possibile riconversione dell'area volta ad eliminare l'attuale uso industriale, fino all'adozione del piano degli interventi, è stata ivi, sin da

subito, impedita la realizzazione di nuove unità immobiliari.

Ebbene, la ditta ricorrente sostiene di subire un pregiudizio immediato da tale delibera, avendo acquistato, nel 2002, una porzione di terreno edificabile dal Consorzio Z.I.P., confinante con il terreno in precedenza acquistato, ed avendo interesse ad edificarvi un nuovo edificio produttivo.

La ricorrente, con il presente ricorso, lamenta, dunque, l'illegittimità della delibera impugnata: 1) per eccesso di potere sotto il profilo della lesione del principio dell'affidamento e della buona fede, per difetto di motivazione e per illogicità, incongruità e contraddittorietà manifeste; 2) per contrarietà con i principi ispiratori della L. n. 739/1969, che ha impresso alla zona in questione una destinazione omogenea di tipo industriale, e per contrasto della nuova pianificazione con il concreto assetto dei luoghi; 3) per violazione degli artt. 13, lett. k) 16 e 17 della L.R.V. n. 11/2004, non potendo il P.A.T.I. contenere disposizioni operative e di dettaglio (come invece contenute nell'art. 19.2.5, laddove si introducono limiti specifici all'attività edilizia) se non prima di aver individuato gli Ambiti Territoriali Omogenei. Infine, con il quarto motivo, denuncia l'illegittimità dell'attività dell'amministrazione resistente, quando essa non ha fornito una congrua motivazione nel riscontrare le osservazioni presentate dalla Meccanica Masi, con riferimento all'area in oggetto ed alla disciplina su di essa impressa.

Il Comune di Padova, ritualmente costituito in giudizio, ha eccepito, in via preliminare di rito, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire in considerazione della mancanza di una richiesta di intervento urbanistico formalizzata dalla ditta ricorrente e conseguentemente dell'inesistenza di un provvedimento di diniego atto ad incidere in modo negativo sulla sua sfera giuridica. Sotto altro aspetto, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso a causa della mancata impugnazione dell'atto di adozione del P.A.T.I. e dell'atto di adozione del P.A.T. di Padova.

Nel merito il Comune ha concluso per la reiezione del ricorso.

Si è anche costituita la Provincia di Padova, contestando in fatto e in diritto le asserzioni della ricorrente e chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 10.4.2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di dovere esaminare, in via preliminare, le eccezioni d' inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, sollevate dall'Amministrazione comunale resistente.

Le eccezioni non sono fondate e vanno disattese.

1.1. La società ricorrente impugna, nei limiti del proprio interesse, la delibera della Giunta della provincia di Padova di approvazione del P.A.T.I., nella parte in cui si prevede l'inserimento della proprietà immobiliare del sig. Masiero tra gli "ambiti di riqualificazione e riconversione" di cui all'art. 19.2.5 delle norme tecniche al p.a.t.i. della comunità metropolitana di Padova, e più in generale, nella parte in cui, all'art. 19.2.5 delle medesime norme tecniche si stabilisce che "fino all'adozione della prima variante al p.i., sugli immobili di cui al presente punto non sono consentiti interventi diversi da quelli di cui alle lettere a), b), c), d), comma 1 dell'art. 3 del D.P.R. 380/01, modifica delle destinazioni d'uso anche senza opere e aumento delle unità immobiliari, fatti salvi gli interventi di mantenimento, adeguamento e/o messa a norma dell'attività stessa, nonché di ampliamento delle attività produttive esistenti alla data di adozione del p.a.t.i., nel rispetto della normativa del p.r.g. vigente".

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza il presupposto perché venga adita la tutela giurisdizionale riposa nell'interesse alla decisione, derivante da una lesione (né paventata, né futura, né inattuale) ad una posizione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento.

E' noto, infatti, che, in base ai principi generali in materia di condizioni dell'azione,

desumibili dall'art. 24, comma 1, Cost. e dall'art. 100 c.p.c., l'interesse processuale presuppone, nella prospettazione della parte istante, una lesione concreta ed attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio e l'idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale. In mancanza dell'uno o dell'altro requisito, l'azione non è ammissibile. (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 173/2010; Cons. Stato, sez. IV, n. 1210/97).

