

Publicato il 01/02/2019

**N. 00140/2019 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00032/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 32 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Mario Dalla Costa, Palmiro Rauch, Comitato Ambientalista Altro Lido (Caal), rappresentati e difesi dagli avvocati Alfiero Farinea e Angelo Pozzan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Venezia-Mestre, via Torre Belfredo n. 55/A;

*contro*

Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Maurizio Ballarin, Nicoletta Ongaro e Marzia Masetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Venezia, S. Marco 4091;

Ministero dei Beni e delle Attivita' Culturali e del Turismo, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

*nei confronti*

Ali S.p.A., rappresentata e difesa dall'avvocato Bruno Barel, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Acerboni in Mestre, via Torino n. 125;

Congregazione Armena Mechitarista, rappresentata e difesa dagli avvocati Teresa Lo Torto, Cristiano Alessandri, Nicola Creuso, Alessandro Calegari ed Edoardo Furlan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio della prima in Venezia, S. Marco Calle della Mandola 3727a;

*per l'annullamento*

A) quanto al ricorso introduttivo:

- del permesso di costruire in deroga ai sensi dell'art. 14 D.P.R. n. 380/2001, prot. gen. 2016/594767 rilasciato dal Comune di Venezia in data 23.12.2016 a favore di Ali S.p.a. per l'esecuzione di lavori in via Sandro Gallo (Lido) Sez. Venezia Fg. 38 mapp. 1002 – Sez. Venezia Fg. 38 mapp. 693 – Sez. Venezia Fg. 38 mapp. 978 (doc. 1).

B) quanto ai motivi aggiunti:

- dell'autorizzazione paesaggistica del 23.12.2016 prot. gen. 2016/594368 del Comune di Venezia avente ad oggetto la “realizzazione nuovo edificio ad uso commerciale con verde attrezzato e parcheggio” in Venezia-Lido via Sandro Gallo (doc. 2).

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Venezia, di Ali S.p.A. della Congregazione Armena Mechitarista e del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2018 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono i titolari di diritti reali su immobili siti in via Sandro Gallo al Lido di Venezia e il Comitato ambientalista “altro Lido”, associazione da diversi anni operante per la tutela del territorio dell’isola.

Con il ricorso introduttivo impugnano la deliberazione consiliare n. 46 del 6 ottobre 2016, con la quale il Comune di Venezia ha approvato il progetto per la realizzazione, in deroga allo strumento urbanistico, di una struttura commerciale. Il progetto prevede una superficie lorda di pavimento pari a 2181,21 mq, con 2195,63 mq di superficie a parcheggio di cui 833 mq da vincolare a uso pubblico e 1780 mq di area verde attrezzata da cedere al Comune.

L’area dove realizzare l’intervento è interessata da diversi mappali destinati a “Zona F per attrezzature ed impianti di interesse generale”, “aree attrezzate parco per il gioco e lo sport”, “residenza e pertinenza alla residenza”, “viabilità esistente” e “area a parcheggio, stazione di rifornimento e servizi”; nella tavola B6 del piano regolatore le “aree a standard urbanistici” fanno parte di un’area più vasta “per spazi attrezzati a parco per il gioco e lo sport”.

I ricorrenti premettono che la proprietà dei terreni è della Congregazione Armena Mechitarista la quale in base ad una convenzione del 1970 aveva accettato la costituzione di un vincolo di inedificabilità per destinarli in perpetuo a verde privato.

Inizialmente il Comune e la proprietà avevano avviato una procedura volta a realizzare l’intervento previa approvazione di un’apposita variante allo strumento urbanistico.

Tale procedura è stata successivamente abbandonata in favore dell’approvazione del progetto in deroga alle destinazioni del piano regolatore, facendo applicazione delle norme di cui all’art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto

legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106, e dell'art. 14 del DPR 6 giugno 2001, n. 380.

