



CITTA' DI ROVERETO

**Recepimento sentenze di annullamento di provvedimenti di
natura pianificatoria inerenti
la Concessione convenzionata "A07 – via Dante":
sentenze T.R.G.A. nn. 339/2013 e 127/2014**

SENTENZE T.R.G.A. nn. 339/2013 e 127/2014

Adozione del Consiglio Comunale
Approvazione della Giunta Provinciale
Entrata in vigore il _____

deliberazione n. _____ di data _____
deliberazione n. _____ di data _____

Il Segretario Generale
dott. Giuseppe Di Giorgio

Il Dirigente del Servizio Territorio
Luigi Campostrini

N. 00339/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00269/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 269 del 2012, proposto da:

Paola Zuccolo, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marcello Taddei, Gabriele Taddei e Francesco Saverio Dalba, con domicilio eletto presso lo studio dei primi due in Trento, via S. Francesco d'Assisi 14;

contro

Comune di Rovereto, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Flavio Dalbosco e Gianpaolo Manica, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Trento, via Paradisi 15/1;

Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta pro tempore, non costituita in giudizio;

nei confronti di

Agorà Immobiliare S.R.L., rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandro Urciuoli e Gianpiero Luongo, con domicilio eletto presso il loro studio in Trento, via Serafini 9;

per l'annullamento, in parte qua,

- della deliberazione della Giunta provinciale della Provincia autonoma di

Trento del 22 giugno 2012, n. 1310 avente ad oggetto “L.P. 4 marzo 2008, n. 1 - L.P. 5 settembre 1991, n. 22 e s.m.i. - Rovereto - Variante generale al piano regolatore generale Giugno 2009 - Territorio Ambiente e Paesaggio, con adeguamento alla disciplina provinciale in materia di distanze - Approvazione con modifiche”, nonché degli atti alla stessa presupposti ossia:

1.1) della deliberazione consiliare n. 36 di data 3 agosto 2009 del Comune di Rovereto avente ad oggetto la prima adozione della variante generale al piano regolatore generale redatta ai sensi degli articoli 40, 41 e 42 comma 5 e ss. della L.P. 5 settembre 1991, n. 22 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio) come richiamati dall'art. 148 della L.P. 4 marzo 2008, n. 1;

1.2) per quanto occorrer possa della deliberazione della giunta comunale del 12 dicembre 2006 n. 331;

1.3) della deliberazione consiliare n. 24 del 27 maggio 2011 del Comune di Rovereto, avente ad oggetto la seconda adozione della variante in oggetto;

1.4) della deliberazione consiliare del Comune di Rovereto n. 9 del 16 febbraio 2012 avente ad oggetto l'adozione in via definitiva della variante "Giugno 2009 - Territorio - Ambiente - Paesaggio" al piano regolatore generale;

- di ogni altro atto a questo annesso, connesso, presupposto e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rovereto e di Agorà Immobiliare S.R.L.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2013 il cons.

Lorenzo Stevanato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente espone di essere proprietaria di un terreno in Comune di Rovereto, accatastato alla p.f. 1765/2, e destinato nel previgente strumento urbanistico comunale (variante al PRG "Febbraio 2005", approvata dalla Giunta provinciale con delibera n. 2384 del 31.10.2007) a "zona di nuova espansione" soggetta al Piano di Lottizzazione n. 7 di "Via Dante".

Tale previsione lottizzatoria prevedeva una suddivisione in due comparti: il comparto contrassegnato dal n. 1 (corrispondente alla p.f. 1765/2 della ricorrente) e quello contrassegnato dal n. 2 (corrispondente alla p.f. 1765/1, di proprietà della controinteressata Agorà immobiliare s.r.l.). Era altresì previsto, a carico della p.f. 1765/2, cioè del terreno della ricorrente, una servitù di passo pubblico con la seguente indicazione: *“L'accesso e il recesso carraio potrà avvenire da Via Dante e precisamente sulla stradina destinata a passaggio pedonale pubblico, fino a quando l'Amministrazione comunale non avrà approvato il progetto del Piano attuativo a fini speciali del “Follone”. Qualora tale progetto lo prevedesse, l'Amministrazione stessa potrà richiedere che l'accesso carraio avvenga da Piazza Achille Leoni e non più dalla Via Dante. Conseguentemente il progetto di lottizzazione e i progetti per le richieste delle concessioni dovranno prevedere almeno una possibilità di accesso da Piazza Achille Leoni”*.

Va aggiunto che la descritta possibilità di sfruttamento edilizio era stata introdotta dal Comune di Rovereto, in luogo della previgente destinazione a *“verde di pertinenza”*, in esito all'accoglimento da parte di questo

Tribunale, di due ricorsi amministrativi, uno proposto dalla ricorrente (e deciso con la sentenza n. 213/2005) ed un altro proposto dalla controinteressata (e deciso con la sentenza n. 212/2005).

2. In tale contesto si inserisce la controversa variante al p.r.g., deliberata in prima adozione con atto consiliare n. 36 del 3.8.2009, che, per quanto concerne il compendio immobiliare in esame, ha confermato la citata destinazione urbanistica, anche relativamente all'accesso carraio.

