

MANDATO

Io sottoscritto Luigi Vittorio Cogliati Dezza nella mia qualità di presidente legale rappresentante *pro tempore* dell'Associazione

Legambiente-onlus (c.f. 80458470582), nomino a rappresentare e difendere l'Associazione stessa nel procedimento giurisdizionale di cui al presente atto avanti il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche l'avv. Gianluigi Ceruti (c.f. CRTGLG37B10H620P) con studio legale in Rovigo via All'Ara n.8 e l'avv. Mariadolores Furlanetto (c.f. FRLMDL59M58H501S) del Foro di Roma, conferendo loro, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, ogni più ampia facoltà di legge comprese quelle di sottoscrivere il presente atto, di compiere e ricevere ogni altro atto del procedimento, di farsi sostituire, di nominare procuratori e domiciliatari, transigere, conciliare, rinunciare agli atti, accettare la rinuncia, proporre motivi aggiunti di ricorso.

Autorizzo i suddetti procuratori, ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 197/2003, a far uso dei dati personali sensibili comunicati nonché dei documenti forniti per la presente causa esentandoli sin d'ora da qualsivoglia responsabilità.

Eleggo domicilio ai fini del presente procedimento presso lo studio legale dell'avv. Mariadolores Furlanetto in Roma via Antonio Vivaldi n. 15.

Addi, 27 ottobre 2011

Luigi Vittorio Cogliati Dezza
 Visto. L. Furlanetto
 Furlanetto
 Furlanetto

AVANTI L'ON.LE TRIBUNALE SUPERIOREDELLE ACQUE PUBBLICHERomaRICORSO AI SENSI DELL'ART. 143, PRIMO COMMA,DEL TESTO UNICO 11.12.1933 N. 1775 e SS.MM.II.

per

l'Associazione denominata Comitato contro gli abusi edilizi ed ambientali e per la tutela dell'ambiente, con sede legale in

Vicenza via Giuriato n. 75 (cod. fisc. 95075520247) in persona

dei suoi legali rappresentanti in base allo Statuto, i Coordinatori

Paolo Crestanello e Fulvio Rebesani, rappresentata e difesa nel

presente procedimento giurisdizionale dinnanzi al Tribunale

Superiore delle Acque Pubbliche, tanto congiuntamente quanto

disgiuntamente, dall'avv. Gianluigi Ceruti con studio legale in

Rovigo via All'Ara n. 8 (c.f. CRTGLG37B10H620P) e dall'avv.

Mariadolores Furlanetto (c.f. FRLMDL59M58H501S) del Foro di Roma

e domiciliata elettivamente presso lo studio legale di

quest'ultima in Roma via Antonio Vivaldi n. 15, giusta mandato

in calce al presente ricorso;

e per

l'Associazione denominata Legambiente-onlus, con sede legale

in Roma via Salaria n. 403 (cod. fisc.: 80458470582) in persona

del suo legale rappresentante *pro tempore* dott. ing. Luigi

Vittorio Cogliati Dezza, Associazione rappresentata e difesa nel

presente procedimento giurisdizionale dinnanzi al Tribunale

Superiore delle Acque Pubbliche, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, dall'avv. **Gianluigi Ceruti** con studio legale in Rovigo via All'Ara n. 8 (c.f. CRTGLG37B10H620P) e dall'avv. **Mariadolores Furlanetto** (c.f. FRLMDL59M58H501S) del Foro di Roma e elettivamente domiciliata presso lo studio legale di quest'ultima in Roma via Antonio Vivaldi n. 15, giusta mandato a margine del presente ricorso;

contro

il **Comune di Grumolo delle Abbadesse (provincia di Vicenza)**, in persona del Sindaco *pro tempore* (c.f. 80007250246) domiciliato *ex lege* e per statuto per la carica presso la sede municipale in Grumolo delle Abbadesse (VI) Piazza Norma Cossetto

e notiziandone

la **Regione del Veneto** in persona del presidente della Giunta regionale (cod. fisc.: 80007580279) domiciliato *ex lege* presso la sede della Regione in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio comunale di Grumolo delle Abbadesse (prov. di Vicenza) n. 18 in data 21 luglio 2011 pubblicata il 17 agosto 2011, con la quale è stata approvata, ex art. 50, comma 4, l.r. Veneto 61/1985, la variante al Piano Regolatore Generale del Comune di Grumolo delle Abbadesse, adottata con delibera del Consiglio comunale n. 11/2011, consistente nella modifica dell'art. 40 delle Norme Tecniche di

Attuazione del P.R.G. – zone di tutela e fasce di rispetto – con riduzione da 10 a 5 metri delle distanze delle costruzioni dai corsi d'acqua pubblici.

e per l'annullamento

di ogni altro atto presupposto, inerente, collegato e derivato tra cui la deliberazione consiliare dello stesso Comune di Grumolo delle Abbadesse (n. 11/2011 in data 21 aprile 2011) con la quale è stata adottata la variante medesima.

