

N. 01816/2014REG.PROV.COLL.  
N. 07220/2006 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 7220 del 2006, proposto da:  
Trentin Ghiaia S.p.A., con sede in Colfosco di Susegana, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Franco Zambelli e Mario Ettore Verino, e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliata in Roma, alla via Barnaba Tortolini n. 13, per mandato a margine dell'appello;

*contro*

- Comune di Arcade, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Fabio Lorenzoni e Alberto Borella, e presso lo studio del primo elettivamente domiciliato in Roma, alla via del Viminale n. 43., per mandato a margine dell'atto di costituzione nel giudizio di appello;
- Regione Veneto, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta

Regionale, rappresentata e difesa ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso gli uffici della medesima domiciliata per legge in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. per il Veneto, Sezione I, n. 1719 dell'8 giugno 2006, resa tra le parti, con cui è stato rigettato il ricorso in primo grado n.r. 1890/1999, proposto per l'annullamento degli atti relativi all'adozione e approvazione del piano regolatore generale comunale (deliberazione del Consiglio comunale di Arcade n. 32 del 5 agosto 1997, di riadozione del piano regolatore generale, ai sensi dell'art. 70 della l.r. 27 giugno 1985, n. 61, a seguito di accoglimento di osservazioni; deliberazione del Consiglio comunale di Arcade n. 55 del 12 novembre 1997, di controdeduzioni alle osservazioni presentate; nota n. 1722 di prot. del 1° marzo 1999, di trasmissione degli atti alla Regione Veneto; parere della Commissione tecnica regionale n. 106 del 31 marzo 1999; deliberazione della Giunta regionale n. 1572 dell'11 maggio 1999, di approvazione con modifiche d'ufficio del piano regolatore generale comunale), nonché di ogni altro atto presupposto o conseguente, con compensazione delle spese del giudizio di primo grado.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2013 il Cons. Leonardo Spagnoletti e uditi per le parti gli avvocati Franco Zambelli per l'appellante Trentin Ghiaia S.p.A., Fabio Lorenzoni per l'appellato

Comune di Arcade e l'avvocato di Stato Anna Collabolletta per l'appellata Regione Veneto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1.) La società Trentin Ghiaia, con deliberazione della Giunta regionale veneta n. 3214 del 12 luglio 1994, fu autorizzata alla coltivazione della cava di ghiaia denominata "Gravoni" sita nel territorio del Comune di Arcade.

Chiesto l'ampliamento dell'area di cava e conseguito un parere favorevole, con prescrizioni, del Comitato regionale delle attività estrattive in data 1° giugno 1995, ai cui rilievi la società si adeguava, provvedendo alla sistemazione di due lotti (onde consentire, in relazione al progettato ampliamento, il limite percentuale prescritto dall'art. 13 della legge regionale veneta 7 settembre 1982, n. 44, stabilito per le cave di ghiaia e sabbia nel 3% della superficie totale delle zone agricole E del territorio comunale), nelle more dell'ulteriore corso dell'istanza è stato adottato e approvato il nuovo piano regolatore generale comunale, che, avendo riclassificato, tra le altre, alcune zone in prossimità dell'area d'ampliamento come zone C.1.3, impone l'osservanza della fascia di rispetto minima stabilita dall'art. 44 comma 1 lettera d) della predetta l.r. n. 44/1982, pari a ml. 200 dalle zone omogenee A, B, C, D e F di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

Con ricorso in primo grado n.r. 1980/1999 l'interessata ha impugnato gli atti relativi all'adozione e deliberazione del P.R.G., deducendo sette ordini di censure.

Con la sentenza n. 1719 dell'8 giugno 2006 il T.A.R. Veneto, disattesa eccezione pregiudiziale d'inammissibilità formulata dal costituito Comune di Arcade (relativa all'omessa impugnativa di precedente deliberazione consiliare n. 46 del 10 ottobre 1996, di riadozione del piano a seguito di annullamento da parte della Sezione provinciale di controllo), ha esaminato in modo diffuso tutti i motivi del ricorso, rigettandolo con compensazione di spese.

