

Pubblicato il 26/08/2024

N. 02082/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 00030/2017 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 30 del 2017, proposto da  
Maria Angela Grigoli, rappresentata e difesa dagli avvocati Renzo Fausto  
Scappini e Valentina Scappini, con domicilio digitale come da PEC da Registri  
di Giustizia;

***contro***

Comune di Sona, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Rinaldo Sartori, con domicilio digitale come da PEC da Registri  
di Giustizia;

Provincia di Verona, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

- della deliberazione n. 140 del 13/10/2016 del Presidente della Provincia di Verona;
- del verbale della conferenza di servizi convocata dal Comune di Sona presso la Provincia di Verona in data 01/08/2016;
- del parere n. 70 del 22/03/2016 della Commissione Regionale V.A.S.;
- della deliberazione n. 50 del 03/07/2015 del Consiglio Comunale di Sona;

- di ogni altro presupposto e/o conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sona;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 7 maggio 2024 il dott. Nicola Bardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato le deliberazioni, rispettivamente del Comune di Sona e della Provincia di Verona, di adozione e ratifica del Piano di assetto del Territorio (PAT), unitamente agli atti presupposti tra cui il parere espresso dalla Commissione regionale VAS, nella parte in cui, per i terreni di proprietà dell'interessata, mediante il loro inserimento nella c.d. *“Zona F – Servizi per attrezzature pubbliche e di pubblico interesse”*, sarebbe stato reiterato il vincolo introdotto a partire dal 1978 con il Piano di fabbricazione e quindi riproposto nei successivi strumenti urbanistici, diretto alla realizzazione di impianti sportivi, in parte già realizzati (peraltro in area estranea alla proprietà della ricorrente).

La ricorrente spiega che l'area, di circa 5000 mq risulta inserita in un contesto ormai completamente edificato, prossimo al centro della frazione di Lugagnano, e che essa non appare più interessata dalla realizzazione di ulteriori impianti sportivi, localizzati - secondo le linee guida del Piano - in un'altra porzione di territorio. Lamenta come l'apposizione del vincolo abbia pregiudicato ogni possibile sviluppo residenziale, divenuto coerente con le caratteristiche del vicino abitato, sempre in crescente espansione, con ingiustificato sacrificio dell'aspettativa di utilizzo edificatorio del lotto, nei decenni precedenti asservito ad un uso pubblico sin qui mai attuato.

A sostegno dell'impugnazione, la ricorrente contesta, con il primo profilo di censura, che il vincolo – di natura espropriativa – sarebbe stato reiterato in difetto di alcuna esplicita motivazione, in violazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 327 del 2001. Con il secondo profilo di censura, la ricorrente lamenta di non essere stata destinataria della comunicazione di avvio del procedimento e, di conseguenza, si duole della violazione delle garanzie partecipative in fase di adozione del gravato strumento urbanistico. Con la terza e la quarta censura, viene infine contestata la scelta dell'Amministrazione di reiterare l'asservimento dell'area alla realizzazione di opere di pubblico di interesse, sia – sotto l'angolazione delle disparità di trattamento – in considerazione della mancata riproposizione di vincoli analoghi precedentemente previsti in altre zone del territorio comunale con effetti marcatamente sperequativi a danno della ricorrente; sia – sotto il profilo dell'illogicità e dell'irragionevolezza – in quanto il mantenimento della destinazione impressa alla proprietà della ricorrente si porrebbe in contraddizione con le linee di sviluppo del Piano e il dimensionamento degli standard urbanistici, specie in considerazione della prevista ricollocazione più a nord, ancorché nella stessa zona, degli impianti sportivi.

