

Publicato il 14/12/2020

N. 01254/2020 REG.PROV.COLL.  
N. 01141/2019 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 1141 del 2019, proposto da M.T.S. Immobiliare S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giorgio Bressan, Diego Bernardi, Nicola Magaldi, Andrea De Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Diego Bernardi in Venezia, Santa Croce 252;

*contro*

Comune di Treviso, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonello Coniglione, Giampaolo De Piazzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege in Venezia, piazza S. Marco, 63;

*nei confronti*

Cazzaro Costruzioni S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Saracco, Guido Sartorato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Guido Sartorato in Treviso, viale F.Lli Cairoli 15;

Mibact - Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per L'Area Metropolitana di Venezia e Prov. Bl-Pd e Tv, Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

della nota del Comune di Treviso trasmessa a mezzo p.e.c. prot. n. 0122684/2019 - RIF.0084697/2019 del 14.08.2019, con la quale è stata comunicata la conclusione del procedimento finalizzato alla verifica dei presupposti per l'annullamento, degli effetti della SCIA alternativa al permesso di costruire ai sensi dell'art. 23 del D.p.r. n. 380/2001 n. 02199760287-04062018-1912 SUPRO 0073855 del 4.06.2018/20.06.2018 presentata da Cazzaro Costruzioni S.r.l.; nonchè di ogni altro atto presupposto, connesso ovvero conseguente a quello impugnato nonchè per la condanna del Comune di Treviso, in persona del Sindaco *pro tempore*, all'esercizio dei poteri inibitori, in via di autotutela, della SCIA n. 02199760287-04062018-1912 SUPRO 0073855 del 4.06.2018/ 20.06.2018, attraverso l'adozione dei necessari provvedimenti per il ripristino dello stato dei luoghi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Treviso e di Cazzaro Costruzioni S.r.l. e di Ministero dei Beni e delle Attivita' Culturali e del Turismo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 ottobre 2020 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo 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 nel Comune di Treviso, viale IV Novembre, n. 70, composto da tre edifici a destinazione residenziale e commerciale-direzionale, edificato in attuazione del P.I.R.U.E.A. "*Quattro Novembre 5*".

Confina con tale compendio l'area di proprietà della società controinteressata, la quale in data 4 giugno 2018 ha presentato una S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire, ai sensi dell'articolo 3 L.R. Veneto, n. 14/2009, per la demolizione di un edificio industriale insistente sull'area e la sua ricostruzione con ricomposizione planivolumetrica, ampliamento e modifica di destinazione d'uso (da artigianale/produttivo a residenziale). Il progetto prevede la realizzazione di tre edifici di otto piani fuori terra in area classificata dal P.R.G. previgente e dal P.I. vigente come Z.T.O. B.R./6.

La ricorrente, in data 6 giugno 2019, ha presentato un esposto al Comune di Treviso con il quale lamentava che l'intervento intrapreso dalla controinteressata e non impedito dal Comune si poneva in contrasto sia con gli impegni che l'Ente aveva assunto nei confronti dell'esponente mediante la convenzione attuativa del PIRUEA "*Quattro Novembre 5*" (con specifico riferimento alla realizzazione di un collegamento ciclo-pedonale diretto tra il compendio immobiliare dell'esponente e la Restera del Sile), sia, sotto svariati profili, con la

normativa urbanistico-edilizia vigente per l'area e con le stesse disposizioni della Legge regionale n. 14 del 2009, chiedendo la sospensione dei lavori e l'esercizio dei poteri inibitori dell'intervento.

Il Comune, con nota del 14 agosto 2019, comunicava la conclusione negativa del procedimento di verifica dei presupposti per l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 19, comma 4, e 21-*nonies* L. 241/90, affermando l'insussistenza dei vizi di legittimità denunciati.

Con il ricorso in esame, la M.T.S. Immobiliare impugna la nota del 14 agosto 2019, chiedendone l'annullamento. Chiede, inoltre, la condanna del Comune all'esercizio dei poteri inibitori e repressivi dell'intervento, nonché il risarcimento dei danni subiti.

I motivi di ricorso sono i seguenti:

1.- Eccezione di incostituzionalità dell'art. 9, comma 8 bis della L.R. Veneto n. 14/2009 per contrasto con l'art. 117, comma 2 lett. l) e comma 3 della Costituzione. La ricorrente lamenta l'illegittimità dell'intervento quanto al calcolo delle altezze - asseritamente avvenuto in attuazione della deroga prevista dall'art. 9, comma 8-*bis*, L.R. 14/2009 – in ragione della illegittimità costituzionale della norma di legge regionale;

2.- Violazione dell'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 6-*bis* della L.n. 241/1990 ed agli artt. 27, comma 3 e 31, comma 2 del D.p.r. n. 380/2001. Eccesso di potere per sviamento. L'Amministrazione, in considerazione delle plurime violazioni di legge e della disciplina urbanistico-edilizia, avrebbe dovuto sospendere immediatamente i lavori e ordinare la demolizione di quanto edificato.

3.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 45 delle N.T.A. del P.R.G. previgente, nonché in relazione all'art. 64 delle N.T.O. del P.I. attualmente vigente.

L'intervento è stato realizzato in violazione delle norme dello strumento urbanistico vigente nella parte in cui consente di eseguire gli interventi di demolizione e ricostruzione soltanto a seguito dell'approvazione di un Piano di recupero e sulla base di parametri edilizi già definiti. Inoltre non è stata valutata l'adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria.

4.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 41-*quinquies*, comma 6, della L. n. 1150/1942. L'obbligo di approvazione di un piano attuativo discenderebbe dall'articolo 41-*quinquies*, comma 6, L. 1150/1942.

5.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 9, commi 2-*bis* e 2-*ter* della L.R. Veneto n. 14/09.

Trattandosi di intervento di riqualificazione di un edificio dismesso, con mutamento di destinazione d'uso, troverebbero applicazione gli articoli 9, commi 2-*bis* e 2-*ter*, L.R. n. 14/2009, alla stregua dei quali l'intervento è assentibile mediante permesso di costruire.

6.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione agli artt. 23 e 10 del D.p.r. n. 380/2001 ed all'art. 3 della L.R. Veneto n. 14/09. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta. L'intervento, comportando la ricostruzione dell'edificio su un'area di sedime sostanzialmente diversa da quella dell'edificio originario,

avrebbe dovuto essere assentito con permesso di costruire e non con SCIA, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 23 e 10 del D.P.R. 380/01.

7.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione e/o errata applicazione di legge in relazione all'art. 9, comma 8-*bis*, della L.R. Veneto n. 14/09.