Con riguardo a tale delibera d'adozione, la signora Zuccolo faceva pervenire le proprie osservazioni, contestando la previsione del passaggio carraio insistente sulla propria p.f. 1765/2.

Tali osservazioni non erano accolte, sulla base della seguente motivazione: *“L'area soggetta a servitù di passo pubblico costituisce un collegamento pedonale necessario a garantire la permeabilità dell'area del Follone (nel quale sono previste importanti destinazioni di interesse collettivo) rispetto a via Dante. La p.f. 1770/6 costituisce comunque il logico accesso e recesso carraio alla lottizzazione fino all'attuazione delle previsioni sull'area del Follone. ”*

3. In sede di seconda adozione, il Comune, con la deliberazione n. 24 del 27.5.2011, confermava la predetta destinazione urbanistica ma modificava il relativo strumento edificatorio, prevedendo che l'edificazione sul compendio si sarebbe dovuta attuare - direttamente - mediante concessione convenzionata, in luogo del piano di lottizzazione.

In particolare, nella relazione illustrativa, riguardo a tale scelta, così veniva specificato: *“...trattasi di area già disciplinata dal PL 07 Via Dante per la quale, a fronte di un disegno dello schema complessivo di assetto dell'area, il ricorso alla concessione convenzionata risulta più coerente con le dimensioni delle aree favorendo la fattibilità degli interventi”*.

Anche tale modifica veniva contestata dalla sig.ra Zuccolo, ancora con riguardo alla servitù di passo pubblico ed all'individuazione dell'accesso

carraio.

Il Comune, nel controdedurre rispetto a tali osservazioni, così evidenziava: *“l'elemento relativo all'individuazione della servitù afferisce all'aspetto pianificatorio e pertanto trova collocazione e disciplina nella scheda relativa all'ambito di concessione convenzionata. Sarà cura della convenzione affrontare le questioni prettamente attuative”*.

La variante veniva definitivamente adottata con la delibera consiliare n. 9 del 16.2.2012 e, poi, approvata dalla Giunta provinciale con la delibera n.1310 del 22.6.2012.

4. A sostegno del ricorso contro gli anzidetti atti di adozione ed approvazione della variante urbanistica, nella parte di interesse per la ricorrente (e precisamente nella parte in cui è prevista la controversa servitù pubblica di passaggio a carico della p.f. 1765/2) vengono dedotti - col ricorso in esame - più censure di violazione di legge e di eccesso di potere.

In particolare, si sostiene che surrettiziamente viene introdotto un vincolo espropriativo, mediante la previsione di una concessione convenzionata, che non rappresenterebbe lo strumento idoneo a realizzare la viabilità al servizio dell'adiacente piano di recupero “Follone”, e che la contestata previsione, non sorretta da sufficiente motivazione, è illogica, erronea e contraddittoria.

5. Si sono costituite in giudizio sia l'Amministrazione comunale di Rovereto, sia la controinteressata Agorà immobiliare s.r.l., proprietaria della contermine p.f. 1765/1, eccependo entrambe l'inammissibilità del gravame per carenza d'interesse, nel rilievo che la nuova previsione urbanistica sarebbe meramente confermativa (se non addirittura migliorativa) di quella precedente, mai impugnata dalla Sig.ra Zuccolo.

Inoltre, l'eventuale annullamento della reiterata scelta pianificatoria, oggi impugnata, farebbe rivivere quella pregressa, contenuta nella variante del

2005, ovverossia il precedente obbligo di lottizzazione, senza far venir meno la già prevista servitù di passo pubblico (sul punto, viene richiamato l'orientamento giurisprudenziale in materia).

I difensori dell'Amministrazione comunale hanno altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso, sotto un diverso profilo di carenza di attualità dell'interesse, nel rilievo che l'effetto lesivo sarebbe riconducibile alla futura concessione edilizia, che allorquando sarà rilasciata contemplerà la servitù pubblica, e non all'attuale previsione urbanistica.

Entrambe le controparti hanno contestato la fondatezza del ricorso concludendo per la sua reiezione.

6. Ciò premesso in fatto, in diritto vanno anzitutto esaminate le eccezioni opposte dall'Amministrazione e dalla controinteressata.

Priva di pregio è l'eccepita carenza di attualità dell'interesse, nel rilievo che l'effetto lesivo sarebbe riconducibile alla futura concessione edilizia.

E' chiaro, infatti (senza che occorra dilungarsi sul punto), che la previsione urbanistica della servitù di passaggio è immediatamente lesiva, in quanto da essa consegue un'incondizionata limitazione dello "*ius aedificandi*" in forza della relativa prescrizione vincolistica.

Tant'è vero - osserva il Collegio - che se venisse rimandata l'impugnazione del vincolo urbanistico al rilascio della concessione convenzionata, la difesa del Comune avrebbe poi buon gioco ad eccepire in quella sede la tardività dell'impugnazione, in quanto la concessione di costruzione non potrebbe non rispettare la controversa prescrizione urbanistica, la quale si rivelerebbe allora (come effettivamente è) immediatamente lesiva.

In definitiva – e per concludere sul punto – il principio di effettività e satisfattività della tutela giurisdizionale deve risolversi, sul piano temporale, nella immediata impugnabilità di atti comunque sicuramente e definitivamente lesivi, senza necessità di attendere i provvedimenti di essi

esecutivi o ad essi consequenziali.

