

**Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto – II sez. – Sentenza 16 aprile 2006 – n. 881**

*Pres. Zuballi, Est. Antonelli; Gobbi c. Regione Veneto ed a.*

**Urbanistica ed Edilizia – Rapporto tra pianificazione e attività edilizia – Mutamento destinazione d'uso in senso edificatorio di area sita in zona agricola – Conseguente sanatoria dei volumi edilizi abusivi preesistenti – Ammissibilità – Fattispecie.**

*La pianificazione urbanistica, per sua stessa natura, deve tener conto della situazione esistente ma deve anche programmare e organizzare il futuro del territorio. Pertanto si deve ritenere, sulla base della normativa esistente e della stessa logica testé illustrata, che sia consentito rendere edificabili zone che non lo erano in precedenza, sulla base di una diversa valutazione delle linee programmatiche di sviluppo del comune, trattandosi essenzialmente di una scelta discrezionale dell'amministrazione comunale, proiettata nel futuro. Sulla scorta di tali premesse può affermarsi che risulta implicitamente consentito anche sanare alcune situazioni pregresse, ammettendo ad esempio l'edificazione in zone in cui essa non era consentita e sulle quali peraltro esistevano edifici abusivi. L'abusività di un edificio può quindi ben essere sanata in sede di pianificazione urbanistica, rientrando anche tale peculiare aspetto nella scelta discrezionale dell'amministrazione. Ciò implica il tener conto della situazione di fatto, ancorché contrastante con quella de jure, il che risulta implicito in caso di abusività. Si tratta ovviamente di una sanatoria affatto diversa da quella prevista dalle normative statale e regionale, che si applica in via generale agli edifici abusivi e solitamente risulta collegata a specifici requisiti e oneri, in quanto una sanatoria avente origine in un piano regolatore risulta frutto di una scelta discrezionale comunale, legata al futuro assetto del territorio e a specifiche e puntuali scelte programmatiche (sul punto cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, 25 novembre 2003 n. 7775). Non si tratta quindi di consentire una sanatoria non prevista dalla legge, quanto di ammettere che tra le scelte dell'amministrazione comunale in sede di pianificazione urbanistica possa rientrare anche quella di rendere legittima l'edificazione dove prima non lo fosse, implicitamente ma indirettamente sanando una situazione di fatto esistente. Altrimenti opinando, una pregressa situazione di abusività impedirebbe la libera scelta pianificatoria comunale, con un vincolo che non trova alcun riscontro nella normativa esistente o nella logica. Il Comune deve tener conto della situazione di fatto esistente, ma non ne può rimanere vincolato per il futuro, in nessun senso.*



Ric. n. 45/04

Sent. n. 881/06

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda Sezione, con l'intervento dei signori magistrati:

Umberto Zuballi	Presidente
Elvio Antonelli	Consigliere, relatore
Mauro Springolo	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 45/04, proposto da Gobbi Mauro, rappresentato e difeso dagli avv.ti Ivone e Chiara Cacciavillani, con domicilio ex lege presso la Segreteria del TAR;

**CONTRO**

la Regione del Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Romano Morra e Antonella Cusin e domiciliata presso l'Avvocatura regionale in Venezia Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901;

il Comune di Bardolino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Stefano Baciga e Antonio Sartori, con domicilio presso il secondo in Venezia Mestre Calle del Sale 33;

e nei confronti

della società Le Sore srl rappresentata e difesa dagli avvocati Maurizio Sartori e Antonio Sartori e domiciliata presso il secondo in

**Avviso di Deposito  
del  
a norma dell'art. 55  
della L. 27 aprile  
1982 n. 186  
Il Direttore di Sezione**

Venezia Mestre Calle del Sale 33;