La prima delle norme citate dispone che fino all'entrata in vigore di una legge regionale attuativa della normativa statale che prevede benefici premiali e procedure in deroga volte a favorire "la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare", è ammesso il rilascio di permessi di costruire in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari.

La deliberazione impugnata n. 46 del 6 ottobre 2016, afferma che il progetto viene dichiarato di interesse pubblico in quanto:

- riqualifica un ambito urbano caratterizzato da impianti commerciali dismessi, precisando che è presente un impianto di carburante in abbandono da anni, proponendo una rigenerazione e bonifica del terreno;
- contribuisce alla creazione di posti di lavoro;
- è compatibile con il tessuto urbanistico di riferimento;
- prevede l'erogazione di un contributo straordinario in denaro quale bilanciamento tra gli interessi pubblici e la convenienza del privato a riqualificare l'area, oltre alla cessione di alcune aree;
- prevede l'attuazione dell'originaria previsione urbanistica mediante l'attrezzamento ad uso pubblico dell'area verde.

Tale provvedimento è impugnato con il ricorso in epigrafe per le seguenti censure:

I) violazione dei citati art. 5, comma 9, e 14, difetto di presupposto, di istruttoria e di motivazione perché i profili di interesse pubblico posti a fondamento della deroga sono insussistenti in quanto manca il presupposto richiesto dalla norma

costituito dalla presenza di un'area degradata; nel caso di specie vi è infatti un'area destinata a verde semplicemente incolta, che necessiterebbe di elementari interventi di manutenzione ordinaria per poter essere pienamente fruibile dalla collettività; inoltre l'eliminazione dell'impianto di carburante presente e la relativa bonifica sono già in corso ad opera del precedente gestore; in definitiva viene prevista la realizzazione di una struttura commerciale riducendo l'area destinata a standard urbanistico in base alla precedente convenzione urbanistica, errando i calcoli del beneficio pubblico derivante dall'operazione perché viene sottostimato il vantaggio privato, e sovrastimato quello pubblico, rispetto ai correnti valori di mercato;

II) violazione dei citati art. 5, comma 9, e 14, contraddittorietà tra atti dell'Amministrazione ed illogicità, perché l'originario piano planivolumetrico che ha interessato le aree in questione nel 1970, ha previsto l'istituzione di un vincolo di inedificabilità perpetuo trascritto nei registri immobiliari, asservendo le predette aree alle edificazioni realizzate, ed è incongruo che il Comune consenta una nuova edificazione sulle medesime aree già gravate da un vincolo a standard preesistente, asservendole al nuovo intervento edilizio, facendo passare tale operazione come un vantaggio per l'interesse pubblico, nonostante non vi sia alcuna effettiva contropartita (viene attrezzato uno standard a verde che è già previsto);

III) violazione dei citati art. 5, comma 9, e 14, nonché travisamento, perché contrariamente a quanto previsto e richiesto dalla prima delle norme richiamate, si realizza una nuova costruzione e non un intervento di ristrutturazione, con un rilevante aumento, rispetto alla situazione preesistente, della superficie coperta;

IV) violazione dei citati art. 5, commi 9 e seguenti, e 14, e dell'art. 10 della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32, perché difettano i presupposti richiesti dalla prima delle norme richiamate della presenza di un'area urbana degradata, dato che è presente un'area a verde che necessita solamente di interventi di

manutenzione ordinaria per essere pienamente fruibile dalla collettività, e il distributore dismesso è già in corso di smantellamento, vi è un vincolo di inedificabilità, e nella Regione Veneto la normativa statale è applicabile solo in via transitoria fino all'approvazione di una legislazione regionale attuativa di quella statale e pertanto nel Veneto non si applica, perché è già stata attuata dalla legge regionale 29 novembre 2013, n. 32 (c.d. piano casa ter);

V) violazione degli artt. 6 e 18 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, difetto di motivazione e contraddittorietà, in quanto non è rinvenibile in alcun punto del provvedimento impugnato l'indicazione delle ragioni per le quali il Comune ha ritenuto di non portare a termine la procedura di variante allo strumento urbanistico ai sensi del citato art. 6, inizialmente avviata, per approvare una deroga allo strumento urbanistico;