7. Pure infondata è l'eccezione di difetto di interesse, opposta nel rilievo che la previsione vincolistica di pubblico passo è meramente confermativa e che l'eventuale annullamento (in parte qua) della variante non produrrebbe alcuna utilità, derivando da esso la reviviscenza della medesima previsione, introdotta con la variante del 2005.

In realtà, in nessun caso può dirsi che la variante in questione, relativamente al terreno di proprietà della ricorrente, abbia natura meramente confermativa: infatti, alla precedente previsione di piano di lottizzazione è stata sostituita quella dell'edificazione diretta mediante concessione "convenzionata".

Né tale previsione può ritenersi irrilevante poiché, come si dirà *infra*, l'assetto proprietario dei due comparti e la distribuzione di benefici ed oneri, questi ultimi anche relativamente al vincolo di passaggio pubblico, avrebbero potuto ottenere una soluzione, più favorevole alla ricorrente, nell'ambito del previsto piano di lottizzazione, mentre così il suddetto vincolo viene a gravare esclusivamente sul terreno della medesima ricorrente.

Pertanto, anche prescindendo da tale assorbente rilievo, l'eventuale annullamento della previsione urbanistica avrebbe, sì, l'effetto di far riprendere vigore alla disciplina precedente che già prevedeva il vincolo di passaggio pubblico, in virtù dell'effetto retroattivo dell'annullamento (verificandosi così il fenomeno della reviviscenza di cui la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente dato atto: cfr., ad es., Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2007 n. 954; Sez. IV, 6 maggio 2004 n. 2800). Tuttavia, resterebbe comunque rimesso all'Amministrazione comunale il potere di scegliere se accettare l'assetto conseguente all'annullamento e alla reviviscenza *in parte qua* della disciplina previgente, oppure se intervenire attraverso il rinnovato esercizio del potere pianificatorio (cfr.:

Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 giugno 2013, n. 3073); talché, non è vero che mancherebbe qualsiasi utilità, almeno strumentale, all'annullamento di una previsione, benché confermativa, introdotta da un nuovo atto di regolazione urbanistica.

8. Nel merito, è fondata ed assorbente la censura che la previsione della concessione convenzionata, in luogo del pregresso piano di lottizzazione, non è lo strumento corretto ed idoneo a realizzare la viabilità al servizio dell'adiacente piano di recupero "Follone", mediante un vincolo che viene a gravare esclusivamente sulla proprietà della Sig.ra Zuccolo.

Invero, il terzo comma dell'art. 104 della L.P. 4.3.2008, n. 1, concernente "Pianificazione urbanistica e governo del territorio", prevede, relativamente all'ipotesi - qui rilevante - di strumento convenzionale accessorio alla concessione edilizia, che *"Se le opere di urbanizzazione primaria si prestano a essere utilizzate, in tutto o in parte, per successivi interventi edilizi anche da parte di terzi, prima del rilascio della concessione e della presentazione della denuncia d'inizio di attività si può stipulare una convenzione con il comune per fissare le modalità necessarie a consentire questo utilizzo e conseguentemente determinare in misura anche più ridotta di quanto previsto il contributo per le spese di urbanizzazione a carico dell'interessato"*.

In altri termini, si deve trattare di opere di urbanizzazione primaria, principalmente funzionali all'intervento edilizio oggetto della concessione, ma che *"si prestano ad essere utilizzate...per successivi interventi edilizi anche da parte di terzi"*.

Nella specie, invece, il vincolo di passaggio pubblico, imposto sulla proprietà della ricorrente, è principalmente funzionale al diverso piano di recupero dell'area del Follone. La stessa Amministrazione comunale, infatti, in risposta all'osservazione presentata dalla ricorrente, aveva affermato che *"L'area soggetta a servitù di passo pubblico costituisce [*

anche: n.d.r.] *un collegamento pedonale necessario a garantire la permeabilità dell'area del Follone*".

Che lo strumento della convenzione, accessoria alla concessione di costruzione, sia stato piegato a svolgere una funzione che non gli è propria, lo si ricava dalle stesse controdeduzioni del Comune alle osservazioni della ricorrente, secondo cui: *"l'elemento relativo all'individuazione della servitù afferisce all'aspetto pianificatorio e pertanto trova collocazione e disciplina nella scheda relativa all'ambito di concessione convenzionata. Sarà cura della convenzione affrontare le questioni prettamente attuative"*.

In altri termini, è lo stesso Comune che evidenzia l'esigenza di previsioni pianificatorie per la disciplina della servitù pubblica che, come detto, è principalmente strumentale alla "permeabilità" dell'area interessata dall'adiacente piano di recupero del Follone: previsioni pianificatorie che avrebbero trovato corretta ed idonea collocazione nel già previsto piano di lottizzazione per l'intera area, ma non in una mera convenzione accessoria alla concessione edilizia relativa al terreno della ricorrente. Risulta perciò violato il principio di tipicità degli atti amministrativi, essendo stato adottato uno strumento urbanistico diverso da quello previsto dalla legge.