PER

l'annullamento della delibera della Giunta Regionale n. 2887 del 3 ottobre 2003 recante l'approvazione definitiva della variante generale del Comune di Bardolino, della delibera del Consiglio comunale n. 44 del 7 dicembre 2002 di adozione della variante generale, della delibera della Giunta regionale n. 1141 del 18 aprile 2003 di approvazione delle proposte di modifica della variante e della delibera del Consiglio comunale n. 33 del 27 giugno 2003 con cui il Comune ha controdedotto alle proposte di modifica formulate dalla Regione;

e con i motivi aggiunti

per l'annullamento del permesso a costruire n. 322/03/02 del 7 settembre 2004 con cui la società controinteressata è stata autorizzata a realizzare un nuovo fabbricato e del decreto ambientale del 28 aprile 2004 rilasciato ex art. 151 D Lvo 490/99;

Visto il ricorso, notificato il 30 dicembre 2003 e depositato presso la Segreteria il 8 gennaio 2004, con i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti, depositati il 9 marzo 2005 e il 28 ottobre 2005;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione, depositato il 20 dicembre 2004, del Comune, depositato il 28 aprile 2004 e quello della ditta controinteressata depositato il 9 settembre 2004;

Viste le memorie prodotte dalle parti;

Visti gli atti tutti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 23 marzo 2006 - relatore il

presidente Zuballi – gli avv.ti Tesarin, in sostituzione di Ivone Cacciavillani, per la parte ricorrente, Baciga per il Comune, Cusin per la Regione Veneto e Sartori per la società controinteressata;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO

Il ricorrente risiede nella località Le Sore del Comune di Bardolino, ed è proprietario del fabbricato residenziale, con scoperto di pertinenza, ivi ubicato, che confina con l'area di proprietà della società controinteressata.

Sull'area di questa, inclusa in zona agricola e assoggettata a vincolo paesistico, insistono capannoni già adibiti ad attività di allevamento, ormai dimessa da anni; si tratta di due capannoni realizzati decenni orsono, per uno solo dei quali peraltro era stato rilasciato il necessario titolo legittimante, costituito dalla licenza edilizia dell' 11 aprile 1968.

A seguito dell'entrata in vigore della legge n. 47 del 1985, la ditta proprietaria richiedeva la sanatoria per condono di abusi ivi compiuti, qualificati dall'istante come parziali difformità rispetto al titolo legittimante originario. Sull'istanza di sanatoria per condono il Comune si pronunciava rilasciando la concessione a sanatoria n. 16797 del 24 maggio 1994, cui accedeva la concessione n. 75/94 del 24 maggio 1994.

Il ricorrente osserva che la prima delle menzionate concessioni a sanatoria recava prescrizioni afferenti al riordino ambientale dell'area; la concessione n. 75/94 assentiva l'intervento di riordino

ambientale; ma il concessionario non dava corso ai lavori e agli interventi che, per il tramite provvedimento descritto, gli erano stati imposti.

Secondo il ricorrente, ne consegue che le due concessioni sopra citate sono ormai ampiamente decadute, per mancato avvio dei lavori entro i termini; quanto a quella di sanatoria per condono, poi, la prescrizione del riordino ambientale - che si sarebbe dovuto effettuare entro un anno - ha natura giuridica di vera e propria condizione, configurando in termini di obbligo, per il concessionario, la realizzazione degli interventi concernenti il riordino ambientale. Secondo il ricorrente, la circostanza che il concessionario non abbia a ciò adempiuto, comporta che la concessione a sanatoria è insuscettibile di produrre gli effetti cui sarebbe per natura sua diretta. E in effetti il Comune ha dichiarato la decadenza delle due concessioni edilizie con atto del 19 agosto 2003, dando altresì avvio al procedimento diretto alla demolizione delle strutture.

Secondo il ricorrente, sin dall'ottobre 2001 egli aveva evidenziato al Comune la situazione di fatto e di diritto venutasi a determinare per effetto della maturata decadenza delle concessioni rilasciate, nel 1994, in capo alla ditta controinteressata, invitando l'Amministrazione comunale a provvedere di conseguenza e a tenere detta situazione nella debita considerazione nell'ambito del procedimento preordinato all'introduzione della variante generale al P.R.G..