VI) difetto di motivazione in quanto è stato del tutto ignorato il contenuto dell'articolato parere negativo espresso dalla Municipalità di Lido Pellestrina con deliberazione consiliare n. 27 del 22 settembre 2016, che ha evidenziato i numerosi profili di illegittimità presenti;

VII) violazione della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50, e del regolamento di attuazione nonché difetto di motivazione perché non viene chiarita l'effettiva superficie di vendita, se superiore o meno ai 1500 mq, rilevante ai fini della legge regionale sul commercio, atteso che è diversa la disciplina urbanistica nelle due fattispecie (le strutture superiori a detta soglia possono essere localizzate solo in specifici ambiti interessati da elementi di degrado edilizio urbanistico o socio economico), né sono chiarite le ragioni per le quali la deroga è stata concessa rispetto a quanto previsto dalla legge regionale sul commercio;

VIII) violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, perché non è stata data comunicazione di avvio del procedimento ai ricorrenti la cui abitazione è antistante l'intervento, nonostante siano qualificabili come controinteressati.

Successivamente il Comune con provvedimento prot. gen. 2016/594767 del 23 dicembre 2016 ha rilasciato alla controinteressata Ali Spa il permesso di costruire in deroga al piano regolatore per realizzare la media struttura di vendita e con provvedimento prot. gen. 2016/594368 del 23 dicembre 2016, ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica.

Con motivi aggiunti tali provvedimenti sono impugnati per illegittimità derivata dall'illegittimità della deliberazione che ha dichiarato l'interesse pubblico dell'intervento volto a realizzare la media struttura di vendita e per il seguente motivo proprio:

IX) violazione dell'art. 146 del Dlgs. 22 gennaio 2004, n. 42, perché il responsabile del procedimento e dell'istruttoria non è in possesso delle necessarie competenze tecnico scientifiche richieste dalla norma citata, in quanto ha il diploma di perito industriale ed inoltre lo stesso funzionario è coinvolto nel procedimento autorizzativo sotto i profili sia edilizi che paesaggistici; per quanto riguarda il contenuto dell'autorizzazione, va rilevato che vi è una difformità tra il parere espresso dalla commissione edilizia, che è interlocutorio dato che pretende la rimozione di una pensilina, e quello riportato nel verbale della conferenza di servizi che invece risulta favorevole "con esclusione della pensilina".

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Venezia, la Congregazione Armena Mechitarista, e la controinteressata promotrice dell'intervento Ali Spa, eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e carenza di interesse, e concludendo per la sua reiezione.

Si è altresì costituito in giudizio con atto di mera forma il Ministero dei beni e delle attività culturali.

Con ordinanza n. 549 del 9 novembre 2017, è stata accolta la domanda cautelare. Alla pubblica udienza del 22 novembre 2018, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata

trattenuta in decisione.

Le eccezioni di difetto di legittimazione e di carenza di interesse devono essere respinte.

Per quanto riguarda i due vicini la cui abitazione è antistante all'area oggetto dell'intervento deve senz'altro ritenersi sussistente in capo a loro la legittimazione e l'interesse a contestare il rilascio di un permesso di costruire con una procedura di deroga allo strumento urbanistico priva delle garanzie di pubblicità e partecipative proprie di una variante urbanistica, che comporta una diminuzione della dotazione delle aree a standard già presenti che per loro natura assolvono ad una funzione di equilibrio dell'assetto territoriale, di salvaguardia dell'ambiente e della qualità della vita, con l'insediamento di una struttura commerciale in luogo dell'area verde, idonea ad aumentare significativamente il carico urbanistico preesistente per il traffico generato, e pertanto idonea a modificare notevolmente le condizioni e la qualità dell'ambiente e della vita preesistenti (cfr. Tar Abruzzo, L'Aquila, 20 novembre 2001, n. 679; Tar Basilicata, 10 settembre 2001, n. 705).