L'altezza massima di progetto è stata calcolata in violazione della norma sopra indicata, aggiungendo il 40% dell'altezza dell'edificio da innalzare all'altezza dell'edificio individuato come quello più alto "*preesistente e circostante*".

8.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4, ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione e/o errata applicazione di legge in relazione all'art. 8 del D.M. n. 1444/68. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Sviamento.

L'edificio "*preesistente e circostante*" preso in considerazione per la determinazione dell'altezza massima di progetto è stato erroneamente identificato, non essendo esso contermina a quelli da innalzare.

9.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4, ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione e/o errata applicazione di legge in relazione all'art. 3 comma 2 della L.R. Veneto n. 14/09.

Sarebbe errato anche il calcolo del volume massimo ammissibile, in quanto l'articolo 3, comma 2, L.R. 14 del 2009 consente l'ampliamento solo di edifici che si trovino in zona omogenea propria, quale non sarebbe quello oggetto dell'intervento. Inoltre l'incremento è stato erroneamente calcolato sul volume, poiché per gli edifici non aventi destinazione residenziale, l'incremento dovrebbe essere calcolato sulla superficie.

10.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4, ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 9, comma 2-*bis*, della L.R. Veneto n. 14/09 sotto ulteriore profilo.

Il volume sarebbe stato calcolato erroneamente anche sotto altro profilo. Essendo l'intervento volto alla riqualificazione di un edificio dismesso esistente in zona impropria, non sono applicabili gli incrementi volumetrici previsti dall'articolo 3, comma 2, L.R. 14 del 2009, ma solo il recupero della volumetria esistente, così come previsto dall'articolo 9, comma 2-*bis*, L.R. 14 del 2009.

11.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 3 comma 1 del D.P.R. 151/2011.

La SCIA difetta del parere dei Vigili del Fuoco per quanto riguarda le autorimesse, previsto dall'articolo 3, comma 1, DPR 151/2011.

12.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 16, comma 4 lett. d) del D.p.r. n. 380/2001. L'intervento non è stato oggetto di valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 16, comma 4, lett. d) del DPR 380/2001.

13.- Violazione di legge in relazione all'art. 19, comma 4 ed all'art. 21-*nonies* della L. n. 241/1990. Violazione di legge in relazione all'art. 3 della L. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione e per omessa valutazione degli interessi contrapposti. Sviamento di potere.

Il provvedimento presenta una motivazione apodittica e stereotipata sulla comparazione degli interessi che deve presiedere all'esercizio

dei poteri di autotutela e non tiene conto dell'interesse legittimo della ricorrente alla realizzazione delle opere di collegamento del compendio di sua proprietà con la Restera del Sile, sancito dalla convenzione attuativa del PIRUEGA e dal Piano direttore.

Si sono costituiti il Comune di Treviso, la società controinteressata ed il Ministero dei beni e delle attività culturali.

In via preliminare, la controinteressata ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione ed interesse ad agire, ritenendo non adeguatamente dedotto e dimostrato il pregiudizio subito dalla ricorrente per effetto dell'intervento oggetto di contestazione. Non corrisponderebbe al vero che l'intervento edilizio incide sul valore del compendio immobiliare di proprietà della ricorrente, poiché esso versa da anni in una situazione di degrado, dovuta a vicende riferibili ai rapporti tra la ricorrente e la ditta alla quale furono affidati i lavori. Inoltre gli immobili di proprietà della ricorrente sarebbero abusivi, essendo decaduta la variante urbanistica approvata contestualmente al PIRUEA a causa della mancata realizzazione del programma entro i termini previsti dall'art. 6, comma 11, L.R. 23 del 1999.

Inoltre, eccepisce l'irricevibilità o, sotto altro profilo, l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse.

Sotto un primo profilo afferma che la ricorrente avrebbe atteso ingiustificatamente sette mesi dalla conoscenza dell'intervento (acquisita in data 8 novembre 2018, come emergerebbe dal ricorso per denuncia di nuova opera presentato dalla stessa ricorrente) per presentare l'istanza di esercizio dei poteri inibitori e repressivi del Comune, quando i lavori erano giunti ad uno stadio avanzato, il che rende tardiva la sollecitazione, in quanto non intervenuta entro un



termine ragionevole. Il termine di 18 mesi per l'esercizio dei poteri inibitori della SCIA sarebbe, infatti, un termine massimo oltre il quale l'amministrazione perde il potere di intervento, ma il suo rispetto non basta a rendere l'esercizio dei poteri repressivi legittimo, dovendo verificarsi preliminarmente che la sollecitazione degli stessi sia avvenuta entro un termine ragionevole.

Ancora in via preliminare la controinteressata eccepisce l'inammissibilità delle censure di legittimità che non siano state oggetto di segnalazione stragiudiziale da parte della ricorrente. Il giudizio, infatti, non ha ad oggetto la legittimità della S.C.I.A. che non ha natura provvedimento, ma il provvedimento di diniego dell'istanza di esercizio dei poteri di cui all'articolo 19, comma 3, Legge n. 241/90.

Ha controdedotto nel merito, chiedendo il rigetto di tutte le domande.

Il Comune si è associato alle eccezioni relative alle questioni pregiudiziali ed ha chiesto la reiezione del ricorso.

La domanda cautelare proposta in via incidentale con il ricorso è stata accolta ai soli fini della fissazione sollecita del merito.

Le parti hanno depositato ulteriori scritti difensivi in vista dell'udienza di merito.

All'udienza del 8 ottobre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, occorre dar conto delle questioni preliminari sollevate dalla parte controinteressata.

1.1 Non è fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione ed interesse.

Per costante giurisprudenza di questo Tribunale, ai fini della dimostrazione della legittimazione e dell'interesse ad impugnare i titoli edilizi, il solo criterio dello stabile collegamento territoriale con il contesto nel quale è destinato a sorgere l'intervento edilizio contestato è da ritenersi insufficiente, quanto meno in tutti i casi in cui la modifica del preesistente assetto edilizio non si dimostri *ictu oculi*, ovvero sulla scorta di sicure basi statistiche tratte dall'esperienza, pregiudizievole per la qualità (urbanistica, paesaggistica, ambientale) dell'area in cui insiste la proprietà del ricorrente, ovvero sia suscettibile di comportarne un deprezzamento commerciale. (in termini: Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 4 maggio 2015, n. 1081; Tar Veneto, Sez. II, 15 febbraio 2018, n. 324, T.A.R. Veneto, sez. II, 4 settembre 2018, n. 873, T.A.R. Veneto, sez. II, 17 settembre 2019, n. 986, T.A.R. Veneto, sez. II, 22 gennaio 2020, n. 64).