* * *

**SULL'INTERESSE E SULLA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE
DELLE ASSOCIAZIONI CORICORRENTI**

L'Associazione donominata Comitato contro gli abusi edilizi ed ambientali e per la tutela dell'ambiente (che, d'ora in poi, chiameremo "Comitato" come comunemente vengono denominate queste aggregazioni collettive che giuridicamente sono associazioni ex art. 36 c.c.) prevede all'art. 1 dello Statuto – tra l'altro- *“la tutela dell'ambiente e della natura”, “il rispetto della legislazione nazionale, regionale, locale in materia di urbanistica, edilizia e ambiente”* e all'art. 3 statuisce: *“Il Comitato opera attraverso il metodo della partecipazione democratica e degli strumenti legali e giurisdizionali. A tal fine esso: (...) invia esposti, petizioni, ricorsi e gli altri atti previsti negli statuti degli enti territoriali quale forme di partecipazione diretta, ricorrendo anche alla Magistratura sia ordinaria che*

amministrativa e contabile, sia con denunce, esposti, ricorsi e citazioni che costituendosi parte civile, parte offesa”.

Il Comitato venne istituito nel 1998 ad opera di un gruppo di cittadini residenti in alcuni Comuni del Vicentino per denunciare le violazioni alle norme edilizio-urbanistiche e per tutelare l'ambiente. Il Comitato reperisce le informazioni necessarie sulla base di segnalazioni di privati cittadini o attraverso notizie riportate dai giornali locali. Le vicende vengono poi approfondite attraverso una severa disamina dei documenti amministrativi e, nel caso di palesi illegittimità, il Comitato interviene con lettere ed esposti indirizzati alle autorità competenti e ai giornali (ed anche costituendosi parte civile nel caso di processo penale), conferenze stampa, petizioni e diffusioni di volantini.

L'attività di denuncia in questi anni ha riguardato principalmente concessioni edilizie illegittime rilasciate dalle Amministrazioni comunali per violazioni relative a: 1) norme sulla distanza tra gli edifici; 2) mancato conferimento degli standard urbanistici e omesso pagamento degli oneri concessori; 3) violazione delle fasce di rispetto fluviale e di vincoli paesaggistici.

Di seguito riassumiamo alcuni tra i più significativi casi di cui il Comitato si è interessato, intervenendo attivamente in sede amministrativa e in ambito giurisdizionale.

Circolare Rossetto. Il 14.10.1991 due dirigenti del Comune di Vicenza emanavano un ordine di servizio che invitava i tecnici

istruttori ad adottare, nelle zone di completamento residenziale (RC1), una modifica della disposizione comunale (art. 17 NTA del PRG) relativa alla distanza tra edifici. La norma stabiliva che *"la distanza minima tra pareti finestrate deve essere pari all'altezza del fabbricato più alto con un minimo assoluto di metri 10"*. Viceversa i funzionari avevano adottato un criterio meno restrittivo prendendo a riferimento l'altezza del fabbricato più basso tra quelli fronteggianti. Va considerato che a Vicenza il PRG non prevedeva (e non prevede tuttora) limiti di altezza nelle zone di completamento residenziale e le Amministrazioni succedutesi nel tempo non hanno mai applicato quanto disposto, in tema di altezza, dall'art. art. 8 del D.M. 1444/1968. Sin dal 1998 l'Associazione aveva denunciato, nel silenzio imbarazzato degli Ordini professionali, l'effetto devastante che tale illegittima modifica alla norma comunale stava provocando nelle zone residenziali, dove diverse villette *liberty* venivano abbattute come birilli per far posto a palazzoni che potevano, grazie a questa "circolare", liberamente svilupparsi in altezza. Dopo diversi esposti alle autorità giudiziarie, una sentenza del TAR Veneto (che ha dichiarato l'illegittimità della Circolare *de qua*) ed una petizione del Comitato sottoscritta da un migliaio di cittadini che ne chiedevano la cancellazione, il direttore del Dipartimento territorio del Comune di Vicenza, con un ordine di servizio del 3 febbraio 2000 invitava gli istruttori ad *"applicare la normativa di piano secondo la formulazione letterale"*. Si

otteneva così, dopo nove anni di ristabilire l'applicazione corretta della norma.