Con appello notificato il 10 agosto 2006 e depositato il 23 agosto 2006, la società Trentin Ghiaia S.p.A. ha impugnato la predetta sentenza, deducendo, con contestuale riproposizione delle censure disattese dal primo giudice, i motivi come di seguito sintetizzati:

1) *Violazione ed erronea applicazione degli artt. 7 e ss. della legge n. 1150/1942 e successive modifiche e integrazioni e dell'art. 9 della l.r. n.61/1986. Travisamento dei fatti e illogicità della motivazione*, in relazione alla votazione frazionata dello strumento urbanistico in quattro "settori" (parte nord ovest, parte nord est, parte sud ovest, parte sud est), che il T.A.R. ha erroneamente considerato legittima in relazione all'obbligo di astensione dei consiglieri comunali volta a volta interessati, direttamente e indirettamente, alle previsioni urbanistiche, laddove l'esame e votazione dello strumento urbanistico devono essere unitarie anche nei piccoli comuni (come quello di Arcade, con popolazione pari o inferiore a tremila abitanti), non potendosi considerare sufficiente a tal fine che sia stata unitaria la votazione dell'elenco degli elaborati del P.R.G., ivi compresa la tavola grafica generale d'assieme 13.1, le norme tecniche di attuazione, il regolamento edilizio e la relazione illustrativa, rispetto alla quale comunque si proporrebbe la violazione dell'obbligo di astensione,

soccorrendo peraltro la possibilità di adozione da parte di commissario ad acta, ai sensi dell'art. 69 della l.r. 61/1985 (e della successiva omologa disposizione dell'art. 30 della l.r. n. 11/2004).

2) *Violazione ed erronea applicazione degli artt. 290 del r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 e 279 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383*, in relazione alla violazione dell'obbligo di astensione dei consiglieri comunali interessati alle singole previsioni di piano, non esclusa dalla votazione frazionata allorché essi siano comunque intervenuti nella discussione di ciascun settore e comunque inverteasi nella votazione unitaria finale.

3) *Carenza e illogicità della motivazione*, in ordine alle modalità della votazione frazionata, non giustificata nell'atto deliberativo.

4) *Erronea valutazione dei fatti. Illogicità della motivazione*, quanto all'obliterazione dell'incidenza della riqualificazione di eterogenee porzioni, quali zona C.1.3, sull'attività imprenditoriale della società appellante, e all'esistenza di procedura in itinere inerente all'ampliamento dell'area di cava, con omessa valutazione comparativa degli interessi della medesima.

5) *Violazione ed erronea interpretazione dell'art. 13 della l.r. n. 44/1982*, perché, contrariamente a quanto opinato dal T.A.R., seppure l'art. 79 N.T.A. preclude apertura di nuove cave solo in alcune delle zone omogenee E2 ed E2S, nondimeno l'area di cava dell'appellante ricade in zona in cui vi sono aree limitrofe comunque interessate dai vincoli d'inutilizzabilità ivi previsti, onde ne è precluso l'ampliamento; per altro verso, la norma suddetta rinvia, per le zone comunque interessate da attività di cava classificate ER2, alla predisposizione di piani di ricomposizione ambientale, con valore di variante, e, quindi, prelude

all'inibizione dell'attività estrattiva e alla chiusura della cava, ponendosi in contrasto con l'epigrafata disposizione, che subordina la coltivazione di cave di sabbia e ghiaia al solo limite percentuale nel 3% della superficie totale della zona agricola, senza motivazione in ordine alle limitazioni e divieti con essa introdotti e al di fuori delle previsioni di cui all'art. 8 della stessa l.r. n. 44/1982, relativo alla partecipazione dei Comuni alla formazione del piano provinciale dell'attività di cava.

6) *Violazione ed erronea interpretazione dell'art. 45 della l.r. n. 61/1985, nonché degli artt. 9 ne 10 della legge n. 1150/1942 e successive modificazioni e integrazioni*, perché la Giunta regionale, contrariamente a quanto opinato dal T.A.R., non si è limitata alla mera riclassificazione come E2R di talune zone, a fini di adeguamento al piano territoriale regionale di coordinamento, ma invece, attraverso la previsione, nell'art. 79 N.T.A., dell'obbligo di presentazione del piano di ricomposizione ambientale, ha introdotto, e senza alcuna adeguata motivazione, modifiche d'ufficio sostanziali al P.R.G., onde doveva farsi luogo alla sua ripubblicazione.