Ed invero con delibera consiliare n. 44 del 7 dicembre 2001, il

Comune ha adottato una variante generale al proprio strumento urbanistico, che consentiva, per i fabbricati siti in zona agricola non più funzionali alla conduzione del fondo, il recupero con destinazione d'uso residenziale sino ad un massimo di 2.000 mc..

Di tale previsione - astrattamente applicabile anche ai fabbricati della controinteressata - l'odierno ricorrente, presentando osservazioni, evidenziava l'illegittimità sia in termini generali, non risultando compatibile con la legislazione regionale di materia l'attribuzione indiscriminata di capacità edificatoria in misura fissa ad aree e fabbricati ubicati in zona agricola, sia con riferimento alla fattispecie che connota l'area di proprietà della soc. Sore, poiché essa era caratterizzata dalla sussistenza di fabbricati bensì dismessi, ma certamente qualificabili in termini di abusività: sia per la maturata decadenza delle concessioni edilizie del 1994, sia perché si trattava di fabbricati eseguiti in totale difformità rispetto alla licenza edilizia del 1968.

Sulla variante adottata presentava osservazione anche la società odierna controinteressata, che proponeva per la propria area il recupero volumetrico di 5.000 mc.: osservazione questa, contraddistinta con il n. 13, sulla quale il Comune controdeduceva negativamente, chiedendone alla Regione il rigetto.

Inviata la variante alla Regione per l'ulteriore corso del procedimento, interveniva la delibera di Giunta Regionale n. 1141 del 18 aprile 2003, che - per quanto qui interessa - formulava proposte di modifica conseguenti alla modifica d'ufficio relativa alla

norma, che il Comune aveva introdotto, in forza della quale gli allevamenti dismessi siti in zona agricola potevano essere convertiti in volumi residenziali con incremento volumetrico indiscriminato pari a mc. 2.000. Più precisamente la Regione, dopo aver stralciato - nell'esercizio del potere di cui all'art. 45 della legge urbanistica regionale - la previsione normativa relativa alla riconversione, con incremento volumetrico, di tutti gli allevamenti dimessi ubicati in zona agricola, proponeva, nell'esercizio del potere di cui all'art. 46 della medesima legge regionale, la modifica consistente nella (eventuale) "schedatura integrata nei termini di legge che definisca l'ubicazione dei volumi ritenuti ammissibili, nonché la quantificazione e la localizzazione delle aree a standards corrispondenti alla capacità insediativa"; ciò in sede di statuizione sull'osservazione n. 13, pervenuta al Comune da parte della società odierna controinteressata, e sulla quale il Comune, con la delibera di controdeduzioni, si era pronunciato negativamente.

Sulle proposte di modifica formulate con la delibera regionale dianzi menzionata il Comune si è pronunciato con la delibera n. 33 del 27 giugno 2003: con la quale è stata proposta, per l'area della soc. Sore, una schedatura puntuale della volumetria ammissibile: che è la volumetria prodotta dai capannoni dimessi esistenti.

Ciò benché il Comune già fosse stato reso edotto della circostanza che i volumi esistenti non erano legittimamente tali, per non essere "coperti" da concessione in sanatoria per condono, e per essere d'altro canto in totale difformità rispetto all'originaria licenza edilizia

del 1968.

E ciò benché il Comune avesse acquisito - l'11 aprile 2003 - il parere che esso stesso aveva richiesto al proprio legale, in merito alla legittimità dei volumi esistenti sull'area di proprietà della soc. Sore: parere che concludeva per l'illegittimità di detti volumi, nonché per la decadenza delle concessioni a sanatoria del 1994, e che evidenziava inoltre la necessità di comminare, per essi, la sanzione della demolizione.

E ciò, ancora, benché per detti volumi il Comune già avesse iniziato il procedimento volto a dichiarare la decadenza delle concessioni (a sanatoria) del 1994, nonché il conseguente procedimento demolitorio.