Come già detto, l'assetto proprietario dei due comparti ricompresi nell'(ex) p.d.l. e la distribuzione di benefici ed oneri, questi ultimi anche relativamente al vincolo di passaggio pubblico, avrebbero dovuto trovare soluzione nell'ambito del già previsto piano di lottizzazione, mentre così - attraverso l'improprio strumento della concessione convenzionata tra solo uno dei due proprietari di un comparto - il suddetto vincolo viene a gravare, esclusivamente ma ingiustamente, sul solo terreno della ricorrente.

9. in conclusione, per le assorbenti ragioni che precedono, il ricorso è

fondato e va accolto.

10. le spese del giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati, indicati in epigrafe, nella parte relativa alla destinazione urbanistica della p.f. 1765/2. Condanna l'Amministrazione resistente e la controinteressata, ciascuna per la metà, a rifondere alla ricorrente le spese del giudizio, che liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre ad I.V.A. e C.N.P.A., nonché al rimborso del contributo unificato (ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis, del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115).

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere, Estensore

Alma Chietтини, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/10/2013

IL SEGRETARIO

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

N. 00127/2014 REG.PROV.COLL.
N. 00266/2012 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 266 del 2012, proposto da:

S. Caterina 12 S.a.s. di Francesca Affini & C., in persona del legale rappresentante pro tempore, già rappresentata e difesa dagli avv.ti Manfred Schullian e Mario Maccaferri ed ora rappresentata e difesa dagli avv.ti Ulrike Lobis e Beatrice Tomasoni, e con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Trento, via Grazioli, n. 5

contro

- Comune di Rovereto, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gianpaolo Manica e Flavio Dalbosco e con domicilio eletto presso lo studio del secondo di essi in Trento, via Paradisi, n. 15/1;
- Provincia autonoma di Trento, non costituita in giudizio

per l'annullamento

in parte qua, per quanto concerne la proprietà della ricorrente,

- delle deliberazioni del Consiglio comunale di Rovereto n. 36, del 3.8.2009; n. 24, del 27.5.2011; n. 9, del 16.2.2012, concernenti la prima, la seconda e la terza adozione della variante al piano regolatore generale

“giugno 2009 - territorio, ambiente e paesaggio”;

- della deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 1310, del 22.6.2012, di approvazione con modifiche della variante generale al piano regolatore generale sopracitato, con adeguamento alla disciplina provinciale in materia di distanze;
- per quanto occorra, della deliberazione della Giunta comunale di Rovereto n. 331, del 12.12.2006;
- di tutti gli atti presupposti, infraprocedimentali, consequenziali o comunque connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2014 il cons. Alma Chietтини e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Società S. Caterina 12 è proprietaria di un edificio storico e di alcuni terreni, beni catastalmente individuati dalla p.ed. 113 e dalle pp. ff. 45/2, 1765/3, 1765/4 e 1770/6, nel Comune di Rovereto. Nella previgente pianificazione i terreni, già destinati a verde di pertinenza, erano stati ricompresi nelle aree edificabili e inclusi nel piano di lottizzazione n. 7 denominato “via Dante”, che prevedeva, a carico della lottizzazione, la realizzazione di un passaggio pubblico pedonale da convenzionare sulla p.f. 1770/6, per collegare via Dante con l’area del Follone (una zona soggetta a profonda ristrutturazione urbanistica), nonché uno spazio pubblico per realizzare un percorso pedonale su parte della p.f. 1765/3, al fine di collegare l’area del Follone con Borgo S. Caterina.

2. In sede di prima adozione della nuova variante 2009 al piano regolatore comunale, denominata “territorio, ambiente e paesaggio”, l’area di proprietà della ricorrente era stata compresa nel piano di lottizzazione convenzionata PL7 che, per i terreni de qua, prevedeva:

- la destinazione di parte della p.f. 1765/3 a spazio pubblico di progetto per la realizzazione di un passaggio pedonale largo m. 3, in parallelo al passaggio storico;

- la costituzione di una servitù di passo pubblico su tutta la p.f. 1770/6 e su parte della p.f. 1765/4 con la seguente indicazione: *“L’accesso e il recesso carraio potrà avvenire da via Dante e precisamente sulla stradina destinata a passaggio pedonale pubblico, fino a quando l’Amministrazione comunale non avrà approvato il progetto del piano attuativo del Follone. Qualora tale progetto lo prevedesse, l’Amministrazione stessa potrà richiedere che l’accesso carraio avvenga da piazza Achille Leoni e non più da via Dante. Conseguentemente, il progetto di lottizzazione e i progetti per le richieste delle concessioni dovranno prevedere almeno una possibilità di accesso da piazza Achille Leoni”* (cfr., dic. n. 1c. in atti della ricorrente).

Il 2 ottobre 2009 la Società S Caterina ha presentato osservazioni, contestando sia la scelta di prevedere una stradina sull’intera p.f. 1770/6, sia la decisione di ricavare un passaggio pedonale con una larghezza minima di 3 m. sul confine nord-ovest della sua proprietà.

In sede di seconda adozione l’Amministrazione ha respinto le osservazioni sulla base dei seguenti rilievi: *“lo spazio pubblico di progetto e l’area soggetta a servitù di passo pubblico costituiscono dei collegamenti pedonali necessari a garantire la permeabilità dell’area del Follone (nel quale sono previste importanti destinazioni di interesse collettivo) rispetto al centro storico di Borgo S. Caterina e rispetto a via Dante. Inoltre, la p.f. 1770/6 costituisce il logico accesso e recesso carraio alla*

lottizzazione fino all'attuazione delle previsioni sull'area del Follone" (cfr., doc. nn. 2c e 2d in atti della ricorrente).