7) *Violazione ed erronea interpretazione dell'art. 3 della l.r. n. 12/1972*, perché la Giunta regionale, ai sensi dell'epigrafata disposizione – che, contrariamente a quanto opinato dal T.A.R., non può ritenersi abrogata per incompatibilità con le disposizioni della successiva l.r. n. 61/1985 -, è competente all'approvazione degli strumenti urbanistici e loro varianti dei Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti (laddove il Comune di Arcade ha popolazione che non supera i tremila abitanti) e non ha comunque acquisito il parere obbligatorio della competente commissione consiliare.

Con memoria difensiva depositata il 10 maggio 2013, la società appellante ha ribadito e ulteriormente illustrato le proprie censure.

Costitutosi in giudizio, il Comune di Arcade, con memoria depositata il 10 maggio 2013, ha:

- riproposto l'eccezione pregiudiziale d'inammissibilità del ricorso in primo grado (relativa all'omessa impugnativa di precedente deliberazione consiliare n. 46 del 10 ottobre 1996, di riadozione del piano a seguito di annullamento da parte della Sezione provinciale di controllo);
- dedotto l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza d'interesse, in relazione all'adozione di successivi atti deliberativi, non impugnati dall'interessata, con i quali è stata confermata la destinazione urbanistica C.1.3 delle aree limitrofe (deliberazioni del Consiglio comunale n. 13 del 5 aprile 2000, di approvazione del piano di recupero di iniziativa pubblica delle zone territoriali omogenee C.1.3, e successiva varianti, di cui alla deliberazione n. 8 del 23 febbraio 2006; deliberazione consiliare n. 55 del 3 dicembre 2003, di variante parziale al P.R.G., approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 1138 del 18 marzo 2005, che ha classificato come C.1.3 altra area pure limitrofa alla cava e che determina ulteriore fascia di rispetto), nonché in relazione all'intervenuta approvazione del piano di assetto del territorio (P.A.T.), approvato con deliberazione della Giunta provinciale di Treviso n. 317 del 30 luglio 2012, sostitutivo del P.R.G. ed esso pure non impugnato dall'appellata;
- dedotto l'infondatezza delle censure come riproposte nell'appello, richiamando e sviluppando i rilievi svolti nella sentenza gravata.

Con memoria di replica depositata il 21 maggio 2013, la società Trentin Ghiaia S.p.A. ha dedotto l'irrituale riproposizione dell'eccezione pregiudiziale, in quanto non formulata con appello incidentale, e contestato l'improcedibilità dell'appello, poiché gli atti deliberativi successivi sarebbero meramente "confermativi" delle previsioni del P.R.G. a suo tempo impugnato.

A sua volta il Comune di Arcade, con memoria depositata il 20 maggio 2013, ha replicato alla memoria difensiva dell'appellante depositata a maggio 2013.

Nel giudizio si è costituita la Regione Veneto, a ministero dell'Avvocatura generale dello Stato, con atto di stile.

All'udienza pubblica dell'11 giugno 2013 l'appello è stato discusso e riservato per la decisione.

2.) L'appello in epigrafe è destituito di fondamento giuridico e, come tale, deve essere rigettato, potendosi prescindere dalle eccezioni pregiudiziali spiegate dell'Amministrazione comunale appellata, delle quali, peraltro, quella relativa alla riproposta questione d'inammissibilità del ricorso in primo grado per omessa impugnativa di precedente deliberazione consiliare n. 46 del 10 ottobre 1996, di riadozione del piano a seguito di annullamento da parte della Sezione provinciale di controllo, è inammissibile, perché, come dedotto dall'appellante Trentin Ghiaia S.p.A., avrebbe dovuto formare oggetto di appello incidentale.