Hotel de La Ville. Il privato costruttore aveva pagato con ritardo gli oneri di concessione e l'Amministrazione comunale di Vicenza aveva ommesso di applicare le relative sanzioni. Nel 2001 il Comitato presentava denuncia per danno erariale alla Procura regionale della Corte dei Conti. Successivamente veniva alla luce che, in realtà, il privato non aveva pagato nemmeno le rate previste e il Comune (nonostante i procedimenti aperti a livello penale e amministrativo relativi a quella costruzione) non aveva mai verificato tale omissione. Il privato, a prova dell'asserito pagamento, aveva inviato via fax al Comune semplici ordini di bonifico risultati ineseguiti e tanto era bastato per eludere i controlli. Nel processo di primo grado avanti la Corte dei Conti regionale del Veneto, in cui il Comitato si costituì *ad adiuvandum*, i dirigenti comunali furono condannati a risarcire il danno. Nel ricorso in appello gli stessi dirigenti furono prosciolti perché nel frattempo il privato aveva saldato il debito contratto con l'Amministrazione e il danno erariale, come recita la sentenza emessa nel 2003, risultava estinto. Tra oneri di concessione non pagati e ICI non riscossa la somma complessivamente dovuta all'erario raggiungeva quasi il mezzo milione di euro. In occasione dell'apertura dell'anno giudiziario del 2002 la vicenda dell'Hotel De La Ville veniva citata, quale

caso emblematico, nella relazione del Presidente della Corte dei Conti.

Torre Girardi. Nel 2005 la Provincia aveva annullato il permesso di costruire di un edificio ad uso commerciale perché *“illegittimo sia per insufficienza dello standard a parcheggio, sia per mancanza del piano attuativo”*. L’annullamento veniva confermato sia dal TAR che dal Consiglio di Stato. L’Amministrazione comunale aveva però successivamente provveduto a *“regolarizzare”* l’edificio ai sensi dell’art. 38 del D.P.R. 380/2001 con il rilascio di un nuovo permesso di costruire che prevedeva il cambiamento della destinazione d’uso da commerciale ad industriale (riducendo così lo *standard a parcheggio*) e la demolizione degli ultimi due piani per riportare l’altezza entro il limite di legge, demolizione poi convertita in una sanzione mai pagata dal privato. Il Comitato aveva denunciato l’illegittimità del provvedimento comunale, segnalando non solo l’impropria applicazione dell’art. 38, che prevede in caso di annullamento la possibilità di correggere solo errori formali, ma anche: 1) lo sforamento dell’indice volumetrico (9,8 metri cubi per metro quadrato pari al triplo di quello consentito per legge), 2) la mancanza del necessario nulla osta paesaggistico, sorgendo l’edificio in area sottoposta a vincolo fluviale così come rilevato anche dalla stessa Regione, 3) la previsione di parcheggi dentro la fascia di rispetto idrogeologico fino sulla sponda del corso d’acqua, 4) la falsa

rappresentazione dei luoghi, avendo il privato previsto di realizzare parte dei parcheggi su un lotto di proprietà della società autostradale, spacciandolo per proprio. Su denuncia del Comitato nel 2010 venivano avviati due procedimenti (tuttora in corso), l'uno presso la Procura della Corte dei Conti di Venezia, l'altro dinnanzi la Procura della Repubblica di Vicenza.

Il Piano di lottizzazione di Ponte Alto. Nell'area industriale di Ponte Alto sono sorte nel tempo attività commerciali senza il necessario conferimento degli standard e il relativo pagamento degli oneri. Nel 2002 è stato realizzato un megaedificio di oltre 50mila metri cubi, denominato Palazzo Oro, progettato con destinazione produttiva, ma destinato sin dall'inizio ad attività commerciali e direzionali. Dopo l'apertura di un procedimento penale nel 2006 su denuncia del Comitato, alcune imprese, insediatesi nel palazzo condonavano l'abuso legato all'illegittimo cambio di destinazione, pagando complessivamente oltre mezzo milione di euro. Il privato lottizzante aveva anche sottoscritto un atto unilaterale d'obbligo con il quale si era impegnato a cedere le opere di urbanizzazione. Detto impegno non è mai stato onorato e il Comune non ha mai fatto valere i propri diritti, nonostante le ripetute sollecitazioni da parte del Comitato. L'edificio, inoltre, è stato costruito in area sottoposta a vincolo fluviale (come confermato dalla Regione Veneto) senza il necessario nulla osta paesaggistico. L'Amministrazione comunale ha sempre negato l'esistenza del vincolo con il

paradosso che, mentre la Provincia richiede il nulla osta paesaggistico per l'interramento di elettrodotti, il Comune non lo ritiene necessario per erigere palazzi commerciali da migliaia di metri cubi. Nel 2008, dopo la sentenza di assoluzione di privati e dirigenti comunali nel processo penale dove il Comitato si era costituito parte civile, il Procuratore della Repubblica ricorreva in appello. Il procedimento è tuttora pendente.

Più recentemente è stato eretto a pochi metri di distanza un altro palazzo con le stesse caratteristiche del primo. Anche in questo caso si tratta di un edificio a destinazione produttiva oggi utilizzato per scopo commerciale e direzionale. Non sono stati pagati gli oneri richiesti per l'attività commerciale e nemmeno quelli calcolati per la destinazione produttiva. Come ha ricordato il consulente della Procura, l'ultimo lottizzante - pur avendo usufruito dello scorporo degli oneri concessori calcolati per uso industriale - non ha mai provveduto a cedere gratuitamente le opere di urbanizzazione al Comune (strade, parcheggi, area verde). Anche in questo caso nessun intervento è stato attivato dall'Amministrazione pubblica nei confronti del privato inadempiente.

