Tribunale Amministrativo Regionale Veneto - Venezia, Sezione 2

Sentenza 20 febbraio 2018, n. 194

Integrale

Attività amministrativa - Principio del tempus regit actum - Applicazione - Controversie

REPUBBLICA ITALIANA

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 185 del 1997, proposto dalla

Società Ad. In. Tu. - S.A. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Vi. Do. e Fr. Za. e con domicilio eletto presso lo studio del secondo, in Venezia-Mestre, via (...)

contro

Comune di Venezia, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gi. Gi. e Ma. Ma. Mo. e con domicilio eletto presso l'Avvocatura Civica, in Venezia, (...)

Comune di (omissis), non costituito in giudizio

per l'annullamento in parte qua

- del provvedimento dell'Assessore all'Edilizia Privata del Comune di Venezia prot. 43370/16070/03 del 21 ottobre 1996, notificato il 15 novembre 1996, recante rigetto dell'istanza di condono presentata dalla S.A. S.p.A. per le opere realizzate in via (omissis), relativamente ai manufatti individuati negli elaborati grafici e nelle foto con le sigle "IA", "Y1", "Y2", "Y3", "Y4", "K", "X" e "Z case mobili";

- di ogni atto connesso per presupposizione e/o consequenzialità.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Venezia nonché il successivo atto di rinuncia al mandato;

Visto il decreto presidenziale n. 990/2011 del 4 maggio 2011, recante declaratoria di perenzione del ricorso;

Vista la dichiarazione di interesse alla trattazione della causa depositata dalla ricorrente il 7 novembre 2011, ai sensi dell'art. 1, comma 2, dell'all. 3 al d.lgs. n. 104/2010 (c.p.a.);

Visto il decreto presidenziale n. 3321/2011 del 23 novembre 2011, con cui è stato revocato il decreto di perenzione del ricorso e si è disposta la re-iscrizione dello stesso sul ruolo di merito;

Viste l'ordinanza presidenziale istruttoria n. 631/2017 del 12 settembre 2017, nonché la memoria e la documentazione fornite in riscontro dalla

società ricorrente;

Vista la memoria conclusiva e l'ulteriore documentazione della società ricorrente;

Visti tutti gli atti della causa;

Nominato relatore nell'udienza di smaltimento del 6 febbraio 2018 il dott. Pietro De Berardinis;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue

FATTO

La ricorrente, Società Ad. In. Tu. - S.A. S.r.l. ("S.A."), espone di essere titolare di una struttura ricettiva all'aperto denominata "Ca. Me." ("Ca. Vi. Me.") ubicata nel litorale del (omissis), già Comune di Venezia ed ora Comune di (omissis); tale struttura si trova su un'area demaniale ottenuta in concessione dall'Amministrazione statale competente e sottoposta a tutela ex l. n. 431/1985.

In detta area la società ha realizzato nel corso degli anni una serie di interventi edilizi in assenza di titolo abilitativo: pertanto, con l'entrata in vigore della l. n. 47/1985, la S.A. ha presentato istanza di condono, al fine di ottenere la sanatoria degli abusi commessi.

Con provvedimento dell'Assessore all'Edilizia Privata prot. n. 43370/16070/03 del 21 ottobre 1996, il Comune di Venezia ha parzialmente respinto detta istanza di condono. Segnatamente, il diniego ha riguardato i manufatti individuati, negli elaborati grafici e nelle foto, con le sigle "IA" (magazzino), "Y1", "Y2", "Y3" e "Y4" (altri magazzini), "K" (box giochi), "X" (tettoia) e "Z" (case mobili) ed ha addotto a motivazione il fatto che le opere ora elencate, "per ubicazione, caratteristiche costruttive o dimensione e numero, alterano il contesto ambientale tutelato".

Avverso l'ora visto provvedimento assessorile è insorta la S.A. impugnandolo con il ricorso in epigrafe e chiedendone l'annullamento nella parte in cui nega la sanatoria edilizia per i manufatti che si sono appena elencati.

A supporto del gravame la società ha dedotto i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616/1977, come integrato dall'art. 1 del d.l. n. 312/1985, convertito con l. n. 431/1985, eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità ed incongruità manifeste, eccesso di potere e violazione di legge per difetto di motivazione, eccesso di potere per erroneità dei presupposti e difetto di istruttoria;

2) eccesso di potere per erroneità dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, violazione dell'art. 5 della l. n. 47/1985.