Con atto assunto a protocollo regionale il 13 agosto 2003 - menzionato nel preambolo della delibera regionale di definitiva approvazione della variante generale - l'odierno ricorrente faceva presente alla Regione le circostanze in fatto e in diritto, afferenti alla non sussistenza di titoli edilizi idonei a legittimare i volumi esistenti sull'area della soc. Sore, che si sono sopra ricordate, ed invitava conseguentemente la Regione a non approvare la previsione di recupero volumetrico ad essa relativa: ciò appunto per la non configurabilità di volumi legittimamente (e quindi giuridicamente) esistenti.

Alla nota dell'odierno ricorrente la Regione dava riscontro con atto del Dirigente della direzione urbanistica e beni ambientali del 27 agosto, con la quale egli enunciava che l'istruttoria regionale si

sarebbe svolta attenendosi al criterio della correttezza delle scelte urbanistiche senza esaminare questioni di carattere edilizio, in quanto di competenza comunale.

La Regione, con la delibera n. 2887 del 3 ottobre 2003, pur menzionando, nel suo preambolo, sia la segnalazione del ricorrente del 13 agosto, sia la nota di riscontro del Dirigente del 27 agosto, ha approvato le controdeduzioni comunali relative all'area della soc. Sore, cosicché risulta oggi vigente, per questa, una previsione urbanistica che consente la riconversione del volume esistente in volume residenziale, con incremento volumetrico rispetto alla preesistenza.

Ritenendo l'illegittimità dell'operato delle Amministrazioni intime, il ricorrente deduce i seguenti motivi di diritto  
Eccesso di potere per illogicità manifesta, per difetto di motivazione e per carenza di istruttoria, nonché - quanto al Comune - per contraddittorietà tra diverse determinazioni assunte in relazione alla medesima fattispecie.

Risulta dalla documentazione in atti che ancor prima di procedere all'adozione della variante generale il Comune era reso edotto della situazione di difformità dell'edificato esistente sull'area della soc. Sore rispetto alla normativa urbanistico-edilizia vigente, risalendo all'ottobre 2001 le segnalazioni al riguardo dell'odierno ricorrente.

Ciò nonostante il Comune - dopo aver visto modificata d'ufficio dalla Regione la sua originaria previsione normativa che

accomunava l'area della controinteressata a tutte quelle, esistenti in zona agricola, caratterizzate da allevamenti dimessi (dei quali veniva prevista la riconversione in volumetria residenziale, con incremento volumetrico indifferenziato pari a 2.000 mc.) - ha proposto alla Regione, in sede di controdeduzioni alle proposte di modifica da questa formulate, una schedatura puntuale dell'area in questione, contenente la previsione della riconversione (in residenziale) del volume dimesso esistente.

A tale determinazione il Comune è addivenuto ben dopo che era stato avviato il procedimento diretto alla dichiarazione di decadenza delle concessioni edilizie (a sanatoria) del 1994, e ben dopo che il Comune aveva acquisito il parere del proprio legale di fiducia, che concludeva per l'intervenuta decadenza di quelle concessioni (a sanatoria) del 1994, nonché per la necessità dell'avvio del procedimento di demolizione.

Secondo il ricorrente, se è vero che l'urbanistica, nell'accezione corrente della locuzione, si riferisce a scelte programmatiche relative al territorio, mentre l'edilizia, sempre nell'accezione corrente della locuzione, si riferisce ai poteri conformativi comunali da esercitarsi sulla base delle scelte urbanistiche, tuttavia esiste, tra l'una e l'altra materia, uno strettissimo collegamento, configurabile in termini di interdipendenza, laddove il potere urbanistico si esprima con scelte programmatiche riferite a volumi esistenti.

Secondo il ricorrente, se il titolare del potere urbanistico - che

si esprime in scelte - effettua la scelta di consentire la riconversione di volumetrie esistenti, in tanto tale scelta potrà essere (legittimamente e logicamente) espressa, in quanto essa si riferisca a volumi che esistano giuridicamente, e non in via di puro fatto.