Parimenti deve ritenersi legittimato al ricorso il Comitato ambientalista altro Lido che allega documentazione che attesta il possesso dei requisiti richiesti a tale fine dalla giurisprudenza in relazione alle previsioni dell'atto costitutivo, alla stabilità e continuità della propria azione, nonché alla rappresentatività (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2010, n. 1001; Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107; Consiglio di Stato, Sez. V, 15 luglio 2013, n. 3808; id., 2 ottobre 2014, n. 4928).

Infatti è un'associazione costituita nel 2008 ed è iscritta all'Albo associazioni del Comune di Venezia, ha come finalità la tutela del territorio del Lido, dei Litorali e della Laguna di Venezia sotto l'aspetto ambientale, storico culturale e socio economico, con finalità generale di difesa dei "beni comuni", e di elaborazione di



proposte programmatiche e/o progettuali per lo sviluppo sostenibile del territorio d'interesse.

Nel passato è già stata promotrice di diverse iniziative nel territorio dimostrate dalla documentazione allegata (cfr. il doc. 5 allegato al ricorso da cui emerge: l'intervento per la tutela delle alberature del Gran Viale al Lido di Venezia, l'intervento per la sistemazione dell'area antistante il Palazzo del Casinò ed il palazzo del Cinema, l'iniziativa per l'apertura al pubblico dell'ex Caserma Guglielmo Pepe, il ricorso, accolto, alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per acquisire la documentazione riguardante vari interventi nel territorio del Lido di Venezia).

Quanto alla rappresentatività, è necessario dare atto che questa non deve essere riferita solo al dato numerico dei singoli soci, perché lo stesso Statuto specifica che storicamente l'associazione è nata dal coordinamento delle "Associazioni Ambientaliste del Lido - Un altro Lido è possibile" risultato dalla fusione di altre associazioni "Associazione Pax in Aqua", "Associazione Rocchetta e dintorni", "Associazione Vegetariana Italiana (Sezione di Venezia)", "Estuario Nostro", "Italia Nostra (Sezione di Venezia)" e "LIPU (Sezione di Venezia)"; lo Statuto specifica tra le finalità perseguite anche quella del coordinamento tra le associazioni e i loro delegati con riunioni periodiche per la valutazione comune delle azioni svolte e l'aggiornamento dei programmi, e la rappresentatività delle predette associazioni non pare poter essere fondatamente essere messa in dubbio.

Nel merito il ricorso è fondato e deve essere accolto per la censura, di carattere assorbente, di cui al quarto motivo di violazione dell'art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14 del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011, n. 106, e dell'art. 14 del DPR 6 giugno 2001, n. 380, e della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32.

Infatti il Comune di Venezia ha applicato la normativa statale che prevede una disciplina di carattere sostitutivo e transitorio valevole solo fino all'approvazione di un'apposita legge regionale che disciplini la materia, che non era più vigente al momento dell'adozione degli atti impugnati, perché la Regione Veneto era già intervenuta a disciplinare quello stesso ambito normativo delineato dal legislatore statale.

La norma statale prevede che:

*“9. Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:*

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;*
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;*
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;*
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.*

*10. Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.*

*11. Decorso il termine di cui al comma 9, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, agli interventi di cui al citato comma si applica l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso. Resta*

*fermo il rispetto degli standard urbanistici, delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di quelle relative alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

*12. Le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione.*

*13. Nelle Regioni a statuto ordinario, oltre a quanto previsto nei commi precedenti, decorso il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e sino all'entrata in vigore della normativa regionale, si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:*

*a) è ammesso il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici ai sensi dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 anche per il mutamento delle destinazioni d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;*

*b) i piani attuativi, come denominati dalla legislazione regionale, conformi allo strumento urbanistico generale vigente, sono approvati dalla giunta comunale.*