In sintesi, la ricorrente deduce anzitutto che la P.A. non avrebbe considerato che l'area dove si trovano i manufatti abusivi è stata destinata, dalla variante al P.R.G. adottata con deliberazione del Consiglio Comunale di Venezia n. 160 del 23 ottobre 1995, a "zona per complessi ricettivi all'aperto". Inoltre, il provvedimento gravato in parte qua sarebbe viziato da difetto di motivazione e di istruttoria, visto che non fornirebbe alcuna puntuale indicazione in ordine alle specifiche ragioni per le quali le opere da sanare costituirebbero elemento di degrado ambientale: ciò, tenuto anche conto del fatto che l'area dove sono ubicati gli immobili sarebbe tutelata non per il suo intrinseco pregio ambientale, ma solo per la sua distanza dal litorale (cioè per il vincolo imposto ex lege dalla l. n. 431/1985). In ogni caso, il Comune non avrebbe considerato la possibilità di salvaguardare l'inserimento degli immobili nel contesto tramite prescrizioni tali da assicurare la tutela dei valori paesistico-ambientali (che, peraltro, sarebbero modesti).

Con il secondo motivo, poi, la ricorrente lamenta l'illegittimità dell'inciso contenuto nel diniego gravato, per cui gli immobili debbono essere demoliti, trattandosi di immobili siti su area demaniale, la demolizione dei quali, pertanto, non competerebbe al Comune.

Si è costituito in giudizio il Comune di Venezia, con atto di costituzione formale, depositando tuttavia successivo atto di "rinuncia al mandato", attesa l'istituzione, medio tempore intervenuta, del Comune di (omissis), il quale è subentrato ex lege in tutte le situazioni giuridiche attive e passive del Comune di origine e, perciò, anche nella controversia instaurata con il ricorso in epigrafe, che ha ad oggetto questioni relative ad immobili siti nel territorio del neoistituito Comune.

Con ordinanza presidenziale n. 631/2017 del 12 settembre 2017 sono state richieste delucidazioni alle parti in ordine alla persistenza dell'interesse alla decisione del merito, nonché di comunicare eventuali atti sopravvenuti.

La S.A. ha riscontrato la richiesta, depositando una breve memoria con allegata documentazione comprovante l'avvio, da parte del Comune di (omissis), di un procedimento sanzionatorio in relazione ai manufatti per cui è stato denegato il condono, con conseguente persistenza in capo alla società - proprio per tale ragione - dell'interesse alla decisione del ricorso.

In prossimità dell'udienza pubblica la S.A. ha depositato memoria con documentazione sui fatti di causa ed ha insistito per l'accoglimento del

ricorso, anche alla luce dei fatti nuovi rappresentati in memoria. La società ha, invece, concluso per la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso per quanto riguarda il diniego di sanatoria dei manufatti contraddistinti con la lettera "Z" (le case mobili).

All'udienza "di smaltimento" del 6 febbraio 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Forma oggetto di impugnativa il diniego di sanatoria emesso dal Comune di Venezia con riguardo a taluni manufatti abusivi realizzati all'interno del camping di cui la ricorrente S.A. è titolare e che è ubicato in area demaniale, sul litorale del (omissis).

In dettaglio, le opere abusive per cui è stato negato il condono sono un magazzino ("IA"), una tettoia ("X"), altri magazzini ("Y1", "Y2", "Y3" e "Y4") un box giochi ("K"), site all'inizio della struttura, e una ventina di case mobili ("Z"), ubicate verso il litorale.

Ciò premesso in punto di fatto, osserva in diritto il Collegio che il ricorso è, anzitutto, improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla sua decisione relativamente al diniego di sanatoria per gli immobili con la sigla "Z" e cioè per le case mobili ubicate verso il litorale.

La società ricorrente ha, infatti, affermato nella memoria finale che le piazzole oggetto della domanda di condono ex l. n. 47/1985 sono state tutte rimosse e riposizionate in diversa composizione, in forza di S.C.I.A. del novembre 2015, non inibita dal Comune di (omissis). La società ha dichiarato di non avere, quindi, più interesse sotto questo aspetto all'annullamento del diniego di condono, essendo il predetto diniego stato superato dall'eliminazione delle "case mobili" e dal loro riposizionamento in un settore della struttura ricettiva più distante dall'arenile.