Secondo il ricorrente, ritenere diversamente, ritenere cioè che in sede di pianificazione urbanistica possa essere prevista e consentita la riconversione di volumetrie che esistono solo de facto ma non de iure, e delle quali è anzi certa la natura abusiva, significherebbe introdurre surrettiziamente una nuova specie di sanatoria degli abusi edilizi: sanatoria indotta e determinata da scelte urbanistiche, senza oneri di sorta a carico dell'"abusivista", al di fuori dei rigorosi limiti, e delle rigorose garanzie, entro i quali l'esercizio del potere urbanistico è consentito, dalla legge, in funzione di recupero dell'abusivismo edilizio.

Secondo il ricorrente, il titolare del potere pianificatorio, volendo compiere una scelta puntuale riferita ad una determinata area - che esso stesso assuma come connotata dalla preesistenza volumetrica - non può in alcun modo attribuire ad essa potenzialità che si esprimano e si esauriscano in toto nel recupero del volume esistente, laddove sussistano ragionevoli dubbi in ordine alla legittima sussistenza di detto volume, e a fortiori laddove esso abbia la certezza che si tratta di volume non legittimamente esistente.

Secondo il ricorrente, nel caso di specie i numerosi apporti collaborativi dell'odierno ricorrente erano tali da ingenerare - perché documentalmente suffragati - il ragionevole dubbio circa la

legittimità dei volumi che il Comune, usando del suo potere urbanistico, si accingeva a legittimare in forma atipica con la previsione di loro riconversione d'uso e connesso incremento volumetrico; ed erano tali da ingenerare la certezza circa l'illegittimità di detti volumi, quanto meno a seguito del provvedimento comunale - dell'agosto 2003 - che dichiarava la decadenza delle concessioni (a sanatoria) del 1994.

Secondo il ricorrente la Regione, mantenendo un'inspiegabile separazione di materia urbanistica da materia edilizia, del tutto innaturale e illogica perché riferita ad una scelta urbanistica che fa aggio su una determinata situazione edilizia, ha acconsentito - approvando la variante generale - la riconversione di una volumetria che, all'epoca della determinazione regionale, era pacificamente stata qualificata in termini di abusività dallo stesso Comune.

Secondo il ricorrente, ciò appare del tutto illogico, e frutto di un palese difetto di istruttoria oltre che di motivazione, e contrastante inoltre con l'accertata - dallo stesso Comune - natura abusiva- dei volumi dei quali, con la variante ora introdotta, si consente comunque - con atipica e inammissibile forma di sanatoria - la riconversione quanto a destinazione d'uso.

Con appositi motivi aggiunti, parte ricorrente ha altresì impugnato il permesso a costruire n. 322/03/02 rilasciato alla società Le Sore in data 7 settembre 2004, avverso il quale deduce i seguenti motivi di ricorso:

1. Illegittimità derivata dal fatto che la delibera della Giunta

regionale n. 2887 del 3 ottobre 2003, di definitiva approvazione della variante generale del Comune di Bardolino, è viziata per eccesso di potere per illogicità manifesta, per difetto di motivazione e per carenza di istruttoria, nonché, quanto al Comune, per contraddittorietà tra diverse determinazioni assunte in relazione alla medesima fattispecie. In tale censura parte ricorrente riproduce in sostanza quanto evidenziato nel ricorso introduttivo.

2. Illegittimità del nulla osta ambientale rilasciato ai sensi del D. lgs n. 490/99 per carenza di motivazione e conseguente violazione all'art. 3 della legge 241/90.

Secondo il ricorrente, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che il provvedimento di autorizzazione di interventi edilizi in area sottoposta a vincolo paesaggistico deve essere adeguatamente motivato in ordine alle ragioni volte ad evidenziare la compatibilità del progetto con le esigenze di tutela paesistica nel contesto ambientale tutelato al quale apporta deroga.

Secondo il ricorrente, in particolare, si è statuito che le autorizzazioni rilasciate da Enti locali, a ciò sub-delegati dalle normative regionali, per la costruzione di opere edilizie in zone soggette a vincolo paesaggistico devono essere sempre adeguatamente motivate con l'indicazione dell'iter logico seguito in ordine alle ragioni di effettiva e documentata compatibilità con gli specifici valori paesaggistici del luogo.