Contestualmente, l'Amministrazione ha introdotto una diramazione del passaggio pedonale verso via Dante, lungo la roggia, e ha sostituito il piano di lottizzazione con un ambito di concessione convenzionata, suddiviso in due comparti attivabili autonomamente, nel quale non sono state comprese le pp. ff. 1765/3 e 45/2.

Le ulteriori osservazioni depositate dalla ricorrente sono state respinte dal Consiglio comunale in sede di terza adozione, con la seguente motivazione: *"i percorsi individuati sono di interesse pubblico e il loro tracciato risulta essere indicativo sulla scorta di quanto previsto dall'art. 90 delle n.t.a.; la previsione relativa al passaggio pubblico di via Dante fa riferimento alla necessità di garantire un accesso carrabile all'area di progetto da via Dante, fino a quando lo stesso potrà essere realizzato da piazza Leoni; a seguito del trasferimento su piazza Leoni degli accessi carrabili all'area di via Dante, la scheda prevede che sia garantito il collegamento esclusivamente pedonale tra via Dante e piazza Leoni al fine di garantire permeabilità all'area del Follone e assicurare il collegamento con il centro storico della città; la scelta di collocare lo spazio pubblico al di fuori del percorso esistente deriva dall'inadeguatezza dimensionale dello stesso"* (cfr., doc. nn. 3c e 3d in atti della ricorrente).

La variante è stata da ultimo approvata con la deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 1310 del 22.6.2012.

3. La Società S. Caterina 12 ha impugnato i provvedimenti di adozione della nuova variante al piano regolatore generale di Rovereto, nonché la deliberazione provinciale di approvazione, affidando il ricorso ai seguenti motivi di diritto:

I - violazione e falsa applicazione degli artt. 40 e ss. della l.p. 5.9.1991, n.

22, e degli artt. 31 e ss. e 148 della l.p. 4.3.2008, n. 1; eccesso di potere per contraddittorietà con atti precedenti della stessa Amministrazione e, in particolare, con la deliberazione del Commissario ad acta 20.3.2002, n. 2; si censura la scelta volta ad inserire un passaggio pedonale verso via Dante, lungo la roggia, quale diramazione del passaggio esistente che collega l'area del Follone con Borgo S. Caterina, già previsto in una precedente ipotesi di strumento urbanistico ma stralciato nel 2002 su proposta della stessa ricorrente;

II - violazione e falsa applicazione degli artt. 40 e ss. della l.p. 5.9.1991, n. 22, e degli artt. 31 e ss. e 148 della l.p. 4.3.2008, n. 1; eccesso di potere per travisamento, difetto di motivazione, erroneo bilanciamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, per irragionevolezza e perplessità;

si censura la scelta di destinare parte della p.f. 1765/3 a spazio pubblico di progetto per ricavare un passaggio pedonale della larghezza pari a 3 m., a detta della deducente assolutamente sovradimensionato rispetto al passaggio storico esistente, che sarebbe idoneo e sufficiente a collegare il Follone con Borgo S. Caterina;

III - violazione e falsa applicazione dell'art. 104 della l.p. 4.3.2008, n. 1, e dell'art. 65 delle n.t.a. del p.r.g.; eccesso di potere per sviamento, travisamento, perplessità e irragionevolezza;

si censura l'assoggettamento dell'intera p.f. 1770/6, nonché di parte della p.f. 1765/4, a servitù di passo pubblico, poiché la previsione contrasterebbe con le finalità dell'istituto della concessione convenzionata;

IV - violazione e falsa applicazione degli artt. 40 e ss. della l.p. 5.9.1991, n. 22, e degli artt. 31 e ss. e 148 della l.p. 4.3.2008, n. 1; eccesso di potere per contraddittorietà, difetto motivazionale, perplessità e irragionevolezza, a causa della proliferazione di percorsi pedonali tra l'area del Follone e il centro storico cittadino.

4. Nei termini di legge si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata, eccependo in rito circa l'insussistenza di un interesse attuale a contestare le predette previsioni urbanistiche che sarebbero meramente confermate di quelle precedenti introdotte con la variante 2007, non impugnate. Il Comune ha inoltre eccepito la mancata notificazione del ricorso alla società Agorà, asseritamente controinteressata in quanto proprietaria della p.f. 1765/1, compresa nell'altro comparto dell'ambito di concessione convenzionata.

5. In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno presentato memorie illustrative e riepilogative delle rispettive posizioni. Alla pubblica udienza del 27 marzo 2014 il ricorso è stato chiamato e quindi trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Pregiudizialmente, devono essere esaminate le eccezioni di rito.

1a. Con la prima eccezione l'Amministrazione resistente assume che difetterebbe in capo alla ricorrente l'interesse al ricorso perché le previsioni vincolistiche contestate sarebbero meramente confermate e perché l'eventuale annullamento (in parte qua) della variante non produrrebbe alcuna utilità, derivando da esso la riviviscenza delle previsioni previgenti, introdotte con la variante al p.r.g. approvata nell'anno 2007 e non impugnata dall'odierna deducente.