Al Collegio, preso atto della dichiarazione ora riportata, non resta, dunque, che emettere, per questo verso, pronuncia di (parziale) improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse alla sua decisione.

Venendo alle altre opere abusive per cui è stato denegato il condono, si osserva preliminarmente che, per questa parte, il ricorso resta procedibile, tenuto conto della comunicazione, da parte del Comune di (omissis), dell'avvio del procedimento per l'applicazione delle sanzioni ex artt. 167 del d.lgs. n. 42/2004 e 35 del d.P.R. n. 380/2001 in relazione a dette opere (cfr. la nota comunale prot. n. 2580 del 10 febbraio 2015, doc. 1 depositato dalla S.A. il 12 ottobre 2017).

Nel merito, per le opere in esame il ricorso risulta fondato e da accogliere, nei termini che di seguito si espongono.

Invero, il condono è stato negato, sentita la Commissione edilizia integrata nella seduta del 24 gennaio 1996, giacché i manufatti abusivi, per ubicazione, caratteristiche costruttive o dimensione, e numero, altererebbero il contesto ambientale oggetto di tutela.

È, quindi, in primo luogo destituita di fondamento la doglianza di difetto di istruttoria, per non avere la P.A. considerato che l'area dove si trovano i manufatti sarebbe stata destinata, in base alla variante adottata al P.R.G. comunale, a "zona per complessi ricettivi all'aperto". Ai fini che qui interessano, infatti, non rileva che gli interventi edilizi di realizzazione della struttura ricettiva, e/o di adeguamento della stessa alle esigenze ricettive, siano compatibili con la destinazione urbanistica impressa all'area dalla variante adottata: compatibilità su cui insiste la ricorrente. Rileva, invece, la compatibilità di tali interventi con le esigenze di tutela paesistico-ambientale derivanti dall'assoggettamento della ridetta area al vincolo ex l. n. 431/1985.

Nemmeno rilevano le argomentazioni contenute nella memoria conclusiva della S.A. ed attinenti alle vicende da ultimo intervenute in relazione al "Ca. Vi. Me.".

Quest'ultimo - si legge, infatti, nella predetta memoria -, ai sensi dell'art. 67 delle N.T.O. del Piano degli Interventi del Comune di (omissis), è oggetto del Piano Unitario-Schema normativo n. 12, il quale fornisce le direttive di massima sulle localizzazioni ammesse all'interno del complesso ricettivo. Orbene, nel maggio 2015 è stata approvata un'ultima variante al Piano Unitario, che ha, tra l'altro, previsto l'ampliamento della zona destinata a servizi (edifici per logistica, magazzini, spazi per il personale, uffici amministrativi), da concentrare nella parte della struttura vicina all'accesso: ma - nota la ricorrente - la zona destinata a servizi coincide proprio con quella dove ricadono le opere non sanate con il provvedimento impugnato, le quali, pertanto, dovranno essere demolite e verranno sostituite da altri manufatti, in diversa composizione, ma con una volumetria totale ben superiore a quella attuale. Quindi - conclude la società - per le strutture ad oggi esistenti illegittimamente è stata negata la sanatoria, poiché la loro "alterazione del contesto ambientale oggetto di tutela" troverebbe smentita, ex post, nella scelta della P.A. di consentire nell'area volumi maggiori, dei quali, pertanto, sarebbe stata stabilita la compatibilità con l'ambiente circostante.

L'ora vista argomentazione, tuttavia, deve essere respinta, poiché urta con il principio "tempus regit actum", in base al quale, nel sistema giuridico-amministrativo, la legittimità dell'atto va verificata avuto riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (cfr. C.d.S., Sez. III, 22 novembre 2017, n. 5443; id., 30 maggio 2017, n. 2576; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 5 novembre 2014, n. 11086; T.A.R. Veneto, Sez. III, 2 gennaio 2009, n. 5), non valendo né le modifiche normative intervenute in epoca successiva (T.A.R. Toscana, Sez. I, 7 dicembre 2017, n. 1521), né i comportamenti successivi della P.A. (C.d.S., Sez. V, 9 maggio 2017, n. 2117).