Nel 2010 il Comitato ha denunciato l'*affaire* di Ponte Alto alla Procura della Corte dei Conti di Venezia per danno erariale. Il procedimento è tuttora in corso.

*

Le vicende sopra rievocate attestano che il Comitato ha uno stretto radicamento con il territorio comunale e stabile collegamento con le popolazioni dei Comuni della provincia di Vicenza nel cui ambito opera. Esso è dotato di uno statuto che, come si è visto sopra, ha scopi di tutela, anche in sede giurisdizionale, di valori fondamentali ispirati al perseguimento del corretto assetto urbanistico, della protezione dell'ambiente. Ne consegue che il Comitato ha interesse attuale, concreto, personale, diretto nonché la legittimazione attiva a chiedere l'annullamento degli atti impugnati proponendo la presente azione giurisdizionale.

Da tempo la giurisprudenza amministrativa e ordinaria ha riconosciuto la legittimazione attiva a ricorrere in sede giurisdizionale non solo alle organizzazioni nazionali di protezione ambientale individuate ai sensi della legge n. 349/1986, ma anche alle associazioni e ai comitati di articolazione locale che perseguono analoghe finalità in ambiti più circoscritti (cfr. *ex multis*, TAR Emilia Romagna, Sez. I, 303/1993; TAR Veneto, Sez. I, 16 dicembre 1998, n. 2509; Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182; Cass. Pen., Sez. III, 8699/1996; TAR Veneto, Sez. II, 4 giugno 1998, n. 858; TAR Veneto, 12 agosto 1998, n. 1414; TAR Veneto, 16.5.2000, n. 1014; TAR Lombardia, Brescia, 5 agosto 2000, n. 657; Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2004, n. 3451; TAR Lombardia, 5515/2004; TAR Veneto, 12.5.2005, n. 2234; TAR Veneto, Sez.

I, 30 maggio 2005 n. 2234; Cons. Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2006, n. 129; Cons. Stato, Sez. IV, 2.10.2006, n. 5760, Cons. Stato, Sez. IV, 19 febbraio 2010, n. 1001).

* *

Legambiente è un'associazione nazionale-onlus individuata ai sensi dell'art. 13 della legge 349/1986. E' sorta nel 1980.

Tratto distintivo dell'Associazione è quello di fondare ogni progetto di difesa dell'ambiente e di un corretto assetto urbanistico su una solida base di dati scientifici.

L'approccio scientifico e il costante lavoro di informazione, sensibilizzazione e coinvolgimento dei cittadini ha garantito il radicamento di *Legambiente* nella società e nel territorio italiano dove operano circoli e gruppi locali. *Legambiente* denuncia abusi in danno degli ecosistemi, l'uso indiscriminato delle risorse, le varie forme di inquinamento ed è impegnata contro l'energia nucleare e gli OGM, a favore delle energie rinnovabili e pulite proponendo nuovi stili di vita per contrastare l'effetto serra.

L'Associazione è attiva anche in sede giurisdizionale.

* * *

IN FATTO E IN DIRITTO

Il provvedimento consiliare, oggetto della presente impugnativa, consiste nell'approvazione di una variante parziale dell'art. 40 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale del Comune di Grumolo delle Abbadesse (prov. di

Vicenza) seguendo la procedura di cui all'art. 50, quarto comma, della l.r. Veneto 61/1985.

Tale procedura non è prevista per la tipologia della Variante parziale specifica che ha per suo contenuto la riduzione della fascia di rispetto fluviale da dieci a cinque metri per le costruzioni sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese dei corsi d'acqua pubblici, prescritta dall'art. 96, lett. f, del R.D. 25 luglio 1904, n. 523 (*Testo Unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche*).

Detta norma così recita:

“Sono lavori ed atti vietati in modo assoluto sulle acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese i seguenti:

(omissis)

f) le piantagioni di alberi e siepi, le fabbriche, gli scavi e lo smovimento del terreno a distanza dal piede degli argini e loro accessori come sopra, minore di quella stabilita dalle discipline vigenti nelle diverse località, ed in mancanza di tali discipline, a distanza minore di metri quattro per le piantagioni e smovimento del terreno e di metri dieci per le fabbriche e per gli scavi; (le sottolineature sono delle ricorrenti).

Il divieto “in modo assoluto”, ossia inderogabile, fu introdotto nell'ordinamento giuridico italiano da codesta civilissima, norma tuttora vigente e vincolante, risalente all'anno 1904, quando i pubblici poteri si preoccupavano seriamente –nell'interesse generale della comunità- di salvaguardare e proteggere il regime

idraulico garantendone la sicurezza dagli assalti di distruttivi interessi particolaristici e localistici.