L'eccezione è priva di pregio.

Innanzitutto, la variante qui in esame, per quanto concerne i terreni di proprietà della ricorrente, non si presenta come meramente confermativa delle previsioni previgenti poiché la precedente previsione di un "*piano di lottizzazione*" (utilizzando il quale la distribuzione di benefici ed oneri sarebbe stata più favorevole alla ricorrente) è stata sostituita da quella dell'edificazione diretta mediante "*concessione convenzionata*", con il che il vincolo di servitù pubblica introdotto grava esclusivamente sui

terreni individuati.

In ogni caso, anche prescindendo da tale assorbente rilievo, è ben vero che l'eventuale annullamento della previsione urbanistica implicherebbe, in virtù del suo effetto retroattivo, la riviviscenza della previsione urbanistica - peraltro, come si è detto, più favorevole - previgente (verificandosi così il fenomeno della reviviscenza di cui la giurisprudenza amministrativa ha ripetutamente dato atto: cfr., C.d.S., sez. V, 22.2.2007, n. 954; sez. IV, 6.5.2004, n. 2800); tuttavia, resterebbe comunque rimesso all'Amministrazione comunale il potere di scegliere se accettare l'assetto conseguente all'annullamento e alla reviviscenza in parte qua della disciplina previgente, oppure se intervenire attraverso il rinnovato esercizio del potere pianificatorio (cfr., C.d.S., sez. IV, 4.6.2013, n. 3073). Ne consegue che, in assoluto, non può condividersi l'affermazione che mancherebbe qualsiasi utilità, almeno strumentale, all'annullamento di una previsione introdotta da un nuovo atto di regolazione urbanistica (cfr., T.R.G.A. Trento, 23.10.2013, n. 339).

1b. Parimenti infondata è la seconda eccezione, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile per mancata notificazione al soggetto controinteressato che, a detta dell'Amministrazione, sarebbe la società Agorà, proprietaria della p.f. 1765/1, ossia dell'altro comparto di concessione convenzionata dell'ambito "A.07 via Dante", nonché proponente dell'osservazione che ha suggerito la sostituzione dello strumento del piano di lottizzazione con quello della concessione convenzionata.

In altri termini, l'Amministrazione sostiene che la confinante Agorà sarebbe controinteressata al mantenimento delle previsioni urbanistiche qui contestate poiché in sede procedimentale aveva proposto che fossero previste "*due singole lottizzazioni*", suggerimento che è stato accolto dall'Amministrazione la quale ha trasformato l'unico piano di

lottizzazione in un ambito di concessione convenzionata suddiviso in due comparti attivabili autonomamente (cfr., osservazioni n. 257 e n. 391 - doc. n. 2d in atti della ricorrente).

Tale prospettazione è erronea.

Primariamente, vale precisare che la ricorrente non contesta *ex se* l'introdotta previsione della concessione convenzionata ma solo il fatto che l'assoggettamento di un suo terreno a servitù di passo pubblico contrasterebbe con lo strumento ora previsto per l'edificazione sui suoi fondi.

In ogni caso, si deve rilevare che la partecipazione procedimentale - assicurata in sede urbanistica con la facoltà di proporre osservazioni al progetto di piano regolatore o di una sua variante - non attribuisce all'autore dell'osservazione accolta dal Comune la qualifica di controinteressato, ai sensi dell'art. 41 c.p.a.

Le previsioni urbanistiche sono stabilite dall'Amministrazione comunale per il raggiungimento di finalità di pubblico interesse, rispetto alle quali i soggetti privati che hanno sollecitato l'intervento pubblico rimangono formalmente estranei. Ne consegue che il proponente un'osservazione di rito che richiede una modifica delle norme che disciplinano l'edificabilità di suo interesse, modifica poi recepita nello strumento urbanistico, è e resta portatore di un interesse di mero fatto, al pari di qualunque altro censito che possa acquisire un vantaggio da quella nuova previsione urbanistica.

2. Respinte le eccezioni, il Collegio passa ora all'esame del merito dell'impugnativa con cui, come esposto in fatto, la società S. Caterina 12 contesta due distinte previsioni che gravano sui suoi terreni:

- la servitù di passo pubblico prevista sull'intera p.f. 1770/7 e su di una minima parte della p.f. 1765/4, aree soggette a concessione convenzionata (III motivo);

- il passaggio pedonale pubblico largo 3 m. previsto sul confine nord-ovest delle pp.ffa. 1765/3 e 45/2, esterne all'ambito di concessione convenzionata, al fine di congiungere la zona del Follone con via Dante (motivi I, II e IV).

3a. Principiando dalla prima previsione, il Collegio rileva che è fondata ed assorbente la censura che la previsione della concessione convenzionata, in luogo del pregresso piano di lottizzazione, non è lo strumento corretto ed idoneo a realizzare la viabilità al servizio non solo del comparto edificatorio di interesse della ricorrente ma soprattutto di tutto l'ambito concessorio nonché per l'adiacente piano attuativo per l'area del Follone, apponendo un vincolo che viene però a gravare unicamente ed esclusivamente sulla proprietà della ricorrente.