Né tale specifica motivazione inerente ai fondamentali valori paesaggistico-ambientali, riconosciuti e garantiti dalla

Costituzione, può confondersi con quella attinente ai diversi, seppur connessi, valori urbanistico-edilizi.

A tal proposito si è ripetutamente chiarito che i provvedimenti presi ai sensi dell'art. 7 della L. 1497 del 1939 (poi art. 151 del T.U. n. 490/1999 ed oggi art. 146 del T.U. 42/2004) nonostante essi siano ampliativi e non restrittivi della sfera giuridica del destinatario, devono essere sorretti da una motivazione che consenta di verificare la compatibilità dell'opera con le primarie esigenze di conservazione delle bellezze naturali oggetto del vincolo.

Secondo il ricorrente, allorquando viene rilasciato un nullaosta ambientale è necessario, innanzitutto, indicare qual è il decreto in base al quale è stato imposto il vincolo su una determinata zona e quali sono i valori che il Decreto Ministeriale intendeva tutelare.

Secondo il ricorrente, una volta inquadrato, sotto il profilo giuridico, il tema ed analizzati i valori che il vincolo intende tutelare, l'intervento va analizzato per accertare se l'opera, così come progettata, è tale da ledere tali valori e, in caso positivo, se l'opera può essere autorizzata o se devono essere effettuati interventi per rimediare.

Ora, dall'esame del permesso di costruzione n. 322/2004 risulta che, tanto la Commissione edilizia integrata nella seduta del 9 aprile 2004, quanto il Responsabile dell'Ufficio con il decreto n. 322/03/02 del 28 aprile 2004 non abbiano dato alcuna motivazione sotto il profilo paesaggistico e ambientale.

Si sono costituiti in giudizio l'amministrazione comunale, quella

regionale e la ditta controinteressata, che contestano le tesi di parte attrice.

Nel corso della discussione in pubblica udienza le parti hanno ribadito e precisato le rispettive argomentazioni.

## DIRITTO

1. Tre sono le questioni giuridiche, di non poco momento, sottese al presente ricorso.

La prima riguarda i rapporti tra urbanistica ed edilizia; invero, parte ricorrente sostiene che la Regione, nell'esaminare la variante predisposta dal comune, non si sarebbe dovuta limitare ad esaminare l'aspetto urbanistico, ma avrebbe dovuto tener conto anche degli aspetti edilizi, in particolare dell'abusività delle opere sanate con la variante medesima.

In via generale, va osservato che l'urbanistica in quanto tale, dovendo regolamentare l'intero assetto del territorio, interferisce necessariamente con tutte le altre discipline che fanno riferimento al territorio medesimo, non solo quindi l'edilizia in senso stretto, ma anche l'industria, il commercio, l'agricoltura, la viabilità, la tutela ambientale e via discorrendo. L'urbanistica invero, come disciplina regolatrice di molteplici interessi, costituisce per così dire una materia trasversale, analoga, *mutatis mutandis*, alle finanze. Risulta quindi un'ovvietà l'affermazione che l'edilizia sia intrecciata con l'urbanistica.

La questione in realtà risulta mal posta, in quanto quello che va verificato è il potere rispettivo della regione e del comune. Invero,

sulla base della legislazione statale e regionale veneta, non vi è dubbio che il potere di regolamentazione urbanistica sia di spettanza in primis del comune, laddove l'intervento regionale deve intendersi come eventuale e riguardante comunque aspetti limitati, come emerge dalla stessa legge regionale n. 61 del 1985 (e anche dalla legge regionale n. 11 del 2004). Appare quindi corretta la scelta regionale di esaminare alcuni limitati aspetti della variante comunale.

La prima censura quindi, così come prospettata, risulta infondata.

2. La discussione si sposta quindi sul secondo problema, sollevato da parte ricorrente sia nel ricorso introduttivo sia nei motivi aggiunti: si tratta di esaminare se sia consentito a un comune, in sede di pianificazione urbanistica, sanare per così dire una situazione di abusività; nel caso invero i due capannoni non risultavano conformi alle precedenti concessioni, per cui dovevano essere considerati abusivi, tant'è che il comune stesso aveva iniziato una procedura per valutarne l'abusività e l'eventuale demolizione. In altri termini gli edifici, nella prospettazione dell'istante, erano tali solo di fatto ma inesistenti de jure, per cui non potevano essere posti a riferimento di un'edificazione consentita per la prima volta dalla variante.