La modifica dell'art. 40 delle NTA del PRG del Comune di Grumolo delle Abbadesse, che regola la fascia di rispetto fluviale, è da porsi in relazione con un Piano di Lottizzazione approvato nel 2008 che prevede la costruzione di alcuni condomini a 5 metri dai corsi d'acqua Riale e Moneghina. Con delibera di adozione n. 42 del 25 settembre 2009 il Consiglio Comunale di Grumolo delle Abbadesse approvava la modifica delle fasce di rispetto fluviale.

Tuttavia, in seguito alle osservazioni contrarie fornite da alcuni consiglieri e dal Comitato, il Consiglio comunale con successiva delibera di approvazione n. 10 del 27 aprile 2010 recepiva tali osservazioni riportando alla formulazione originaria l'art. 40 delle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G. Anche in considerazione di un parere legale richiesto dal Comune all'avv. Silvano Ciscato del Foro di Vicenza che, con lettera del 18 novembre 2009, invitava l'Amministrazione a non modificare la norma in oggetto.

Forte di un parere dell'Ufficio Difesa del Suolo della Regione, la Giunta comunale di Grumolo delle Abbadesse, con deliberazione n. 67 del 21 dicembre 2010, stabiliva di introdurre una nuova variante urbanistica finalizzata a ridurre la fascia di rispetto fluviale. Il Consiglio Comunale, con delibera di adozione n. 11 del 21 aprile 2011, adottava ai sensi dell'art. 50, quarto comma,

della l.r. Veneto 61/1985, la variante urbanistica che dimezzava le fasce di rispetto fluviale nonostante le obiezioni di legittimità sollevate da alcuni consiglieri.

La riduzione della fascia di rispetto fluviale decisamente confligge con la necessità di ridurre i rischi idraulici esistenti nel territorio comunale, caratterizzato dalla presenza di una importante rete idrografica. Il sistema idrografico del Comune di Grumolo delle Abbadesse fa parte del bacino idrico Tesinella e Settimo, affluenti del fiume Bacchiglione e si compone di una trentina di corsi d'acqua di importanza variabile, sette dei quali rientranti storicamente nell'elenco previsto dal previgente art. 1 R.D. n. 1775/1933, oggi abrogato.

Tra questi i corsi d'acqua Riale – Tesinella, Rio Tergola, Roggia Moneghina e Tacchi sono compresi nell'elenco regionale degli idronimi vincolati paesaggisticamente ai sensi dell'art. 142 D.lgs. n. 42/2004.

Alcuni corsi d'acqua servivano per l'irrigazione delle coltivazioni di riso, attività ancora presente a Grumolo delle Abbadesse. E' il caso, ad esempio, della roggia Moneghina fatta scavare dalle suore benedettine di San Pietro nel 1704.

Lo Studio idrologico ed idraulico, commissionato dal Comune di Grumolo delle Abbadesse e realizzato dallo Studio IPROS di Padova il 31 agosto 2002, attesta che il territorio comunale e quello contermini presentano rischi anche elevati dal punto di vista della sicurezza idraulica, tanto che i Sindaci di alcuni

Comuni appartenenti allo stesso bacino idrico, di cui fa parte anche il Comune di Grumolo, a redigere il 24 marzo 2011 una bozza di *“Convenzione di Collaborazione“* al fine di pianificare *“interventi a tutela dei territori comunali dal rischio idraulico”*. Nel documento si afferma che: *“i territori sono stati colpiti pesantemente nel 2010 dalle precipitazioni avvenute dal 31 ottobre al 2 novembre che hanno determinato gravi episodi alluvionali: allagamenti di edifici, allagamenti e ristagni d'acqua nei terreni coltivati, allagamenti di strade, franamenti di sponde arginali dei canali e dei fossati di scolo, disagi nei servizi pubblici hanno gravemente segnato l'attività economica e sociale, con conseguente costo sociale per il ripristino e per la riparazione dei danni”*.

Anche in passato il territorio del Comune di Grumolo ha subito più volte esondazioni che produssero ingenti danni, come è documentato nel libro *Grumolo delle Abbadesse, immagini della memoria* (2004).

In buona sostanza, dal 2009 in Grumolo delle Abbadesse, alle delibere consiliari di riduzione delle fasce di rispetto fluviale si contrappongono le osservazioni di alcuni Consiglieri comunali e del Comitato attuale coricorrente, osservazioni che, come già si è rilevato, una prima volta sono state recepite dal Consiglio comunale che ora, contraddittoriamente, ha approvato la deliberazione di segno diametralmente opposto qui gravata.