Invero, il comma 3 dell'art. 104 della legge urbanistica provinciale 4.3.2008, n. 1, prevede, relativamente all'ipotesi - qui rilevante - di strumento convenzionale accessorio alla concessione edilizia, che *“se le opere di urbanizzazione primaria si prestano a essere utilizzate, in tutto o in parte, per successivi interventi edilizi anche da parte di terzi, prima del rilascio della concessione ... si può stipulare una convenzione con il comune per fissare le modalità necessarie a consentire questo utilizzo e conseguentemente determinare in misura anche più ridotta di quanto previsto il contributo per le spese di urbanizzazione a carico dell'interessato”*.

In altri termini, si deve trattare di opere di urbanizzazione primaria principalmente funzionali all'intervento edilizio oggetto della concessione, ma che *“si prestano ad essere utilizzate ... per successivi interventi edilizi < anche > da parte di terzi”*.

3b. Nella specie, invece, la servitù di passaggio pubblico, imposta sulla proprietà della ricorrente, è principalmente funzionale - a fini carrabili - a tutto l'ambito “A.07 via Dante” (quindi anche all'altro e autonomo

comparto) e - a fini pedonali - al piano attuativo previsto per l'area del Follone.

La stessa Amministrazione comunale, infatti, in risposta alle osservazioni presentate dalla ricorrente, ha affermato che:

- *“l'area soggetta a servitù di passo pubblico costituisce [anche: n.d.r.] un collegamento pedonale necessario a garantire la permeabilità dell'area del Follone”* e che *“la p.f. 1770/6 costituisce il logico accesso e recesso carraio alla lottizzazione [tutta: n.d.r.] fino alle previsioni sull'area del Follone”* (cfr., risposta a osservazione n. 146 - doc. n. 2d in atti della ricorrente).

- *“la previsione ... fa riferimento alla necessità di garantire un accesso carrabile all'area [tutta: n.d.r.] di progetto da via Dante, fino a quando lo stesso potrà essere realizzato da piazza Leoni; a seguito del trasferimento su piazza Leoni degli accessi carrabili all'area di via Dante, la scheda prevede che sia garantito il collegamento esclusivamente pedonale tra via Dante e piazza Leoni al fine di garantire permeabilità all'area del Follone e assicurare il collegamento con il centro storico della città”* (cfr., risposta a osservazione n. 96 - doc. n. 3d in atti della ricorrente).

Che lo strumento della convenzione, accessoria alla concessione di costruzione, sia stato piegato per svolgere una funzione che non gli è propria, lo si ricava dalle stesse controdeduzioni del Comune alle osservazioni della confinante e cointeressata sig.ra Zuccolo (che aveva segnalato l'inappropriatezza dello strumento individuato), secondo cui: *“L'elemento relativo all'individuazione della servitù afferisce all'aspetto pianificatorio e pertanto trova collocazione e disciplina nella scheda relativa all'ambito di concessione convenzionata. Sarà cura della convenzione affrontare le questioni prettamente attuative”* (cfr., risposta a osservazione n. 95 - doc. n. 3d in atti della ricorrente).

In altri termini, è stato lo stesso Comune ad evidenziare l'esigenza di previsioni pianificatorie per la disciplina della servitù pubblica di passo che, come detto, è principalmente finalizzata alla "*permeabilità*" dell'area interessata dall'adiacente piano per il Follone, nonché a consentire "*l'accesso carraio a tutto l'ambito*", sino a quando non sarà realizzato il nuovo accesso da piazza Leoni: si tratta di previsioni pianificatorie che avrebbero trovato corretta ed idonea collocazione nel già previsto piano di lottizzazione per l'intera area, ma non in una mera convenzione accessoria alla concessione edilizia relativa ai terreni della ricorrente con relativi vincoli gravanti esclusivamente sugli stessi. Risulta perciò violato il principio di tipicità degli atti amministrativi, essendo stato adottato uno strumento urbanistico per finalità diverse da quelle previste dalla legge (cfr., questo Tribunale, sentenza 23.10.2013, n. 339).

In definitiva, il terzo motivo di ricorso deve essere accolto.

4a. Con i restanti mezzi, che possono essere esaminati congiuntamente, la ricorrente contesta la previsione della realizzazione di un passaggio pedonale pubblico largo 3 m. sul confine nord-ovest delle pp.ff. 1765/3 e 45/2, introdotto per congiungere l'area del Follone con via Dante.

Al riguardo essa denuncia la violazione della procedura di adozione dello strumento urbanistico; la contraddittorietà con il precedente operato della stessa Amministrazione che, nel 2002, aveva stralciato l'ipotesi di un passaggio pedonale nei medesimi luoghi; travisamento della realtà perché tale nuovo passaggio pedonale sarebbe sovradimensionato in quanto collocato a fianco del passaggio storico esistente che sarebbe sufficiente a collegare il Follone con Borgo S. Caterina; eccesso di potere perché vi sarebbero troppi percorsi pedonali tra la zona del Follone e il centro storico cittadino.

4b. Nessuna di tali argomentazioni merita di essere condivisa.