Si tratta di un orientamento avallato, altresì, in occasione di molteplici arresti, dal Consiglio di Stato (cfr. ad esempio Consiglio di Stato, Sez. V, 15 dicembre 2017, n. 5908, Consiglio di Stato, Sez. V, 22 novembre 2017, n. 5442) e di recente confermato anche dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato, nella sentenza del 7 febbraio 2020, n. 962 (in cui si afferma che *“la vicinitas non rappresenta un dato decisivo per fondare l'interesse ad impugnare, nel senso che di per sè non è sufficiente, dovendosi dimostrare che l'intervento contestato abbia capacità di propagarsi sino ad incidere negativamente sul fondo del ricorrente, (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 19 novembre 2015, n. 5278)”*).

La ricorrente deduce che l'intervento edilizio posto in essere dalla controinteressata è suscettibile di incidere sul valore commerciale degli immobili di sua proprietà e comunque sulla sua appetibilità

commerciale, a causa delle *“limitazioni in termini di vedute, coni d’ombra e privacy conseguenti alla portata delle altezze degli edifici del progetto, oltrechè dalla sopravvenuta impossibilità di realizzare il percorso di accesso diretto dal Viale IV Novembre alla Resteria del Sile”*.

Anche a prescindere dalla documentazione prodotta dalla parte ricorrente, appare *ictu oculi* evidente che i vizi di legittimità dell’intervento, per come prospettati, siano suscettibili di incidere sull’appetibilità commerciale del compendio immobiliare. La riduzione di visuale su un luogo di interesse naturalistico, derivante dal maggior volume e dalla maggiore altezza degli edifici in progetto, nonché il venir meno dell’accesso diretto del compendio alla Resteria del Sile sono elementi che, anche secondo la comune esperienza, sono suscettibili, sia pure in linea astratta, di incidere sull’appetibilità commerciale degli immobili in questione.

L’interesse ad agire, quale condizione dell’azione, consiste, infatti, nella dimostrazione del *“bisogno di tutela giurisdizionale”*, ovvero nella necessità del ricorso agli organi giudiziari per porre rimedio ad uno stato di fatto lesivo (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 25 febbraio 2014, n. 9). Non rileva, pertanto, a tali fini che la riduzione della visuale e la perdita dell’accesso diretto alla Resteria del Sile s’inseriscano in una situazione di pregresso degrado degli immobili e che tale situazione rivesta un’incidenza causale preponderante sulla diminuzione del valore commerciale degli edifici. Costituisce, infatti, un’utilità ritraibile dalla pronuncia giurisdizionale anche la l’attenuazione di un pregiudizio già in atto, o il non aggravamento di uno stato di fatto lesivo.

La prova del pregiudizio concretamente subito e della sua riconducibilità causale all’illegittimità provvedimentoale sono

valutazioni che, pertanto, non attengono all'interesse ad agire, venendo più specificatamente in rilievo ai fini della decisione sulla domanda risarcitoria.

Non vi è prova, inoltre, né è situazione accertabile nel presente giudizio, che il compendio edilizio dei ricorrenti sia abusivo, non avendo il Comune adottato alcun provvedimento che tale stato di abusività presupponga e non essendo oggetto del presente giudizio l'accertamento in via diretta della situazione urbanistica del compendio immobiliare dei ricorrenti.

1.2 L'eccezione di irricevibilità o inammissibilità del ricorso non è fondata.

La controinteressata afferma che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile in quanto, alla data in cui è stata presentata la denuncia-diffida da parte della ricorrente, pur non essendo ancora decorsi i diciotto mesi dal consolidamento della SCIA, era già decorso il "*termine ragionevole*" entro il quale l'Amministrazione può, sussistendo gli ulteriori presupposti previsti dall'articolo 21-*nonies* L. 241/90, dar corso all'esercizio dei poteri di cui all'articolo 19, comma 4, L. 241/90.

Questo ordine di idee non può essere condiviso.

Merita condivisione la ricostruzione in punto di diritto effettuata dalla parte controinteressata circa il contenuto delle valutazioni che presiedono alla verifica dei presupposti dell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 19, comma 4, L. 241/90.

Infatti, va condivisa l'affermazione secondo cui il termine di diciotto mesi entro il quale l'Amministrazione può esercitare il potere di autoannullamento degli atti illegittimi e di rimozione degli effetti delle segnalazioni di inizio attività sia un termine massimo che non la

esime dal verificare se l'esercizio dei suddetti poteri possa ritenersi "ragionevole", mediante la comparazione di tutti gli interessi in gioco, ovvero, dell'interesse pubblico, diverso da quello al mero ripristino della legalità, all'annullamento in autotutela, dell'affidamento maturato dal segnalante sulla stabilità del titolo, da apprezzarsi in considerazione della tipologia delle opere autorizzate, dello stato di avanzamento dei lavori, del livello di approfondimento dell'istruttoria svolta dall'Amministrazione e dall'eventuale acquisizione di pareri espressi favorevoli all'opera, eventualmente anche su sollecitazione della parte privata (cfr. TAR Napoli, sez. IV, 5 aprile 2016, n. 1658), oltrechè, naturalmente, dall'interesse del terzo che abbia denunciato i vizi del provvedimento.

In tali valutazioni non può non rilevare - in considerazione della relazione lineare che necessariamente s'instaura tra lo scorrere del tempo e il consolidarsi degli affidamenti - anche il momento in cui il terzo si sia risolto a stimolare l'esercizio delle verifiche dell'amministrazione.

Tuttavia, a tale elemento non può attribuirsi - quanto all'annullamento dei provvedimenti ampliativi - una valenza autonoma e distinta dalle altre valutazioni che l'Amministrazione è tenuta a compiere e innanzi brevemente compendiate. Come autorevole giurisprudenza ha rilevato, infatti, la novella del 2015 - che ha introdotto l'attuale formulazione dell'articolo 21-*nonies* L. 241/90 - "*mira, attraverso la fissazione di un termine di diciotto mesi, alla predeterminazione legale della nozione di ragionevolezza del termine per l'annullamento in autotutela*" (per quanto concerne l'annullamento dei provvedimenti ampliativi), il ch     da intendersi nel senso che, per i provvedimenti ampliativi, il limite temporale entro cui pu  essere

legittimamente adottato il provvedimento in autotutela è di diciotto mesi, impregiudicate le altre valutazioni che, com'è noto ed evidente, hanno natura ampiamente discrezionale (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 27 gennaio 2017, n. 341) e non possono essere effettuate dal giudice per la prima volta in sede giudiziale, pena la violazione dell'articolo 34, comma 2, cod. proc. amm.