In linea generale e prodromica, ritiene questo collegio che la pianificazione urbanistica, per sua stessa natura, deve tener conto della situazione esistente ma deve anche programmare e organizzare il futuro del territorio. Ciò significa che risulta senz'altro consentito alla pianificazione comunale agire in senso restrittivo, vietando o

limitando l'edificazione in zone in cui prima essa era consentita. In tal modo vengono chiaramente lese le legittime aspettative dei soggetti proprietari di terreni edificabili resi appunto inedificabili dalla nuova strumentazione urbanistica. È evidente che anche in questo caso bisogna tener conto dell'esistente, per cui le edificazioni già avvenute non vengono toccate dalla nuova pianificazione, laddove le misure di salvaguardia impediscono nelle more dell'approvazione dello strumento urbanistico l'edificazione in zone in cui essa non sarà più consentita.

Peraltro si deve ritenere, sulla base della normativa esistente e della stessa logica testé illustrata, che sia consentito anche l'opposto, rendere cioè edificabili zone che non lo erano in precedenza, sulla base di una diversa valutazione delle linee programmatiche di sviluppo del comune. Si tratta anche in questo caso di una scelta discrezionale dell'amministrazione comunale, proiettata nel futuro.

Se quindi è in generale consentito mutare l'assetto pianificatorio esistente, in entrambi in sensi, rendendo edificabile una zona che non lo era e viceversa, risulta implicitamente consentito anche sanare alcune situazioni pregresse, ammettendo ad esempio l'edificazione in zone in cui essa non era consentita e sulle quali peraltro esistevano edifici abusivi. L'abusività di un edificio può quindi ben essere sanata in sede di pianificazione urbanistica, rientrando anche tale peculiare aspetto nella scelta discrezionale dell'amministrazione. Ciò implica il tener conto della situazione di fatto, ancorché contrastante con quella de jure, il che risulta implicito in caso di abusività.

Si tratta ovviamente di una sanatoria affatto diversa da quella prevista dalle normative statale e regionale, che si applica in via generale agli edifici abusivi e solitamente risulta collegata a specifici requisiti e oneri, in quanto una sanatoria avente origine in un piano regolatore risulta frutto di una scelta discrezionale comunale, legata al futuro assetto del territorio e a specifiche e puntuali scelte programmatiche (si veda sul punto Consiglio di Stato, sezione IV, 25 novembre 2003 n. 7775).

Indipendentemente quindi dal fatto che i capannoni in questione fossero abusivi o meno (questione dubbia ma che risulta comunque irrilevante), l'amministrazione può ben decidere di rendere edificabile l'area, nel caso entro limiti ben precisi, in qualche modo procedendo ad una "sanatoria" di quanto esiste già sul territorio.

Non si tratta quindi di consentire una sanatoria non prevista dalla legge, quanto di ammettere che tra le scelte dell'amministrazione comunale in sede di pianificazione urbanistica possa rientrare anche quella di rendere legittima l'edificazione dove prima non lo fosse, implicitamente ma indirettamente sanando una situazione di fatto esistente. Altrimenti opinando, una pregressa situazione di abusività impedirebbe la libera scelta pianificatoria comunale, con un vincolo che non trova alcun riscontro nella normativa esistente o nella logica. Il Comune deve tener conto della situazione di fatto esistente, ma non ne può rimanere vincolato per il futuro, in nessun senso.

3. Rimane ora da esaminare la censura, evidenziata nei motivi aggiunti, di carenza di motivazione del parere paesaggistico.