Orbene, nel caso di specie è configurabile una lesione degli interessi della ditta ricorrente derivante dalla norma del P.A.T.I. impugnata poiché, sebbene non sia stata ancora formalizzata dalla Meccanica Masi una richiesta di trasformazione degli immobili di sua proprietà con conseguente inesistenza allo stato di una pronuncia di diniego dell'amministrazione, è indubbio che la disposizione gravata, pur se consente l'ampliamento dell'attività esistente, pregiudica immediatamente l'interesse della ricorrente a poter edificare il lotto rimasto inedito (seppure urbanizzato ed acquistato per la realizzazione di un complesso produttivo), nonché, come dalla stessa prospettato, la possibilità di dividere in due parti l'edificio artigianale esistente. (Cfr. in tal senso la pronuncia di questa sezione resa su di un caso analogo, n. 2954/2010).

1.2. In ordine, invece, alla necessità d'impugnare gli atti di adozione rispettivamente, del P.A.T.I. della Comunità Metropolitana di Padova, e del P.A.T. di Padova che recepisce la previsione del P.A.T.I., si osserva che per giurisprudenza consolidata, l'atto di adozione e quello di approvazione di uno strumento urbanistico costituiscono atti distinti, che possono essere censurati autonomamente e distintamente, senza che l'omessa impugnazione del primo comporti preclusione o decadenza del diritto a dolersi del piano approvato (cfr. tra le tante, CdS n. 2386/2003). Inoltre, per quanto riguarda la mancata impugnazione del P.A.T. del Comune di Padova, è evidente che - salva la facoltà d'impugnare la futura delibera di approvazione del P.A.T. - avendo il P.A.T. semplicemente

recepito la disposizione impugnata, l'annullamento di questa all'esito del presente giudizio, avrà effetto immediato caducante sulla previsione del P.A.T., senza necessità di ulteriori impugnazioni.

2. Passando ora all'esame del merito del ricorso il Collegio lo ritiene fondato per le seguenti ragioni.

In particolare risulta fondato il primo motivo di ricorso, laddove si lamenta il difetto di motivazione dell'art. 19.2.5, che imprime all'area della Meccanica Masi una disciplina eterogenea rispetto alla generalità della Z.I.P., disciplina volta alla riconversione ed al blocco di nuovi interventi, andando così ad incidere su di una aspettativa qualificata dell'odierna ricorrente.

2.1. Posto che, secondo la consolidata giurisprudenza, i Comuni godono di un ampio potere discrezionale in materia urbanistica, e che l'adozione di un atto di programmazione territoriale avente rilevanza generale non esige una specifica motivazione delle singole determinazioni assunte, in quanto le stesse trovano giustificazione nei criteri generali di impostazione del piano urbanistico. Posto ancora che, in sede di controllo di legittimità, non è consentito al giudice amministrativo di entrare nel merito delle scelte pianificatorie, salvo che siano inficiate da errori di fatto o da vizi evidenti di illogicità e contraddittorietà; sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso.

Ciò premesso, la stessa giurisprudenza, ritiene necessaria un'apposita e specifica motivazione quando le classificazioni preesistenti siano assistite da specifiche aspettative, in capo ai rispettivi titolari, fondate su atti di contenuto concreto, come quelle che traggono origine da un piano di lottizzazione approvato, da accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree, oppure da un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia (Cfr., fra le

tante, Cons. Stato, n. 133/2011; n. 7492/2010; n. 2545/2010; n. 4166/2005; n. 2386/2003).

Pertanto, va ricordato che, conformemente al consolidato orientamento giurisprudenziale, quando lo strumento urbanistico incide su aspettative assistite da una speciale tutela o da uno speciale affidamento, è necessaria una motivazione specifica sulla nuova destinazione conferita alle aree interessate

Ebbene, ritiene il Collegio che nel caso di specie sussisteva in capo alla Meccanica Masi una posizione di aspettativa qualificata, meritevole di specifica considerazione, al mantenimento della destinazione preesistente del lotto acquistato, cui occorreva corrispondere con una puntuale e specifica motivazione.

Ciò risulta evidente, ad avviso del Collegio, ove si consideri che la ditta ricorrente, nel 2002, non ha operato un semplice acquisto, dal Consorzio Z.I.P. (costituito dalla Provincia, dal Comune e dalla Camera di Commercio di Padova), di un lotto di terreno edificabile, bensì ha operato un acquisto mirato e vincolato all'edificazione di un complesso produttivo. Questa era infatti la causa concreta dell'atto di acquisto stipulato il 21 giugno 2002, come evincibile dal disciplinare per l'assegnazione delle aree nella zona industriale e portuale di Padova, adottato dal Consorzio e richiamato nell'atto di acquisto. Anzi, in tale disciplinare si prevede che l'area assegnata dovrà essere utilizzata esclusivamente per l'edificazione di stabilimenti industriali, ed addirittura, che le superfici rimaste inutilizzate entro il periodo di sei anni dalla data di stipulazione del contratto di vendita potranno essere rivendicate dal Consorzio. E d'altra parte tale previsione è coerente con la disciplina urbanistica dell'area Z.I.P. impressa dal legislatore del 1969, che ha inteso creare un'area formata da terreni espropriati ai proprietari privati, da destinare esclusivamente e necessariamente all'impianto di stabilimenti industriali. A ciò si aggiunga che il prezzo di vendita del lotto era comprensivo anche degli oneri di urbanizzazione, trattandosi di area già urbanizzata.