Nel caso di specie il Comune si è limitato a motivare l'archiviazione della denuncia-diffida sulla scorta del solo rilievo dell'assenza di profili di illegittimità dell'attività edilizia oggetto di segnalazione, omettendo – in ragione presumibilmente della ritenuta sufficienza delle suddette argomentazioni a sostenere il diniego di intervento in autotutela – di estendere la propria valutazione alla sussistenza di quelle “*condizioni flessibili*” cui soggiace il legittimo esercizio dell'autotutela.

Ne è, pertanto, preclusa la cognizione per la prima volta nella sede giudiziale, pena il superamento dei limiti del sindacato consentito a questo giudice, che non può esprimersi su poteri non ancora esercitati (cfr. art. 34, comma 2, cod. proc. amm.), né sostituirsi all'amministrazione in apprezzamenti che impingano al merito amministrativo.

1.2.2. Ugualmente infondata è l'ulteriore eccezione di improcedibilità del ricorso, sostenuta in relazione al venire meno, nel corso del giudizio, del potere di annullamento in autotutela a causa del decorso dei diciotto mesi dalla data di stabilizzazione degli effetti della SCIA.

Il controinteressato afferma che l'orientamento fatto proprio da questa Sezione (T.A.R. Veneto, sez. II, 19 dicembre 2019, n. 1381, e T.A.R. Veneto, 31 marzo 2020, n. 323), alla stregua del quale la proposizione del ricorso da parte del terzo entro il termine di

diciotto mesi per l'esercizio dei poteri di autotutela determinerebbe la sua sospensione, per la parte ricorrente non è condivisibile, poiché la legge non connette alla mera proposizione del ricorso un simile effetto, che potrebbe prodursi solo se a disporla fosse il giudice in accoglimento di apposita domanda cautelare.

Non è condivisibile per la controinteressata, inoltre, anche l'affermazione secondo cui nel caso di accoglimento del ricorso contro il provvedimento di diniego dell'autotutela, l'obbligo dell'amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza non deriverebbe più dalla legge ma dagli effetti conformativi della sentenza, in quanto venendo in rilievo un diniego di esercizio di poteri discrezionali, non potrebbe giammai sorgere l'obbligo dell'Amministrazione di ripronunciarsi.

Le obiezioni sollevate dalla parte controinteressata non appaiono persuasive.

Vero è che la legge non prevede espressamente che il termine massimo previsto per l'esercizio dell'autotutela cessi il proprio corso nel caso in cui sia proposto ricorso avverso il diniego di esercizio dei poteri di cui all'articolo 19, comma 4, L. 241/90, ma è, altresì, vero che un tale effetto si ricava dal sistema e costituisce necessaria applicazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Il termine cessa di correre, non a causa di un atipico effetto sospensivo connesso al ricorso, ma per effetto dell'esercizio della situazione giuridica soggettiva (interesse pretensivo all'esercizio dei poteri di cui all'articolo 19, comma 4, L. 241/90) cui il suddetto termine decadenziale è correlato.

Inoltre, neppure si afferma, nelle suddette pronunce, che sussisterebbe in ogni caso un obbligo del Comune di ripronunciarsi

nel caso di accoglimento del ricorso avverso il diniego di esercizio dell'autotutela. Ciò che si afferma è che, in tale ipotesi, il potere dell'amministrazione di agire in autotutela *“discende non più dalla norma di cui all'art. 21 nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, ma direttamente dall'effetto conformativo che deriva dell'eventuale sentenza di annullamento del provvedimento di diniego di autotutela”*.

Naturalmente, ove, come nel caso di specie, venga in rilievo l'esercizio di un potere che, nell'*an* si presenta doveroso – benchè resti discrezionale nei contenuti (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV 14 maggio 2019, n. 3124) -, dalla sentenza di accoglimento non potrebbe che derivare, nel caso il ricorrente vittorioso intenda avvalersene, l'obbligo dell'amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza, potendo, peraltro, il ricorrente agire in sede di ottemperanza per l'esecuzione della sentenza (rimedio che, ovviamente, è utilmente esperibile solo entro i limiti del giudicato di annullamento, essendo fatti salvi *“i tratti liberi”* delle scelte discrezionali non ancora compiute).

Non sussistono, pertanto, ragioni per discostarsi dall'orientamento sopra richiamato, in forza del quale deve essere rigettata l'eccezione di improcedibilità formulata dal controinteressato.

2. Può, dunque, procedersi all'esame del merito del ricorso che risulta fondato, essendo condivisibili le censure formulate al terzo ed al settimo motivo.

3. Con il terzo motivo di ricorso la ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione dell'articolo 45 NTA del PRG previgente e dell'articolo 64 NTO del PI attualmente vigente e la violazione dell'art. 9 L.R. 14/2009. Le suddette disposizioni urbanistiche, nell'area interessata dall'intervento,



consentono la ristrutturazione degli edifici ed il loro ampliamento a condizione che sia approvato un Piano di Recupero, nel rispetto di un “*Piano direttore*” che coordini gli interventi con quelli degli altri PdR “*TV Novembre*”. Le norme in esame, ad avviso della ricorrente, non sono derogabili in base alla legge regionale veneta sul Piano casa. Pertanto, l'intervento non avrebbe potuto essere realizzato in assenza della preventiva approvazione del piano di recupero previsto dalla strumentazione urbanistica.

3.1. Deve darsi preliminarmente conto dell'eccezione di inammissibilità del motivo formulata dalla controinteressata, a cagione del fatto che il profilo di illegittimità articolato in ricorso non avrebbe formato oggetto di preventiva segnalazione all'Amministrazione ai fini del sollecito dei poteri di autotutela.

L'eccezione non è fondata.

Nella denuncia-diffida del 5 giugno 2019, con cui sono stati sollecitati i poteri di autotutela, la M.T.S. Immobiliare aveva evidenziato che l'intervento posto in essere dalla Cazzaro Costruzioni s.r.l., a suo avviso, avrebbe vanificato “*tutte le previsioni delle N.T.A. del P.R.G. del 2001 con particolare riferimento al piano direttore collegato ai Piani di Recupero*” e che esso sarebbe stato “*incompatibile con gli accordi intercorsi tra società M.T.S. Immobiliare s.r.l. e Comune di Treviso ed incardinati nel P.I.R.U.E.A. IV Novembre 5 nonché nella collegata Convenzione e nell'Accordo di programma*”.