Anzitutto, priva di fondamento giuridico si presenta la censura incentrata

sull'asserita violazione di legge con riferimento agli artt. 40 e ss. della l.p. 5.9.1991, n. 22, e agli artt. 31 e ss. e 148 della l.p. 4.3.2008, n. 1, legge urbanistica provinciale. In disparte restando la genericità con cui è stata formulata la censura, dall'esame della documentazione versata agli atti del processo da entrambe le parti il Collegio non rileva alcuna violazione della procedura tipizzata per l'adozione e l'approvazione dello strumento urbanistico.

4c. Giova poi osservare che, con la variante in contestazione, è stata operata una specifica modifica al piano regolatore comunale per prevedere un'opera - per l'appunto uno spazio pubblico di progetto, ai sensi dell'art. 90 n.t.a., da destinare a passaggio pedonale - in ragione del pubblico interesse che l'Amministrazione ha ravvisato nella realizzazione della stessa.

Precisa in proposito il Collegio che il passaggio pedonale esistente, definito negli atti come 'storico', collega la zona del Follone con Borgo S. Caterina; esso non può essere ampliato (perché ristretto fra alte mura di cinta di interesse storico) e conduce all'importante asse viario di Corso Rosmini, dunque verso la zona posta a nord. Con lo strumento urbanistico in esame è stato previsto un secondo passaggio che, per il tratto iniziale, corre parallelo al primo, per poi biforcarsi e sbucare in via Dante, ossia più propriamente verso il centro storico, posto ad est. In diversi termini: l'itinerario del passaggio pedonale di collegamento tra l'area del Follone (zona destinata a servizi pubblici) viene potenziato sul lato destro e, in prossimità della vecchia roggia [così valorizzando quel tratto di roggia e ripristinando un antico tracciato - (cfr., risposta a osservazione n. 146 - doc. n. 2d in atti della ricorrente)], si divide longitudinalmente per fuoruscire ad est in via Dante.

4d. Tanto puntualizzato, si osserva che le argomentazioni della ricorrente sulla superfluità del nuovo passaggio, fondate sull'assunto che quello

esistente sarebbe idoneo e sufficiente agli scopi del transito pedonale, sono infruttuose.

È notorio che le scelte di politica urbanistica rientrano nella discrezionalità dell'Amministrazione con riguardo alla destinazione delle singole aree e costituiscono apprezzamenti di merito, sottratti al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiati da errori di fatto, arbitrarietà, irrazionalità o manifesta irragionevolezza, che farebbero trasmodare la discrezionalità amministrativa in arbitrio (cfr, ex multis, C. d. S., sez. IV, 18.11.2013, n. 5460; 18.6.2009, n. 4024; 26.4.2006, n. 2315 e 30.6.2004, n. 4804).

Ora, nella vicenda di causa, tenuto conto dello stato dei luoghi - da un lato, un'area di recupero urbano in corso di ristrutturazione ove è prevista la realizzazione anche di servizi pubblici, e dall'altro, sia la strategica posizione di Corso Rosmini che il significativo centro storico cittadino - non appare a questo Collegio né irrazionale né illogico che lo strumento di pianificazione abbia previsto la realizzazione di complessi interventi che, nella parte qui di interesse, si concretizzano anche nel potenziamento dei collegamenti pedonali tra le diverse aree della cinta urbana, realizzando così un disegno che comprova la pubblica utilità dell'opera.

Né può obiettivamente sostenersi che vi sia stata contraddittorietà rispetto alla decisione operata dal commissario ad acta nel 2002 quando, accogliendo un'osservazione della Società ricorrente, era stato stralciato da un progetto di variante un percorso pedonale anche allora ipotizzato lungo la roggia.

Il lasso di tempo trascorso e l'inquadramento della novella scelta urbanistica in un "*ripensamento complessivo*" del sistema della viabilità cittadina, nel "*miglioramento dei servizi*" e nella "*valorizzazione del centro storico*" (cfr., deliberazioni di adozione della variante) conferiscono alla stessa un grado di razionalità e di coerenza con l'impianto urbanistico complessivo che non viene attaccato dalle

valutazioni della ricorrente, che si traducono in una posizione personalistica priva di pregio in sede giuridica.

4e. In definitiva, la scelta di merito dell'Amministrazione comunale di Rovereto concernente il tracciato del nuovo percorso pedonale tra il Follone e via Dante non presenta alcun vizio macroscopico di illogicità, che possa giustificare un sindacato di questo giudice amministrativo, per cui la stessa si rivela immune dai vizi dedotti.

5. Per tutte le suesposte argomentazioni, il ricorso deve essere quindi in parte accolto (per quanto riguarda la costituzione della servitù di passo pubblico sulla p.f. 1770/6 e su parte della p.f. 1765/4 - cfr. sopra, punto 3. - per cui devono essere annullati, in parte qua, gli strumenti urbanistici indicati in epigrafe) e per la restante parte respinto.

Le spese del giudizio, in ragione delle reciproca parziale soccombenza, possono rimanere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica)

definitivamente pronunciando sul ricorso n. 266 del 2012

lo accoglie in parte, nei termini indicati in motivazione, e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, indicati in epigrafe, nella parte relativa alla destinazione urbanistica della p.f. 1770/6 e di parte della p.f. 1765/4.

Compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Alma Chiettoni, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/04/2014

IL SEGRETARIO

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