*14. Decorso il termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le disposizioni contenute nel comma 9, fatto salvo quanto previsto al comma 10, e al secondo periodo del comma 11, sono immediatamente applicabili alle Regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto all'approvazione delle specifiche leggi regionali.*

*Fino alla approvazione di tali leggi, la volumetria aggiuntiva da riconoscere quale misura premiale, ai sensi del comma 9, lettera a), è realizzata in misura non superiore complessivamente al venti per cento del volume dell'edificio se destinato ad uso residenziale, o al dieci per cento della superficie coperta per gli edifici adibiti ad uso diverso. Le volumetrie e le superfici di riferimento sono calcolate, rispettivamente, sulle distinte tipologie edificabili e pertinenziali esistenti ed asseverate dal tecnico abilitato in sede di presentazione della documentazione relativa al titolo abilitativo previsto”.*

Questa stessa Sezione (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 23 febbraio 2016, n. 205) ha già avuto modo di osservare sul punto che *“non corrisponde a verità che la regione Veneto non abbia provveduto all'approvazione della specifica legge regionale per incentivare le azioni previste dal comma 9 dell'art. 5 del d.l. n° 70 del 2011 perché la regione Veneto ha specificamente adottato la legge regionale n° 32 del 2013. Se poi la sopra richiamata legge regionale non consente la realizzazione di quanto proposto, non di meno la disciplina regionale di attuazione dell'art. 5 del D.L. n° 70 del 2011 è stata adottata. Sotto tale profilo deve essere anche considerato che i presupposti finalistici di cui al nono comma dell'art. 5 del d.l. n° 70 del 2011 implicano margini di discrezionalità nelle scelte del legislatore regionale. Ne consegue che, avendo la regione Veneto approvato la specifica legge regionale per incentivare le azioni previste dal comma 9 dell'art. 5 del d.l. n° 70 del 2011, non è applicabile l'invocato quattordicesimo comma dell'art. 9 del d.l. n° 70 del 2011”*.

Tale pronuncia è stata confermata in appello dalla sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 luglio 2017, n. 3680, la quale ha precisato al punto 3.2. in diritto che *“giova rammentare, al riguardo, che la disciplina statale è immediatamente applicabile solo alle regioni a statuto ordinario che non hanno provveduto a normare in materia.*

*E puramente apodittica appare la tesi dell'appellante che sostiene che la legge regionale de qua non riguarderebbe l'applicazione del D.L. n. 70/2011, perché nella relazione al Consiglio regionale non sarebbe mai stato richiamato il <<decreto sviluppo>> e perché con la circolare interpretativa n. 1 del 13 novembre 2014 la Regione Veneto avrebbe evidenziato che la legge n. 32/2013 avrebbe <<apportato alcune rilevanti modifiche alla legge regionale n. 14/2009 meglio conosciuta come piano casa” e che, conseguentemente, il T.A.R. avrebbe confuso le misure attuative del piano casa con quelle che avrebbero dovuto attuare il "decreto sviluppo" del 2011>>.*

*3.3. Con riguardo al cambio d'uso in deroga alle previsioni del piano urbanistico, lo Stato attraverso il D.L. n. 70/2011 ha offerto gli indirizzi di carattere generale alle Regioni che, in sede di sua attuazione, si sono determinate in base alle esigenze del territorio e ciò nel rispetto del dettato costituzionale.*

*La legge regionale 13/2011, meglio nota come <<piano casa>>, al pari del D.L. n. 70/2011 consente, invero, interventi edilizi sugli immobili esistenti in deroga ai regolamenti comunali, agli strumenti urbanistici, comunali, provinciali e regionali.*

*In particolare l'art. 10, comma 7 della L.R. n. 32/2013 prevede il mutamento della destinazione d'uso del fabbricato con il recupero dell'intera volumetria esistente, in ragione di interventi di riqualificazione o rigenerazione del tessuto edilizio dismesso o in via di dismissione e ciò in linea con il disposto dell'art. 5, comma 9, del D.L. n. 70/2011, che recepiscono.*

*Resta fermo, peraltro, il titolo della Regione, nell'ambito della sua autonomia legislativa, in sede di attuazione dell'art. 5 del D.L. n. 70/2011 a determinarsi, per alcune fattispecie, in modo più rigoroso rispetto alla norma statale”.*

Orbene il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi dal quadro interpretativo e dai principi così delineati i quali, applicati alla fattispecie in esame, comportano l'illegittimità degli atti impugnati.