Pertanto, dal complesso degli elementi appena considerati emerge che la posizione della Meccanica Masi non è parificabile a quella di un qualsiasi cittadino proprietario di un' area edificabile, avendo essa un preciso diritto – dovere, derivante dal contratto, dal disciplinare e dalla legge, a realizzare un insediamento produttivo. Piuttosto, la posizione della stessa appare assimilabile a quella del soggetto parte di una convenzione di lottizzazione.

In conclusione, la specificità del caso era tale da determinare un affidamento consolidato nel mantenimento della disciplina urbanistica esistente come impresa addirittura a livello legislativo nazionale, oltre che a livello regolamentare e di piano regolatore generale. Tale posizione di affidamento è confliggente con la scelta delle amministrazioni precedenti di escludere l'area di proprietà della Meccanica Masi dagli “Ambiti di urbanizzazione consolidata con destinazioni prevalentemente produttive – commerciali – direzionali” di cui all'art. 19.2.2, per inserirla, invece, nell' “Ambito di riconversione e riqualificazione” di cui al successivo art. 19.2.5., con l'effetto di bloccare nuovi interventi di edilizia industriale.

Ne consegue che la scelta pianificatoria - di congelare lo sviluppo della zona Z.I.P., solo con riferimento all'area residuale all'interno della quale ricade la proprietà della ricorrente, lasciando invece invariate, per la massima parte della zona Z.I.P., le facoltà edificatorie - doveva essere motivata, in maniera incisiva e singolare, con l'indicazione delle ragioni di pubblico interesse che avevano indotto le amministrazioni precedenti all'adozione di tale scelta.

Ritiene il Collegio che, sotto tale profilo, la motivazione adottata dal P.A.T.I. sia, invece, totalmente assente, pur in presenza di una consistente compressione delle aspettative, in questo caso della Meccanica Masi, assegnataria del lotto rimasto ancora ineditato e ricompreso nell'ambito di riconversione.

Né può dirsi, come sostengono le amministrazioni resistenti, che tale scelta

pianificatoria sia stata giustificata dall'intenzione di formare, per mezzo delle aree della zona Z.I.P. più periferiche, come quella della ricorrente, una sorta di "zona cuscinetto" con la zona abitata. Posto che tale finalità non risulta espressa nel piano ed in ogni caso, dall'esame della "carta della trasformabilità" allegata al P.A.T.I., risulta che insediamenti residenziali sono presenti anche in prossimità di altre parti periferiche dell'area Z.I.P. (v. quelle finitime poste a sud di Corso Stati Uniti) le quali, diversamente, mantengono intatte la loro concreta destinazione industriale e le facoltà connesse, ricadendo nell'ambito di urbanizzazione consolidata di cui all'art. 19.2.2.

3. In conclusione, il ricorso deve essere accolto essendo fondato il primo motivo di gravame.

4. Valutate le ragioni della decisione, possono rimanere assorbiti il secondo e il quarto motivo di ricorso. Deve invece essere espressamente disatteso il terzo motivo.

Infatti, come affermato da questa sezione (sent. n. 2954/2010), relativamente ad un caso analogo, in base all'art. 13 lett. k) della L.R. n. 11/2004, il P.A.T. può inserire anche disposizioni di dettaglio o comunque immediatamente conformative della proprietà, com'è quella impugnata in questa sede. La ricorrente sostiene tuttavia, che nel caso di specie tale possibilità sarebbe preclusa dalla mancata individuazione dei singoli Ambiti Territoriali Omogenei. Il Collegio rileva come tale affermazione non corrisponda al vero, in quanto il P.A.T.I. detta una disciplina differenziata per singoli ambiti, che vengono poi specificamente raffigurati con diverse colorazioni nella carta della trasformabilità.

5. In considerazione della complessità della controversia si ritengono sussistenti giusti motivi per disporre la compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato nei limiti dell'interesse della ricorrente.

Dispone la compensazione delle spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Referendario

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/04/2013

IL SEGRETARIO

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