In particolare – chiarisce la nota – l'intervento determinerà la mancata realizzazione del collegamento ciclopedonale diretto tra il comparto di proprietà della ricorrente e la “*Restera*” del Sile, previsto sia dal Piano direttore, tra le modalità di coordinamento dei Piani di

Recupero da approvarsi nell'area, che dalla convenzione attuativa del P.I.R.U.E.A.

L'articolo 45 delle NTA del PI nel disciplinare la sottozona B.R stabilisce espressamente che essa comprende le parti degli insediamenti di antica formazione caratterizzate da una condizione generale di degrado "*destinate a interventi organici di recupero mediante la formazione di Piani di Recupero*". Al comma 3, prevede che gli interventi diversi da manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e ristrutturazione edilizia di singole unità immobiliari, siano realizzati previa approvazione di un Piano di recupero. Al comma 5, stabilisce che, per i PdR Quattro Novembre 1-2-3-4-5, l'intervento di recupero dell'area avvenga secondo i criteri di coordinamento di un "*piano direttore*", finalizzato a individuare oltre alle dotazioni di standard, la realizzazione di opere di collegamento tra l'unitario fronte di viale Quattro Novembre e l'alzaia del Sile, nonché collegamenti pedonali e ciclabili tra i due fronti.

Sebbene non articolato come specifico motivo di gravame, il profilo di illegittimità concernente il contrasto dell'intervento con le modalità di coordinamento previste dalla strumentazione urbanistica per il recupero dell'area (approvazione di Piani di Recupero per gli interventi di maggiore impatto e loro coordinamento con il piano direttore) è stato sottoposto dalla ricorrente al vaglio del Comune, il quale non poteva non avvedersi della necessità che l'intervento fosse preceduto dall'approvazione del piano attuativo, come poi, in effetti, ha fatto il Settore Urbanistica nella nota del 20 agosto 2019.

Sotto tale profilo, pertanto, la diffida conteneva sufficienti elementi "*di identificazione e qualificazione*" dei profili problematici dell'intervento ed era, pertanto, idonea a porre l'Amministrazione in condizione di

svolgere le proprie verifiche, avendo la ricorrente enucleato gli “*elementi conoscitivi essenziali*” a tale scopo (cfr. T.A.R. Lazio, sez. II quater, 21 ottobre 2020, n. 10702, Consiglio di Stato, sez. IV, 14 febbraio 2017, n. 625).

3.2. Nel merito il motivo è fondato. Come si è già avuto modo di rilevare, l’area oggetto dell’intervento rientra nella sottozona B.R, disciplinata dall’articolo 45 delle N.T.O. del P.I., che, mediante intervento edilizio diretto, consente soltanto gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro/risanamento conservativo e di ristrutturazione di singole unità immobiliari degli edifici in esso esistenti (comma 3). Tutti gli altri interventi possono essere realizzati previa approvazione di Piani di Recupero di cui sono individuati i parametri stereometrici.

Si è anche detto che l’area ove sorge l’edificio in contestazione è suddivisa in cinque ambiti (identificati come PdR “*Quattro novembre*” 1, 2, 3, 4 e 5), in cui gli interventi di recupero devono essere coordinati da un piano direttore al quale è demandato, oltre alle dotazioni di standard, la realizzazione di un fronte unitario su viale Quattro novembre e un fronte arretrato di almeno 15 ml lungo l’alzaia del Sile, nonché opportuni collegamenti pedonali e ciclabili tra i due fronti (comma 5).

Il progetto dell’intervento in contestazione prevede la demolizione del preesistente capannone industriale e la costruzione, al suo posto, di tre edifici a destinazione residenziale. Esso, pertanto, non rientra tra gli interventi consentiti mediante intervento edilizio diretto, essendo necessaria l’approvazione di un piano di recupero.

La quaestio iuris posta dal motivo è se la Legge regionale n. 14 del 2009 consenta di derogare a siffatta previsione.

La controinteressata ed il Comune affermano che l'intervento sarebbe ammissibile ai sensi dell'articolo 3 della L.R. 14/2009, il quale prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione finalizzati alla sostituzione del patrimonio edilizio siano consentiti anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali. L'ampia formulazione è intesa nel senso che la deroga possa estendersi a tutte le disposizioni urbanistiche, comprese quelle che subordinano l'ammissibilità di taluni interventi edilizi all'approvazione di piani attuativi, ciò anche in ragione delle finalità di rinnovamento e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente che la norma persegue. Affermano, inoltre, che la derogabilità delle suddette disposizioni di piano sia da confermare anche alla luce della circolare interpretativa 1/2014 e dal testo della L.R. 14/2009, che, nella versione emendata dalla L.R. 32/2013, non prevede più l'obbligo di approvazione di un piano attuativo per gli interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento di oltre il 50% del volume in sedimi completamente diversi.

Il Collegio ritiene che tale interpretazione non sia condivisibile.

Costituisce criterio interpretativo seguito non solo da questo T.A.R. (cfr. sentenza n. 219, del 22 febbraio 2018, sentenza n. 1329 del 14 dicembre 2015, n. 1128 del 14 ottobre 2016), ma anche dalla giurisprudenza d'appello, nonché dalla giurisprudenza di primo grado di altri Tribunali (pronunciatasi sulle leggi regionali attuative dell'intesa sottoscritta da Stato, Regioni ed enti locali il 31 marzo 2009 concernente *“misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia”*, da cui sono scaturite le leggi regionali incentivanti), quello secondo il quale *“il carattere derogatorio del piano casa implica una stretta interpretazione delle sue norme, che va circoscritta alle sole tipologie di deroga*

*espressamente considerate, non ammettendo, dunque, coerentemente con quanto stabilito dall'art. 14 delle preleggi, interpretazioni di carattere estensivo o analogico”* (in termini C.d.S., VI, nn. 3249/2018, Consiglio di Stato sez. IV, 27/11/2017, n.5497, 335/2016; T.A.R. Trieste, (Friuli-Venezia Giulia) sez. I, 30/09/2019, Tar Campania n. 1818/2019; T.A.R. Milano, (Lombardia) sez. II, 15/11/2018, n.2585, Tar Marche n. 538/2017, T.A.R. Napoli, (Campania) sez. VIII, 23/08/2016, n.4092).

Nella specie, si osserva che da nessuna delle disposizioni della Legge regionale n. 14/2009 emerge la derogabilità delle disposizioni degli strumenti urbanistici che subordinano l'ammissibilità degli interventi edilizi alla pianificazione attuativa.