Infatti gli argomenti sollevati dal Comune e dai controinteressati per contrastare tali conclusioni non persuadono.

Si sostiene che la normativa statale nella parte in cui si riferisce ad aree degradate dovrebbe comunque trovare applicazione, perché non vi è piena coincidenza tra la normativa statale e quella regionale, dato che quest'ultima ha ad oggetto solamente la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e non le aree degradate.

Tale assunto, a giudizio del Collegio, non è condivisibile, perché nella fattispecie in esame il legislatore statale non si è limitato a dettare norme riconducibili al noto paradigma del rapporto intercorrente tra norma di principio e di dettaglio (cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 214 del 1985), in base al quale, finché la Regione non intervenga dettando una nuova normativa di dettaglio sostitutiva di quella statale, devono trovare comunque applicazione le norme di dettaglio contenute nella legge statale attuative di norme di principio.

Infatti il legislatore statale ha dettato una clausola di cedevolezza espressa che comporta il carattere recessivo dell'intera normativa statale per effetto dell'adozione della normativa regionale in materia che sia adottata successivamente alla legge statale, determinando l'integrale sostituzione della normativa statale con quella regionale attuativa degli obiettivi fissati in sede nazionale.

Il Comune e le controinteressate chiedono altresì di sollevare la questione di illegittimità costituzionale della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32, nella parte in cui non ha disciplinato anche l'istituto del permesso di costruire in deroga relativo alle aree degradate previsto invece dalla normativa statale.

Il Collegio ritiene la questione non rilevante e manifestamente infondata.

Come già evidenziato, il legislatore statale, pur non essendovi tenuto trattandosi di una materia riconducibile alla potestà legislativa concorrente, nel caso in esame ha adottato una clausola di cedevolezza espressa la quale (si tratta di uno schema normativo inaugurato con le c.d. leggi Bassanini, con l'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59; in seguito è stato utilizzato per consentire alla normativa statale attuativa di quella comunitaria di intervenire in via sostitutiva ed anticipata in materie di competenza regionale: cfr. ad es. l'art. 1, comma 5, della legge 1 marzo 2002, n. 39; l'art. 1, comma 5, della legge 3 febbraio 2003, n. 14; l'art. 39 del Dlgs. 8 luglio 2003, n. 188; l'art. 17 del Dlgs. 19 agosto 2005, n. 192; sul punto cfr. altresì il parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 2/02 del 25 febbraio 2002; circa l'operatività della clausola di cedevolezza cfr. altresì Corte Costituzionale 13 gennaio 2004, n. 13; Corte Costituzionale, 28 giugno 2004, n.196), consente di superare le incertezze interpretative connesse alla distinzione tra norme di principio e di dettaglio, ed è utilizzata dal legislatore statale qualora si debba intervenire in via anticipata e cedevole in ambiti normativi di competenza regionale valorizzando, garantendole maggiormente, le specificità proprie dei singoli ed autonomi ordinamenti regionali.

In tale contesto appare costituzionalmente legittimo che il legislatore regionale esercitando la propria autonomia normativa, abbia ritenuto, essendo già presenti nel proprio ordinamento istituti e procedure semplificate volte al raggiungimento degli obiettivi fissati dal legislatore statale, non dettare una specifica ed ulteriore disciplina per il rilascio di permessi di costruire in deroga per il cambio d'uso relativi ad aree degradate.