Di qui il vizio di **eccesso di potere per contraddittorietà con precedente manifestazione di volontà.**

Si sono formati due schieramenti: l'uno costituito da una maggioranza consiliare incoraggiata nella sua tesi dall'Ufficio Difesa del Suolo della Regione del Veneto e l'altro da una parte significativa della popolazione di Grumolo delle Abbadesse, confortata nelle sue azioni da pareri della Provincia di Vicenza e del Difensore Civico regionale.

In particolare, la Provincia di Vicenza in data 21 giugno 2011, con nota prot. n. 44498, a firma del Dirigente del Settore Urbanistica, diretta al Comune di Grumolo delle Abbadesse, precisava che *“secondo quanto specificato dalla Circolare regionale 25.06.1998, n. 6, la ridefinizione di fasce di rispetto diverse da quelle cimiteriali risulta esclusa dalla procedura di variante ex art. 50 L.R. 61/1985”* (la sottolineatura è delle coricorrenti).

Dal canto suo, il Difensore civico regionale, dimostrando la propria autonomia di valutazione rispetto all'Ufficio regionale della Difesa del Suolo, con nota 29 agosto 2011 prot. n. 913, inviata al Comune di Grumolo delle Abbadesse e alla Direzione regionale per l'Urbanistica e per conoscenza al consigliere comunale Vittorio Bettinardi, riteneva illegittimo il ricorso alla procedura di cui all'art. 50, quarto comma, lettera d) della l.r. Veneto 61/1985, per la variante consistente nella riduzione delle fasce di rispetto fluviale, in quanto non prevista tra le varianti

con procedura semplificata, e ravvisava la sussistenza del vizio di ecceso di potere nella inosservanza della Circolare regionale del Veneto n. 6/1998.

Tale censura viene qui dedotta dalle associazioni coricorrenti con riferimento al comma quarto, punto 5, lettera d) della predetta Circolare regionale in cui si precisa che solo quelle indicate sono le modificazioni consentite con la procedura di cui all'art. 50 della l.r. Veneto 61/1985 e che la ridefinizione di fasce di rispetto diverse da quelle cimiteriali è soggetta alle normali procedure di variante di cui all'art. 42 della stessa legge regionale 61/1985.

Inoltre, l'Ombudam regionale rilevava che *“in generale, la riduzione (...) delle fasce di rispetto operata dall'ente locale al di fuori di specifiche previsioni normative di rango superiore (v. L. 1 agosto 2002 n. 166) non risponde a sicuri parametri di legittimità”* e *“con riferimento alle zone di rispetto fluviale”* esortava a considerare i limiti di cui all'art. 96 T.U. 25/7/1904 n. 523 e S.M.I.” concludendo che *“non è peregrino ritenere tamquam non essent le disposizioni comunali difformi rispetto a previsioni di norme imperative poiché adottate in carenza di potere in astratto”*.

Sulla delibera consiliare n. 11/2011 di adozione della variante -che rappresenta l'antecedente immediato dell'atto deliberativo di approvazione in questa sede principalmente impugnato- il Comitato locale qui coricorrente, in data 13 giugno 2011 (prot.

48982), presentava al Consiglio comunale di Grumolo delle Abbadesse una serie articolata di osservazioni con le quali si opponeva all'approvazione medesima rilevando, *inter alia*, quanto segue.

L'art. 96, lett. f), del R.D. 25 luglio 1904, n. 253 prescrive che tutte le nuove costruzioni debbono rispettare una distanza inderogabile di almeno 10 metri dalle sponde o dai piedi degli argini dei corsi d'acqua pubblici. Fino al 1994 tutti i corsi d'acqua pubblici erano iscritti in un apposito elenco previsto dall'art. 1 R.D. n. 1775/1933 (articolo abrogato dal DPR 238/1999 che reca norme di attuazione della legge Galli n. 36/1994).

Con l'introduzione di tale ultima normativa (art. 1, L. del 5 gennaio 1994, n. 36, oggi trasfuso nell'art. 144 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e ss.mm.ii.) **tutti i corsi d'acqua** sono diventati **pubblici, appartenenti al Demanio e l'iscrizione nell'elenco delle acque pubbliche** *“non ha più valore condizionante (né dichiarativo) della natura pubblica del singolo corso d'acqua, che è ormai pubblico per legge ... di conseguenza (...) il divieto di costruzione di manufatti ad una certa distanza dagli argini dei corsi d'acqua, contenuto nell'art. 96 lett. f) T.U. 25 luglio 1904, n. 523, si applica ormai a tutti i corsi d'acqua indistintamente considerati”* (così TAR Piemonte, Sez. I, 20.04.2007, n. 1732). Pertanto tale norma –che impone una fascia di rispetto di almeno 10 metri per le nuove costruzioni- resta applicabile: *“anche alle*

aste fontanili (canali di bonifica ed irrigazione)” (Cass. Pen. Sez. III, 27.04.2007, n. 24239 e Cass. Pen. Sez. III, 8.09.2010 n. 32941).