Lo stesso articolo 64 della L.R. n. 30/2016, che reca un'interpretazione autentica della legge regionale sul Piano casa, rafforza tale conclusione perché indica espressamente quale debba intendersi per il legislatore l'oggetto e la latitudine della deroga (riferita *“ai parametri edilizi di superficie, volume, altezza e distanza, anche dai confini, previsti dai regolamenti e dalle norme tecniche di attuazione di strumenti urbanistici e territoriali”*).

Nè una siffatta deroga potrebbe ricavarsi per via interpretativa dal comma 2 dell'articolo 3, nella parte in cui afferma che *“gli interventi di cui al comma 1, (n.d.r. ovvero quelli di demolizione e ricostruzione di edifici che necessitano di essere adeguati agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza) finalizzati al perseguimento degli attuali standard qualitativi architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, sono consentiti in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici”*.

Infatti, perché la deroga possa operare, occorre – oltre alla sua espressa previsione – che essa si renda necessaria a superare un contrasto con le disposizioni degli strumenti urbanistici.

Il suddetto criterio interpretativo emerge chiaramente dall'articolo 6, comma 1, L.R. n. 14/2009, laddove afferma che *“le disposizioni della presente legge di carattere straordinario prevalgono sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani e regolamenti urbanistici contrastanti con esse”* e trova espressa conferma anche nella Circolare regionale n.1/2014 (*“Il comma 1 dell'articolo in esame precisa che le disposizioni del “piano casa”, in quanto norme di carattere straordinario prevalgono sulle norme dei regolamenti degli enti locali e sulle norme tecniche dei piani contrastanti con esse, mentre, all'evidenza, le norme dei regolamenti e degli strumenti urbanistici non incompatibili con il progetto di ampliamento continuano ad applicarsi”* e ancora *“Si deve inoltre tenere presente che la deroga agli strumenti urbanistici e regolamenti edilizi vigenti, per sua natura, si applica solo qualora non risulti possibile realizzare l'intervento oggetto di richiesta nel rispetto degli strumenti e regolamenti suddetti”*).

Orbene, la realizzazione di un intervento di demolizione e ricostruzione dell'edificio come quella in progetto, non è incompatibile con le previsioni dell'articolo 45 delle N.T.A. del PI, ben potendo il suddetto intervento essere realizzato in seguito all'approvazione del Piano di recupero, così come prescritto.

Nessun valido argomento in senso contrario, inoltre, può trarsi dalla Circolare n. 1/2014. Infatti, il commento sub art. 2, comma 1, riportato nella memoria del controinteressato, è comunque da ritenersi superato per effetto dell'entrata in vigore della norma di interpretazione autentica del medesimo articolo (articolo 64, Legge Regionale n. 30/2016), che nell'individuare le tipologie di deroghe

alle disposizioni degli strumenti urbanistici ammissibili ai sensi dell'articolo 2, non contempla anche quelle che subordinano gli interventi edilizi all'approvazione di piani attuativi.

Tantomeno indici ermeneutici possono trarsi dal commento all'articolo 9, comma 1, lett. c). Il brano richiamato si limita ad affermare che non sono assimilabili agli "*edifici sottoposti a grado di protezione*" - e come tali sottratti all'applicazione della Legge sul Piano casa - quelli che, in assenza di norme di protezione, sono inseriti in piani attuativi, o quelli per i quali lo strumento urbanistico prevede che qualsiasi intervento sia assoggettato alla preventiva approvazione di un piano attuativo.

La circolare si limita a precisare che, in queste ipotesi, la L.R. 14/2009 trova applicazione, ma non afferma anche che gli interventi dalla stessa previsti siano ammissibili in assenza di approvazione del PUA.

Nessun dato ermeneutico a favore della tesi propugnata dalle parti resistenti può, infine, trarsi dall'abrogazione, da parte della L.R. 32/2013, dell'obbligo di approvazione di un apposito piano attuativo per gli interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento di oltre il 50% del volume in sedimi completamente diversi, originariamente previsto dall'articolo 3 della L.R. 14/2009. Si tratta di una norma di semplificazione procedimentale che non ha alcuna incidenza sul perimetro degli interventi ammissibili in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici.

Il terzo motivo è, dunque, fondato.

3. È, altresì, fondato il settimo motivo con il quale è dedotta la violazione dell'articolo 9, comma 8-bis, L.R. Veneto, n. 14/2009, avendo la controinteressata determinato l'altezza massima di

progetto assumendo come parametro l'altezza dell'edificio circostante più alto, maggiorata in misura pari al 40% dell'altezza dell'edificio esistente oggetto dell'intervento.

In tal modo, ha fatto cattiva applicazione dell'articolo 9, comma 8-bis, L.R. 14/2009, che recita: *“Al fine di consentire il riordino e la rigenerazione del tessuto edilizio urbano già consolidato ed in coerenza con l'obiettivo prioritario di ridurre o annullare il consumo di suolo, anche mediante la creazione di nuovi spazi liberi, in attuazione dell'articolo 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 gli ampliamenti e le ricostruzioni di edifici esistenti situati nelle zone territoriali omogenee di tipo B e C, realizzati ai sensi della presente legge, sono consentiti anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e successive modificazioni, sino ad un massimo del 40 per cento dell'altezza dell'edificio esistente”*.

La norma è chiara nell'affermare che l'altezza massima consentita in ampliamento - *“anche (n.d.r. cioè, eventualmente) in deroga”* alle disposizioni in materia previste dal D.M. 1444/68 - è pari al 40% dell'altezza dell'edificio esistente, ossia di quello oggetto di ampliamento.

E', altresì, chiara nell'affermare che un ampliamento in tale misura può essere consentito *“anche in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968”*.

La norma è formulata secondo la medesima tecnica normativa utilizzata da altre disposizioni premiali della medesima Legge, in cui è stabilita la misura massima dell'aumento dei parametri edilizi degli edifici esistenti, all'evidente scopo di contemperare le finalità incentivanti con quelle di contenimento dell'edificato entro limiti predeterminati.



Si tratta di una tecnica che è propria anche della legislazione condonistica, o di altre normative con finalità incentivanti, in cui sono fissate le misure degli incrementi massimi, consentendo deroghe ai limiti ordinariamente previsti per il conseguimento di finalità di altra natura.

In tutte queste ipotesi il legislatore individua un limite massimo di aumento dei dati stereometrici, eventualmente consentendo di derogare alle norme urbanistico-edilizie ordinariamente applicabili.

Non vi sono ragioni, pertanto, per forzare il dato letterale della disposizione fino al punto di interpretarla come se il legislatore avesse inteso fissare non la misura massima dell'ampliamento in altezza dell'edificio esistente, ma la misura massima della deroga ammissibile alle disposizioni del D.M. 1444/68.