Nella Regione Veneto la disciplina urbanistica delle aree degradate trova un'articolata regolamentazione sia nella legge regionale sul commercio 28 dicembre 2012, n. 50, che demanda allo strumento urbanistico il compito di individuare e perimetrare le aree degradate secondo i criteri dettati dall'art. 2, comma 3, del regolamento di attuazione 21 giugno 2013, n. 1 (indicandole come aree nelle quali localizzare le strutture commerciali con superficie di vendita superiore a 1500 mq), sia nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, che all'art. 19, comma 1, lett. f), disciplina i programmi integrati di intervento la cui approvazione comporta una variante al piano regolatore secondo una procedura semplificata, sia nella legge regionale 6 giugno 2017, n. 14, sul contenimento del consumo del suolo, che detta i criteri di individuazione delle medesime all'art. 2, comma 1, lett. f) e g), per assoggettarle agli interventi di riqualificazione urbana di cui all'art. 6 della medesima legge, da attuare mediante piani urbanistici attuativi, comparti urbanistici o permessi di costruire convenzionati.

Inoltre esistono procedure semplificate che consentono l'insediamento di attività produttive anche in ambiti in cui difetta la conformità dello strumento urbanistico (previste dalla legge regionale 31 dicembre 2012, n. 55), e vi sono ulteriori istituti, quali gli accordi di pianificazione di cui all'art. 6 della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11, che prevedono procedure particolarmente semplificate per l'approvazione di progetti di rilevante interesse pubblico in variante allo strumento urbanistico generale.

Quanto esposto implica pertanto che debba essere dichiarata la non rilevanza e la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge regionale 29 novembre 2013, n. 32, per non aver disciplinato anche l'istituto del permesso di costruire in deroga alle destinazioni d'uso relativo ad aree degradate prospettata dal Comune e dai controinteressati, perché, come osservato dalla già citata sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 luglio 2017, n. 3680, deve ritenersi *“fermo, peraltro, il titolo della Regione, nell'ambito della sua autonomia legislativa, in sede di attuazione dell'art. 5 del D.L. n. 70/2011 a determinarsi, per alcune fattispecie, in modo più rigoroso rispetto alla norma statale”*, e la legge regionale 8 luglio 2009, n. 14, modificata dalle leggi regionali 8 luglio 2011, n. 13, e 29 novembre 2013, n. 32, nota come piano casa *“al pari del D.L. n. 70/2011 consente, invero, interventi edilizi sugli immobili esistenti in deroga ai regolamenti comunali, agli strumenti urbanistici, comunali, provinciali e regionali”*.

In definitiva pertanto il ricorso deve essere accolto per l'assorbente censura di cui al quarto motivo del ricorso introduttivo, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Per completezza va anche soggiunto che risulta parimenti fondato anche il vizio di difetto di motivazione dedotto con il primo motivo tenuto conto della necessità di una motivazione particolarmente rigorosa ai fini del rilascio di un titolo di carattere eccezionale quale è il permesso di costruire in deroga allo strumento urbanistico (sul punto cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 20 dicembre 2013, n. 6136).

Infatti non sono sufficientemente spiegate le ragioni per le quali un'iniziativa commerciale come quella dei controinteressati, che ha natura privata e speculativa ed è di modeste dimensioni, possa assumere una valenza pubblicistica, in relazione alla circostanza che viene previsto, come contropartita, un intervento volto a rendere fruibile, con opere di limitata entità, un'area che lo strumento urbanistico vigente già destina a verde pubblico.



Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe e i motivi aggiunti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati nel senso precisato in motivazione.

Condanna il Comune di Venezia, la Congregazione Armena Mechitarista e Ali Spa alla rifusione delle spese di lite in favore dei ricorrenti, liquidandole nella somma di € 1.000,00 per ciascuna parte, a titolo di compensi e spese oltre ad iva e cpa..

Le spese di giudizio sono invece integralmente compensate nei confronti del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo sostanzialmente estraneo alla controversia e costituitosi con atto di mera forma.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Stefano Mielli**

**IL PRESIDENTE**  
**Alberto Pasi**

IL SEGRETARIO