Costituitosi in giudizio, il Comune di Sona ha resistito nel merito ed eccepito, in rito, l'inammissibilità del ricorso, per mancata notificazione del gravame alla Regione Veneto (limitatamente alla contestuale impugnazione del parere n. 70 del 2016 emesso dalla Commissione Regionale V.A.S.), nonché per mancanza di legittimazione attiva in capo alla ricorrente, che, alla stregua delle indicazioni desumibili dalle visure catastali depositate in causa, non risulterebbe proprietaria (o meglio, comproprietaria) dei mappali oggetto della contestata zonizzazione.

Il ricorso sarebbe inoltre inammissibile per originario difetto di interesse, in quanto il Piano di Assetto del Territorio, contenendo disposizioni strutturali e strategiche, non possiederebbe effetti immediatamente precettivi e non produrrebbe, dunque, alcuna diretta lesione a capo dell'interessata.

Viene, infine, eccepita l'improcedibilità del ricorso stante la mancata impugnazione del sopravvenuto Piano degli Interventi, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 luglio 2019, n. 42 (docc. 4 e 5 dell'Amministrazione), tramite il quale l'area di proprietà della ricorrente è stata inserita all'interno delle *“zone a servizi per attrezzature pubbliche o di pubblico interesse”*, come tali regolate ai sensi dell'art. 86 delle annesse NTO, in base alle quali *“sono ammessi gli edifici pubblici o di pubblico interesse come municipi, scuole, asili, chiese, mercati, centri sociali, impianti sportivi e fabbricati per centrali telefoniche. La realizzazione delle opere ammesse in tali zone, che si attuano a mezzo di concessione edilizia per intervento diretto, deve formare oggetto di particolare studio per essere elemento qualificante del tessuto urbano, curando la progettazione anche dei collegamenti pedonali e l'ubicazione dei parcheggi”*.

Chiamata, quindi, all'udienza straordinaria del 7 maggio 2024, la causa, discussa dalle parti, è stata trattenuta in decisione.

Devono essere esaminate preliminarmente le eccezioni in rito formulate dall'Amministrazione comunale.

Il Collegio ritiene, innanzitutto, infondati entrambi i rilievi di inammissibilità prospettati in tale sede.

Quanto alla mancata notificazione del gravame alla Regione Veneto, si deve infatti osservare che nessuno dei motivi d'impugnazione riguarda, in effetti, il parere rilasciato dalla Commissione V.A.S., il quale, benché solo formalmente richiamato nell'oggetto del ricorso introduttivo (e a prescindere dal suo carattere lesivo o meno), non risulta nella sostanza attinto dalla domanda caducatoria, così da non richiedere l'instaurazione del contraddittorio nei confronti dell'Amministrazione regionale.

Quanto alla legittimazione attiva della ricorrente, la documentazione in atti (anche indipendentemente dalla produzione delle ulteriori visure depositate il 16 aprile 2024) consente, a ben vedere, di attestarne la proprietà (anzi, la comproprietà) dei lotti interessati dalla zonizzazione. Va infatti rilevato, in proposito, che le incoerenze rilevate dalla difesa del Comune tra gli atti

catastali (prodotti al fine di attestare la proprietà dell'area in capo alla ricorrente) e le indicazioni contenute nell'atto introduttivo, attinenti alla corretta grafia del prenome (Maria o Mariangela piuttosto che Maria Angela) e la corrispondente determinazione del codice fiscale (coerente con il prenome Maria ma non con Mariangela), si dimostrano infondate tenuto conto:

a) che la situazione degli intestati, rappresentata nelle visure catastali, risulta antecedente al c.d. "*impianto meccanografico*", e quindi suscettibile di possibili errori nel corso dell'inserimento manuale;

b) che all'interno delle suddette visure catastali, non risulta indicato il codice fiscale della ricorrente, mentre per i restanti comproprietari il rispettivo codice fiscale, debitamente registrato, appare validato dall'Anagrafe Tributaria, indizio che per la ricorrente soltanto, erroneamente identificata come Maria, i dati anagrafici ivi inseriti (cui la difesa del Comune fa riferimento al fine di contestare la qualità di comproprietaria allegata dall'interessata) non possono essere ritenuti del tutto attendibili, non essendo allineati al codice fiscale effettivamente attribuite;