Nelle sue osservazioni al Consiglio comunale il Comitato ulteriormente precisava che le normative locali derogatorie sono contemplate *“solo se lo scopo dell’attività costruttiva lungo il corso d’acqua è quello specifico di salvaguardarne il regime idraulico ... In caso contrario, qualora la norma locale si proponesse finalità diverse, quali sono ad esempio quelle meramente urbanistiche, essa non derogherebbe alla citata disciplina statale che impone divieti da qualificarsi come tassativi”* (TAR Lombardia – Brescia, 13.06.2007 n. 540; cfr. anche TAR Liguria, 14.11.1989 n. 828; TAR Emilia Romagna-Parma, 6.11.2003 n. 581): le sottolineature ed evidenziazioni in neretto sono delle coricorrenti.

Pertanto –arguiva il Comitato- la modifica dell’art. 40 delle NTA del PRG del Comune di Grumolo delle Abbadesse, laddove si riferisce a distanze inferiori ai 10 metri dai corsi d’acqua, è in contrasto con l’art. 96 lett. f) del R.D. 523/1904.

Appare, infatti, evidente che la deroga al limite di 10 metri introdotta dalla delibera consiliare ha finalità di tipo urbanistico e per tutti i motivi anzidetti il Comitato si opponeva alla modifica dell’art. 40 di cui alla sopracitata delibera consiliare.

Il Comitato concludeva l’osservazione sottolineando la particolare gravità della circostanza secondo cui, dopo anche

recenti esondazioni dei corsi d'acqua avvenute in provincia di Vicenza a causa della spinta cementificazione del territorio, il Consiglio comunale di Grumolo delle Abbadesse dimezzasse la fascia di tutela idrogeologica in danno all'interesse pubblico.

Pur essendo le osservazioni del Comitato meditate e fondate, il Comune di Grumolo delle Abbadesse, su proposta del proprio tecnico, le respingeva adducendo a sostegno una indicazione della Direzione Difesa del Suolo della Regione del Veneto (alla quale già si è accennato in precedenza e di cui si riferirà ampiamente nel prosieguo) e con il supporto di un'affermazione che, non smentita e quindi recepita dal Comune, svela un macroscopico eccesso di potere per travisamento in quanto si asserisce che al parere del Servizio regionale difesa del suolo **“l'Amministrazione ha inteso adeguarsi non potendosi esimere poiché emesso dall'Ente sovraordinato”**.

Detta testuale espressione palesa che l'Amministrazione, travisando, ha adottato pedissequamente l'interpretazione – erronea- del Servizio regionale **ritenendo di esservi costretta mentre costretta non era** sia perché il parere richiesto non era **né prescritto da alcuna norma né tanto meno vincolante**, sia perché la **Regione non può essere considerata, nello specifico, ente “sovraordinato” rispetto al Comune.**

Di qui appunto anche il vizio di **eccesso di potere per travisamento.**

Nel riscontrare la richiesta comunale sulle “*distanze dei corsi d’acqua da osservare nel caso di realizzazione di nuovi edifici*”, la menzionata Direzione regionale Difesa del suolo, nella persona del Dirigente ing. Marco Puiatti, con nota in data 29 giugno 2010 prot. n. 357688, precisava che “*la questione trae origine dall’adozione di una variante urbanistica, ritenuta da alcuni, in sede di osservazioni, illegittima perché in contrasto con l’art. 96, comma 1, lett. f) del R.D. 25 luglio 1904, n. 523*”.

Tale precisazione dell’ing. Puiatti rivela che la richiesta comunale del parere da parte del Comune al Servizio regionale Difesa del Suolo era stata originata proprio dalla osservazione (osservazione n. 1) presentata al Comune di Grumolo delle Abbadesse –come si è visto- il 13 giugno 2011 dal Comitato locale qui coricorrente.

Inoltre, lo stesso tecnico puntualizzava che “*il quesito richiamava, tra l’altro, il parere del proprio legale secondo il quale, anche sulla scorta della sentenza della Suprema Corte, SS.UU. 18 luglio 2008, n. 19813, lo strumento urbanistico può derogare al citato art. 96, comma 1, lettera f, purché esplicitando le ragioni che giustificano la riduzione delle distanze ivi disposte*”.