Ancora, non è fondata - e deve quindi essere respinta - la doglianza formulata dalla ricorrente con il secondo motivo, poiché il provvedimento gravato, nella parte in cui recita che i manufatti abusivi, in quanto non ammessi a condono, "dovranno essere demoliti", non ha valenza prescrittiva: esso, cioè, non ingiunge la demolizione dei manufatti, ma si limita a preannunciare l'adozione dei conseguenti provvedimenti sanzionatori da parte dell'Autorità, tanto è vero che - come già visto - il Comune di (omissis), con nota del 10 febbraio 2015, ha comunicato l'avvio del procedimento per l'applicazione, tra l'altro, della sanzione ex art. 35 del d.P.R. n. 380/2001.

È, invece, fondata e da accogliere la doglianza di difetto di motivazione, dedotta dalla ricorrente con il primo motivo.

Sul punto si premette che questo Tribunale, con taluni recenti arresti (cfr., T.A.R. Veneto, Sez. II, 11 dicembre 2017, nn. 1122, 1124, 1125 e 1138; id., 27 novembre 2017, n. 1055), ha sottolineato come una data tipologia di manufatto abusivo possa avere un impatto assai diverso, a seconda che si trovi nel territorio di (omissis), piuttosto che, ad es., nel centro monumentale di Venezia: se ne desume, perciò, che per il diniego di condono sugli abusi eseguiti nel territorio di (omissis) è di regola necessaria una specificazione concreta per dimostrare il contrasto dell'opera con il tutelato interesse paesaggistico-ambientale, che, invece, non occorre per i manufatti siti nella città storica di Venezia.

Di recente, inoltre, in relazione a taluni manufatti abusivi siti anch'essi nel territorio del (nuovo) Comune di (omissis), questo Tribunale ha giudicato insufficiente la motivazione del diniego di sanatoria incentrata sulla tipologia della costruzione e sui materiali utilizzati nell'edificazione (cfr. T.A.R. Veneto, Sez. II, 5 luglio 2017, nn. 638 e 640),

Orbene, nel caso all'esame, dal provvedimento impugnato e dagli altri atti di causa non si possono evincere le ragioni che hanno indotto la P.A. a considerare le opere, per cui è stata negata la sanatoria, tali da comportare un'alterazione del contesto ambientale oggetto di tutela.

Il riferimento ad ubicazione, caratteristiche costruttive, dimensione e numero dei manufatti abusivi appare, invero, eccessivamente generico e non in grado di esplicitare le ragioni di fatto poste alla base dell'atto di diniego, nulla essendo specificato nel concreto per dimostrare il contrasto delle opere con l'interesse paesistico-ambientale tutelato (T.A.R. Veneto, Sez. II, nn. 638 e 640 del 2017, citt.). E va aggiunto che - a differenza di altra analoga fattispecie (T.A.R. Veneto, Sez. II, n. 1138/2017, cit.) - nella vicenda qui in esame non soccorrono nemmeno le fotografie versate in atti, peraltro dalla parte ricorrente (cfr. le foto allegate alla relazione prodotta sub all. 16), le quali riguardano solo pochi dei manufatti per cui è causa e, comunque, non consentono di percepire le ragioni del loro contrasto con il contesto ambientale tutelato.

Donde, in conclusione, la fondatezza della doglianza ora analizzata.

In definitiva, pertanto, il ricorso è fondato e da accogliere, attesa la fondatezza della censura appena riportata, contenuta nel primo motivo, in relazione al diniego di sanatoria per i manufatti individuati dalle sigle "IA", "Y1", "Y2", "Y3", "Y4" (magazzini), "X" (tettoia) e "K" (box giochi): per quanto riguarda dette opere, perciò, il diniego in questione deve essere annullato.

Il ricorso deve essere, invece, dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse alla sua decisione, relativamente al diniego di sanatoria per i manufatti contraddistinti con la sigla "Z" (case mobili).

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese tra le parti, in ragione sia del carattere risalente della controversia, sia del fatto che le opere per cui è causa sono tuttora presenti nella struttura ricettiva.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto - Sezione Seconda (II^), così definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara parzialmente fondato, annullando in parte qua il provvedimento impugnato, nei termini precisati in motivazione, e per il resto lo dichiara improcedibile, sempre secondo quanto precisato in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2018, con l'intervento dei magistrati:

Stefano Mielli - Presidente

Pietro De Berardinis - Consigliere, Estensore

Marco Rinaldi - Referendario