Non è, quindi, condivisibile l'opinione espressa nei pareri regionali prodotti dalle parti resistenti a sostegno della loro tesi, ai quali, peraltro, non può che attribuirsi natura di meri atti interni, ma non certo di atti normativi di interpretazione autentica di norme di legge, provenendo essi da organi amministrativi.

Il Collegio ritiene, pertanto, di dover confermare il proprio orientamento espresso nella sentenza del 24 novembre 2017, n. 944.

In conclusione, l'altezza massima degli edifici in progetto avrebbe dovuto essere calcolata nella misura massima del 40% dell'altezza degli edifici da ampliare.

4. L'accoglimento del settimo motivo impone di assorbire anche il primo motivo, in cui si chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 8-bis L.R. 14/2009, per violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. l) e comma 3 della Costituzione, non essendo la questione di certa rilevanza, atteso che non è noto se

la corretta interpretazione dell'articolo 9, comma 8-bis, L.R. 14/2009 comporti anche, nel caso di specie, una deroga ai limiti di altezza previsti dal D.M. 1444/68. Per le medesime ragioni deve essere assorbito anche l'ottavo motivo, con cui si lamenta la violazione dell'articolo 8 del D.M. 1444/68 per l'erronea individuazione dell'edificio più alto preesistente e circostante.

5. Gli altri motivi sono, invece, inammissibili o infondati.

6. Il secondo motivo è inammissibile, per difetto di specificità, non avendo ad oggetto il contenuto del provvedimento impugnato e risolvendosi, invece, in una censura del comportamento tenuto dall'amministrazione a fronte dell'attività edificatoria della controinteressata.

7. Sono infondati anche il quinto, il nono ed il decimo motivo che possono essere trattati congiuntamente implicando la soluzione di medesime questioni giuridiche.

8. Con il quinto motivo la ricorrente deduce la violazione dell'articolo 9, commi 2-*bis* e 2-*ter*, L.R. 14/2009. L'intervento non sarebbe sussumibile nel paradigma normativo dell'articolo 3, comma 2, della medesima legge, essendo volto non all'ampliamento di un edificio esistente in zona propria, ma alla riqualificazione di un edificio dismesso e, pertanto, ai sensi dell'articolo 9, comma 2-*ter*, avrebbe dovuto essere assentito con permesso di costruire e non con SCIA.

9. Con il nono motivo si lamenta la violazione dell'articolo 3, comma 2, L.R. 14/2009. Ritenendo la ricorrente che l'intervento riguardi un edificio dismesso situato in zona impropria, afferma l'inapplicabilità degli incrementi volumetrici previsti dall'articolo 3, comma 2, L.R. 14/2009 e, in subordine, l'erronea individuazione dei parametri di

calcolo dell'ampliamento. La controinteressata ha utilizzato il parametro del volume, mentre la percentuale di ampliamento avrebbe dovuto essere calcolata sulla superficie, venendo in rilievo un edificio ad uso diverso da quello residenziale.

10. Con il decimo motivo si contesta l'ammissibilità dell'ampliamento, in ragione della ritenuta applicabilità alla fattispecie dell'articolo 9, comma 2-*bis*, che consente, per gli edifici dismessi o in via di dismissione situati in zone diverse dalla zona agricola, il mutamento della destinazione d'uso con il recupero dell'intera volumetria esistente.

11. Ad un'interpretazione teleologica delle disposizioni richiamate, i motivi si rivelano infondati.

Il presupposto da cui muove la parte ricorrente è che l'intervento in esame, essendo volto alla riqualificazione di un edificio dismesso, insistente in zona impropria, sia interamente disciplinato dalle disposizioni di cui all'articolo 9, commi 2-*bis* e 2-*ter*, L.R. 14/2009.

Trattandosi di edificio insistente in zona impropria, ad esso non sarebbero applicabili gli incrementi volumetrici previsti dall'articolo 3, comma 2, ma sarebbe possibile soltanto la modifica di destinazione d'uso per l'intera volumetria esistente, prevista dall'articolo 9, comma 2-*bis*, L.R. 14/2009, con conseguente applicabilità della disposizione del comma 2-*ter*, che assoggetta i suddetti interventi al rilascio di un permesso di costruire.

L'interpretazione del quadro normativo offerta dalla ricorrente non è persuasiva.

Infatti, la limitazione degli incrementi volumetrici previsti dall'articolo 3, comma 2, L.R. 14/2009 ai soli edifici situati in zona propria, rinviene la propria ratio nella necessità di evitare che si

approfondisca la situazione di contrasto degli edifici esistenti con le previsioni urbanistiche di zona.

Ove, tuttavia, l'intervento di riqualificazione mediante demolizione e ricostruzione preveda anche la modifica di destinazione d'uso dell'edificio, in conformità alla destinazione urbanistica vigente (ai sensi di quanto previsto dall'articolo 9, comma 2), non v'è motivo di impedire l'ampliamento.

Devono, pertanto, ritenersi applicabili gli incrementi volumetrici di cui all'articolo 3, comma 2, L.R. 14 del 2009 anche nel caso di demolizione e ricostruzione di edifici dismessi o in via di dismissione, situati in zona impropria, ove il suddetto intervento si accompagni ad una modifica della destinazione d'uso dell'edificio, conforme alla disciplina di zona.

Gli articoli 9, commi 2-*bis* e 2-*ter*, invece, riguardano la diversa ipotesi in cui gli edifici dismessi non siano oggetto di interventi demoricostruttivi, ma s'intenda soltanto modificarne la destinazione d'uso con rigenerazione e riqualificazione dell'edificio. In tale ipotesi, la disposizione impone di recuperare alla nuova destinazione d'uso l'intera volumetria esistente (e non soltanto una sua parte). La ratio della norma sembra, cioè, quella di incoraggiare la rigenerazione e la riqualificazione degli edifici dismessi attraverso il recupero ad una delle destinazioni ammissibili nella zona, al fine di superare condizioni di abbandono e degrado delle aree in cui insistono.

L'intervento in esame, essendo diretto alla riqualificazione dell'edificio con demolizione, ricostruzione e modifica di destinazione d'uso da artigianale/produttivo a residenziale, riporta l'edificio ad una delle destinazioni d'uso previste per l'area dal Piano degli interventi ed è, pertanto, assoggettato alla disciplina dell'articolo

3, comma 2, L.R. 14/2009, che consente di realizzare gli interventi anche mediante SCIA.