Sotto questo profilo, non è superfluo evidenziare che, ai sensi dell'art. 101 c p.a., la riproposizione, per le parti diverse dall'appellante, con memoria difensiva da depositare entro il termine per la costituzione in



giudizio, riguarda in modo esclusivo "... le domande e le eccezioni dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado...".

Ne consegue che, laddove invece l'eccezione pregiudiziale sia stata esaminata e disattesa dal giudice di primo grado, la parte eccipiente ha l'onere di impugnare il relativo capo della sentenza nelle forme dell'appello incidentale, sia pure condizionato.

E', altresì, opportuno puntualizzare che, al contrario, sarebbe fondata l'altra eccezione pregiudiziale, tempestiva e ritualmente introdotta, relativa alla sopravvenuta carenza d'interesse all'appello (id est: all'annullamento dei provvedimenti impugnati in primo grado), in relazione all'intervenuta approvazione del nuovo piano di assetto del territorio di cui alla deliberazione della Giunta provinciale di Treviso n. 317 del 30 luglio 2012.

E' evidente, infatti, che, al contrario di quanto dedotto dall'appellante in sede di replica, la vigenza del nuovo strumento urbanistico, non impugnato, nella sua autonomia provvedimentale rispetto al previgente e superato piano regolatore generale, esclude che l'eventuale annullamento, in parte qua, di quest'ultimo possa riverberare i propri effetti favorevoli sul primo, salvo che per eventuali profili risarcitori ex art. 34 comma 3 c.p.a., peraltro non invocati, né evocati in modo chiaro dall'appellante.

3.) Il Collegio, nondimeno, ritiene di darsi carico dell'esame nel merito dell'appello, che, come anticipato, risulta destituito di fondamento giuridico.

3.1) I primi tre motivi, ripropositivi delle censure concernenti le modalità di votazione "frazionata" per "settori" dello strumento

urbanistico generale, devono essere disattesi, posto che sono condivisibili in *toto* i rilievi del giudice amministrativo veneto.

Nei Comuni di piccole dimensioni, qual è senza dubbio il Comune di Arcade, è legittimo che la votazione dello strumento urbanistico generale sia svolta per parti separate, in modo tale da assicurare il rispetto dell'obbligo di astensione dei consiglieri volta a volta potenzialmente interessati, in via diretta o indiretta, alla disciplina urbanistica di ciascuna zona nella quale essi stessi o loro prossimi congiunti siano titolari di diritti reali.

Tale modalità procedimentale non è esclusa né vietata da alcuna disposizione normativa, e non collide con l'esigenza di una finale votazione unitaria sullo strumento urbanistico, nella quale, essendo già intervenuta quella per "settori", atta ad assicurare il formale rispetto dell'obbligo di astensione, il consigliere in potenziale conflitto non è più in grado di influire sulle specifiche scelte di assetto territoriale rispetto alle quali sia in astratta posizione d'interferenza.

D'altro canto, tale meccanismo è l'unico in grado di assicurare, ad un tempo, l'osservanza dell'obbligo di astensione e l'esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica in capo all'organo comunale cui essi competono e, quindi, il rispetto del principio di democraticità rappresentativa, laddove, altrimenti, proprio le scelte espressive della pianificazione territoriale più significative e incisive sulla vita della comunità locale dovrebbero essere demandate ad un organo straordinario non elettivo ed estraneo alla comunità, quale il commissario ad acta.

3.2) Le censure dedotte con il quarto, quinto e sesto motivo possono del pari essere esaminate in modo congiunto, posto che esse vertono sui rapporti tra poteri comunali e regionali di pianificazione urbanistica e disciplina delle attività estrattive.

Al riguardo, deve anzitutto evidenziarsi che, nel caso di specie, non si invoca la violazione di specifici strumenti di programmazione delle attività estrattive, quali individuati dall'art. 4 della pur invocata legge regionale 7 settembre 1982, n.44 (Piano regionale delle attività di cava - Prac; Piano provinciale delle attività di cava - Ppac; Programma provinciale di escavazione - Ppe; Progetto di coltivazione), sebbene la generale vocazione delle zone agricole alle attività di cava, sia pure nei limiti percentuali indicati dal successivo art. 13, e l'effetto limitativo all'ampliamento della cava esercita riconducibile al limite di distanza fissato dall'ancora successivo art. 44 comma 2 (ml. 200 dalle zone definite A, B, C, D e F).