c) che la data (17 luglio 1956) e il luogo di nascita (Lugagnano di Sona) dichiarati dalla ricorrente si dimostrano del tutto coerenti con le risultanze catastali, con i dati estratti dai Registri Immobiliari, oltreché con lo stesso codice fiscale, attribuito all'interessata e correttamente trascritto nell'atto introduttivo, circostanza che consente di avvalorare l'identificazione univoca della ricorrente (con il nome di Maria Angela) quale effettiva comproprietaria dei mappali oggetto della contestata zonizzazione.

Fondata è invece l'eccezione di inammissibilità del ricorso afferente al carattere non immediatamente lesivo del P.A.T. oggetto d'impugnazione, restando così assorbito il rilievo di improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, discendente dalla mancata impugnazione del Piano degli Interventi successivamente approvato.

Osserva in proposito il Collegio che – in linea con il costante indirizzo della giurisprudenza della Sezione - le previsioni del PAT non hanno carattere

immediatamente conformativo (T.A.R. Veneto, Sez. II, n. 1238 del 2024 e Cons. St., Sez. IV, n. 980 del 2024).

Secondo l'art. 12, comma 1, della l.r. n. 11 del 2004 *“la pianificazione urbanistica comunale si esplica mediante il piano regolatore comunale che si articola in disposizioni strutturali, contenute nel piano di assetto del territorio (PAT) ed in disposizioni operative, contenute nel piano degli interventi (PI)”*.

Come traspare dal chiaro dato normativo, al P.A.T. sono dunque demandate le scelte strategiche di assetto e di sviluppo del territorio comunale, mentre al P.I. è riservata la disciplina puntuale degli interventi di organizzazione e trasformazione.

In altri termini, si tratta di uno strumento urbanistico che determina le scelte strategiche e di sviluppo del territorio comunale, senza tuttavia produrre effetti conformativi diretti, afferendo le prescrizioni di dettaglio al Piano degli Interventi che costituisce lo strumento operativo.

Di conseguenza, non è ravvisabile un concreto interesse a ricorrere avverso il P.A.T., per carenza di lesività diretta del piano impugnato e in mancanza di impugnazione del susseguente P.I., alle cui sole previsioni potrebbe essere infatti ricondotta l'eventuale reiterazione delle prescrizioni di zona.

Non si ravvisa, infine, lo spazio per dare ingresso alla modificazione della domanda, richiesta dalla ricorrente in senso riduttivo quanto all'originario *petitum* di annullamento, mediante la dichiarazione di un interesse risarcitorio diretto a conseguire l'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Secondo lo schema tracciato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza n. 8 del 2022), detta modificazione presuppone, pur sempre, che nel corso del giudizio le sopravvenienze abbiano determinato l'improcedibilità dell'azione di annullamento originariamente ammissibile, allorché *“residui un'utilità ai fini di un ristoro per equivalente dei danni eventualmente subiti a causa dei provvedimenti amministrativi impugnati”*. Di conseguenza, quando l'impugnazione risulti invece *ab origine* inammissibile, in quanto proposta in mancanza di un

sottostante interesse, la declaratoria di inammissibilità assorbe, all'interno del giudizio, ogni profilo della domanda di annullamento, a prescindere dall'astratta possibilità di scinderne logicamente il contenuto in una componente caducatoria e in un presupposto accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Per quanto precede, il ricorso deve essere quindi dichiarato inammissibile.

Le spese possono essere compensate, sussistendone i presupposti di legge, in considerazione della particolarità della questione esaminata.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2024, tenutasi in modalità telematica, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Severini, Presidente

Nicola Fenicia, Consigliere

Nicola Bardino, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Nicola Bardino**

**IL PRESIDENTE**  
**Paolo Severini**

**IL SEGRETARIO**