Neppure è fondata è l'ulteriore censura con cui si afferma che erroneamente sarebbe stato assunto come parametro di calcolo degli incrementi il volume, mentre, trattandosi di zona residenziale, l'unico parametro utilizzabile sarebbe quello della superficie. L'art. 3 L.R. 14/2009 prevede che gli incrementi possano alternativamente riguardare il volume o la superficie. Inoltre, l'articolo 1, comma 2, prevede che *“2. Gli ampliamenti e gli incrementi in termini di volume o di superficie esistenti sono determinati sulla base dei parametri edificatori stabiliti dallo strumento urbanistico”*. Dall'analisi della disciplina di zona, risulta che il parametro preso in esame sia riferito al volume e, pertanto, non si ravvisano ragioni per le quali l'incremento avrebbe dovuto essere calcolato sulla superficie.

12. E' infondato anche il sesto motivo con cui il provvedimento è stato censurato per la violazione dell'articolo 3, comma 3, L.R. 14/2009. Infatti la previsione dell'obbligo di permesso di costruire riguarda soltanto le ipotesi di ampliamento con ricomposizione volumetrica allorchè comporti una modifica sostanziale con la ricostruzione del nuovo edificio su un'area di sedime completamente diversa. Nel caso di specie, benchè la ricomposizione volumetrica sia sostanziale - in quanto da un unico edificio ne sono ricavati tre - i nuovi edifici previsti dal progetto sono, tuttavia, collocati in larga parte sul sedime del preesistente fabbricato. Non può, pertanto, affermarsi che la ricostruzione sia avvenuta su un'area di sedime *“completamente diversa”*.

13. E' infondato anche l'undicesimo motivo con il quale si deduce la violazione dell'articolo 3, comma 1, D.P.R. 151/2011 per non essere

stato acquisito il parere favorevole dei Vigili del Fuoco sulle autorimesse. Il parere, contrariamente a quanto dedotto, è stato favorevolmente reso con le note 18391, 18392 e 18393 del 11 settembre 2018.

14. Con il dodicesimo motivo è dedotta la violazione dell'articolo 16, comma 4, D.P.R. 380/2001, essendo stata omessa, ad avviso della parte ricorrente, la valutazione di maggior valore derivante dal mutamento di destinazione d'uso ai fini del calcolo del contributo di costruzione. Il motivo è infondato, poiché l'eventuale erronea determinazione del contributo di costruzione non è idonea ad inficiare la legittimità del titolo edilizio, dando luogo, se del caso, all'obbligo di corrispondere la maggior somma dovuta.

15. Con il tredicesimo motivo la ricorrente lamenta l'assenza nel provvedimento impugnato di una compiuta ponderazione di interessi, avendo il Comune del tutto obliterato l'interesse della stessa a veder realizzato il collegamento ciclo-pedonale tra il proprio ambito e la Restera del Sile per realizzare il quale ha ceduto al Comune delle aree.

Il motivo è inammissibile per difetto di specificità. Il provvedimento impugnato contiene esclusivamente le valutazioni relative ai profili di legittimità dell'intervento stimolati dalla denuncia presentata dai ricorrenti. Il Comune non ha, invece, effettuato alcuna valutazione sull'interesse pubblico all'annullamento e sulla sua ponderazione con quelli privati, ritenendo insussistente il presupposto dell'illegittimità del provvedimento impugnato.

Pertanto il motivo, introducendo un tema sul quale il provvedimento non si esprime, è inammissibile.

16. In definitiva, la domanda di annullamento è fondata limitatamente alle censure articolate nei motivi terzo e settimo.

17. La domanda di condanna all'esercizio dei poteri repressivi non può essere accolta, venendo in rilievo l'esercizio di un potere discrezionale e risultando impregiudicate dalla presente sentenza le valutazioni inerenti alla sussistenza delle ragioni di interesse pubblico all'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 19, comma 4, L. 241/90.

18. Da respingere è anche la domanda risarcitoria. La pretesa afferisce, infatti, alla lesione di un interesse legittimo pretensivo (quello all'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 19, comma 4, L. 241/90, cfr. Corte costituzionale n. 45/2019), il cui accoglimento presuppone la prova della spettanza dell'utilità finale avuta di mira, difettando, in sua assenza, la prova del presupposto dell'antigiuridicità del danno asseritamente subito.

Occorre, pertanto, che sia effettuato un giudizio prognostico su quale sarebbe stato l'esito del procedimento ove esso si fosse svolto in assenza del vizio della funzione accertato. Nella specie tale prova non può essere fornita. Infatti, l'Amministrazione, su sollecitazione della ricorrente, ha esercitato i poteri previsti dall'articolo 19, comma 4, L. 241/90, che hanno, com'è noto, natura ampiamente discrezionale, essendo già scaduto, alla data in cui il procedimento è stato doverosamente avviato, il termine per l'esercizio dei poteri inibitori e repressivi "*puri*".

L'amministrazione, nell'esercizio di tali poteri, si è espressa esclusivamente sul presupposto della illegittimità del provvedimento, erroneamente determinandosi per la sua insussistenza. Non può, però, escludersi che, pur a seguito della presente pronuncia, nel riesercizio dei suddetti poteri, l'amministrazione si determini nel

senso dell'insussistenza degli altri presupposti che presiedono all'esercizio dei poteri di cui all'articolo 19, comma 4, L. 241/90, sì che, allo stato, la prognosi sulla spettanza del bene della vita non può essere effettuata, non essendo possibile il sindacato su poteri non ancora esercitati. (cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 31 marzo 2020, n. 323/2020).

Non vi è, inoltre, prova di danni attuali derivanti dall'omesso esercizio dei poteri di autotutela, atteso che anche la lamentata diminuzione di valore del compendio immobiliare può ritenersi effettiva e causalmente riconducibile all'illegittimo provvedimento adottato soltanto se essa sia dimostrata in concreto, ad esempio, dando la prova del prezzo delle unità immobiliari già vendute e ponendole a confronto, tenuto conto dello stato degli immobili, con le quotazioni attuali dei medesimi, nonché provando la concreta esistenza di opportunità di vendita degli edifici stessi, anche in considerazione della situazione urbanistica in cui versano.

19. La novità e complessità delle questioni esaminate, nonché la soccombenza reciproca, giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato, con salvezza degli ulteriori atti dell'amministrazione. Respinge le domande di condanna all'esercizio dei poteri repressivi ed al risarcimento del danno.

Spese compensate.



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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Daria Valletta, Referendario

Mariagiovanna Amorizzo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Mariagiovanna Amorizzo**

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

**IL SEGRETARIO**