Sennonché, è agevole rilevare che, quanto al primo limite, esso costituisce la quantità *massima* di superficie escavabile delle zone agricole ("La parte di territorio comunale interessata dall' attività di cava non può essere in alcun caso superiore alle seguenti percentuali della superficie totale della zona E del Comune...." per sabbia e ghiaie pari, al 3%), ciò che dunque non esclude la determinazione di limiti inferiori; e, quanto all'altra limitazione, che essa riguarda, appunto, i criteri transitori applicabili fino all'entrata in vigore del Prac e del Ppac, laddove soltanto nella sede procedimentale concernente l'approvazione dello specifico strumento di programmazione delle attività estrattive, in specie del Ppac, i Comuni possono e devono indicare le "...aree del territorio

comunale che, per ragioni di salvaguardia idrogeologica, paesaggistica, dell' ambiente naturale e del suolo con particolare vocazione agricola, vadano assoggettate a vincolo di interdizione da qualsiasi attività di cava" (art. 8 della l.r. n. 44/1982).

Nel caso di specie, peraltro, il piano regolatore generale non ha affatto "interdetto" l'attività di cava gestita dalla società Trentin Ghiaia S.p.A., sebbene, nell'esercizio dei generali poteri di pianificazione urbanistica, ha individuato porzioni più o meno estese di aree già tipizzate come agricole, che, in relazione all'edificazione già esistente e più o meno diffusa, ha ritenuto di riclassificare come zone di espansione C.1.

Né può fondatamente sostenersi che tale scelta urbanistica generale, razionale e giustificata, potesse e/o dovesse essere preclusa dalla *contemplazione* dell'interesse specifico della società appellante.

Ne consegue l'infondatezza del motivo d'appello sub 4), come già disatteso dal primo giudice e riproposto.

Quanto, invece, ai motivi sub 5) e 6), che contestano le prescrizioni dell'art. 79 delle N.T.A. del P.R.G. e sostengono che esso, come riformulato dalla Regione, abbia introdotto modifiche d'ufficio sostanziali, è evidente, in disparte le ragioni d'infondatezza già evidenziate dal giudice amministrativo veneto, che qui debbono intendersi riprodotte e condivise, la carenza d'interesse alla loro deduzione, posto che esse si riferiscono a zone omogenee E2 e ES2 e/o ER2 diverse da quelle nelle quali ricade il suolo sul quale la società appellante esercita l'attività di cava, non avendo dunque la medesima alcun titolo a dolersi della previsione, per tali zone, di piani di ricomposizione ambientale.

Da ultimo, risulta infondata la residuale censura di cui al motivo sub 7) dell'appello, poiché, secondo le esatte osservazioni del T.A.R. Veneto, la disciplina relativa al procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici applicabile *ratione temporis* è quella stabilita dalla legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 e non anche quella dell'art. 3 dell'invocata legge regionale 1 settembre 1972, n. 12 (peraltro relativa ai Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti, laddove è incontestato che il Comune di Arcade abbia all'incirca tremila abitanti).

4.) In conclusione l'appello in epigrafe deve essere rigettato, con la conseguente conferma della sentenza gravata.

5.) Il regolamento delle spese del giudizio d'appello, liquidate come da dispositivo, segue la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) così provvede sull'appello in epigrafe n.r. 7220/2006:

1) rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza del T.A.R. per il Veneto, Sezione I, n. 1719 dell'8 giugno 2006;

2) condanna la società Trentin Ghiaia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, alla rifusione, in favore del Comune di Arcade, in persona del Sindaco pro-tempore, e della Regione Veneto, in favore del Presidente pro-tempore della Giunta Regionale, delle spese e onorari del giudizio d'appello, liquidati in misura pari a € 3.000,00 (tremila/00) per ciascuna delle parti appellate, e così a complessivi € 6.000,00 (seimila/00), oltre IVA e CAP nella misura dovuta.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno  
2013 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/04/2014

IL SEGRETARIO

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