Come noto, la disciplina generale dei vizi dell'azione amministrativa ha subito un radicale mutamento ad opera della legge n. 15 del 2005, che ha inciso sui fondamenti della legge 241 del 1990 e sulla stessa attività amministrativa. In particolare rilevano, per quanto qui interessa, la dequotazione dei vizi formali, che, pur sussistenti, talvolta non portano all'annullamento dell'atto, e la rilevanza data dalla novella legislativa al fattore temporale (per cui un atto illegittimo non può essere revocato, se il tempo trascorso dalla sua emanazione risulta eccessivo). In sostanza, il giudizio amministrativo e indirettamente anche l'operato dell'amministrazione assumono una connotazione più sostanzialistica rispetto al passato, laddove la forma perde in parte la sua rilevanza.

Concentrandosi ora sulla motivazione dell'atto amministrativo, essa, come noto, assume una duplice connotazione: di comunicazione, ovvero esternazione di quanto avvenuto all'interno del procedimento formativo dell'atto, e sostanziale, di specchio della regolarità della ponderazione dei vari interessi in gioco. Ove la motivazione sia carente a fronte di un iter procedurale sostanzialmente corretto, la lesione è solo alla trasparenza, cioè al diritto dei soggetti interessati di conoscere quanto avvenuto all'interno dell'amministrazione. Ove invece il difetto di motivazione evidenzia all'esterno una carenza sostanziale, cioè un'erronea o carente valutazione degli interessi in gioco, il vizio diventa necessariamente sostanziale, non sanabile se non con i limiti e le forme previste.

Nel caso in esame, il parere paesaggistico favorevole, ove fosse

carente nella sua esternazione ovvero motivazione, non lederebbe evidentemente alcuna posizione del richiedente, che vede accolta la sua istanza. La motivazione potrebbe peraltro essere viziata altresì nella seconda delle accezioni sopra indicate, come specchio cioè di un vizio sostanziale, ove cioè la tutela ambientale non fosse stata congruamente considerata o ove addirittura l'opera si ponesse in contrasto con il bene ambiente.

Nel caso peraltro la motivazione sul punto appare congrua anche se sintetica, anche in quanto riferita alla complessa istruttoria eseguita, né del resto parte ricorrente rileva in che cosa esattamente consisterebbe il presunto vulnus ambientale del permesso a costruire impugnato. La documentazione in atti spiega poi con chiarezza come la sostituzione dei capannoni con edifici ad uso residenziale sia stata consentita dal comune anche per ragioni di tutela ambientale e paesaggistica.

In altri termini, trattandosi di un provvedimento positivo per chi lo aveva richiesto, il vizio di difetto di motivazione va valutato, anche alla luce dei principi sostanzialistici introdotti dalla legge n. 15 del 2005 nell'ambito della procedura prevista dalla legge 241 del 1990, unicamente ove si verifichi una violazione del diritto alla trasparenza del richiedente, il che non risulta né dedotto né avvenuto nel caso, ovvero quando dal difetto di motivazione si evinca una violazione della normativa sostanziale. Venendo al caso in esame, il vizio di motivazione del parere paesaggistico ambientale in tanto rileva in quanto da esso si possa desumere una violazione dei valori

paesaggistico ambientali tutelati nella zona di riferimento.

Parte ricorrente peraltro non accenna minimamente a un danno ambientale o a una violazione dei valori paesaggistici, limitandosi, in maniera alquanto generica, a evidenziare un presunto difetto di motivazione.

Anche tale censura risulta quindi priva di giuridico pregio.

Il ricorso principale e i motivi aggiunti vanno quindi entrambi rigettati, laddove le spese e onorari di giudizio, secondo la nota regola, seguono la soccombenza e vengono liquidati in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda sezione, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in premessa e sui motivi aggiunti, li rigetta.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese e onorari di giudizio che liquida in complessivi euro 6.000,00 (seimila/00) esclusi IVA e CPA, da dividersi in parti eguali tra la Regione, il Comune di Bardolino e la ditta Sore srl.

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

Così deciso in Venezia, in Camera di Consiglio, il 23 marzo 2006.

Il Presidente estensore

Il Segretario

**SENTENZA DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

**il.....n.....**

**(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)**

**Il Direttore della Seconda Sezione**