Ma l’ing. Puiatti non riportava, invece, integralmente il seguente passo della sentenza della Suprema Corte, SS.UU. (n. 19813 del 18 luglio 2008), che appare fondamentale, anzi **decisivo** per dirimere la questione: “*Tuttavia la norma trova la ratio nel*

carattere inderogabile della tutela delle acque ed è informata alla ragione pubblicistica di assicurare la possibilità di sfruttamento delle acque demaniali o di assicurare il libero deflusso delle acque scorrenti nei fiumi, torrenti, canali e scolatoi pubblici (v. Cass. S.U. n. 12271 del 2004): ciò significa che la normativa locale, per prevalere sulla norma generale, deve avere carattere specifico, ossia essere una normativa espressamente dedicata alla regolamentazione della tutela delle acque e alla distanza dagli argini delle costruzioni, che tenga esplicitamente conto della regola generale espressa dalla normativa statale e delle peculiari condizioni delle acque e degli argini che la norma locale prende in considerazione al fine di stabilirvi l'eventuale deroga. Nulla vieta che la norma locale sia espressa anche mediante l'utilizzo di uno strumento urbanistico, che può essere il piano regolatore generale, ma occorre che tale strumento contenga una norma esplicitamente dedicata alla regolamentazione delle distanze delle costruzioni dagli argini anche in eventuale deroga al R.D. 25 luglio 1904, n. 523, art. 96, lett. f), in relazione alla specifica condizione locale delle acque di cui trattasi" (le sottolineature sono delle coricorrenti).

E' pertanto palese che –secondo l'insegnamento costante della Suprema Corte a Sezioni Unite, ma, come vedremo fra breve, anche della Giustizia amministrativa- la normativa locale, pure attraverso lo strumento urbanistico e le sue varianti, può ridurre, sì, la distanza delle costruzioni rispetto alla regola generale di cui

all'art. 96, lettera f) R.D. 523/1904, ma esclusivamente per esigenze espresse e motivate di maggiore tutela idraulica in relazione alla specifica condizione locale delle acque.

Nello stesso senso: TAR Liguria, 14 novembre 1989 n. 828; TAR Toscana, 23 luglio 2002 n. 1603; TAR Veneto, 15 maggio 2003 n. 2795; TAR Piemonte, Sez. I, 20 aprile 2007 n. 1732 e TAR Lombardia, Brescia, 13 giugno 2007, n. 540 secondo cui *"solo se lo scopo dell'attività costruttiva lungo il corso d'acqua è quello specifico per salvaguardarne il regime idraulico la disciplina locale assume valenza derogatoria della norma statale, in quanto meglio ne attua l'interesse pubblico perseguito. In caso contrario, qualora la norma locale si proponesse finalità diverse, quali ad es. quelle meramente urbanistiche, essa non derogherebbe alla citata disciplina statale che –in quanto informata a tutelare il buon regime delle acque pubbliche nonché a prevenire i danni che possono derivare da una disordinata attività costruttiva e manutentiva lungo i corsi d'acqua- impone divieti da qualificarsi come tassativi"* (le sottolineature sono delle ricorrenti).

Il TAR Lombardia-Brescia ha ribadito tale posizione –peraltro, pacifica in giurisprudenza- con la recente sentenza 1 agosto 2011, n. 1231.

Nel caso di specie si è in presenza, con evidenza palmare, di un provvedimento anche nella sostanza meramente urbanistico-edilizio, idoneo ad agevolare le costruzioni.

A supporto del suo parere l'ing. Puiatti del Servizio Regionale Difesa del Suolo si avvale della distinzione tra "opere idrauliche" disciplinate dal R.D. 523/1904 e "opere pubbliche di bonifica ed irrigazione" per dedurre che, essendo la Roggia Moneghina ed il Rio Riale oggetto del quesito comunale "parte integrante del sistema di bonifica, la normativa da applicarsi è quella di cui al R.D. 368/1904" che prevede la riduzione sino a 4 metri della distanza per i fabbricati.

Sul punto il menzionato avv. Silvano Ciscato del Foro di Vicenza, richiesto di un parere dalla Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Grumolo delle Abbadesse, con nota in data 1 dicembre 2010 si esprimeva nei seguenti termini che riteniamo opportuno di seguito riportare:

"Sommessamente, ritengo che la l. 36/94 (l. Galli) abbia spezzato l'anello concettuale costituito dalla distinzione funzionale tra corsi d'acqua rispettivamente soggetti al r.d. 368/04 e al r.d. 523/04, fatta propria dal parere suddetto.

Il primo (r.d. 368/04), infatti, è attuativo della l. 7.07.1902, n. 333, sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi; il secondo (r.d. 523/04) contiene il testo unico sulle opere idrauliche: all'art. 96, in particolare, detta la disciplina della polizia idraulica riguardante le opere pubbliche.

E' indiscusso che all'epoca dell'emanazione delle norme, i corsi d'acqua (e le acque) di bonifica fossero ritenuti di proprietà privata.

Il Codice Civile del 1865, all'art. 427, si limitava a dichiarare pubblici i fiumi ed i torrenti; la Corte di Cassazione (sent. 13.12.1920, in Giur. It. I, 1, 11) sancì che il carattere della demanialità veniva impresso solo nei casi in cui risultasse una "diretta attitudine e destinazione all'uso pubblico e l'assoggettamento ad una potestà di diritto pubblico dello Stato nell'interesse generale": il D.R. 2161/1919, all'art. 3, comma 2, attribuiva il carattere della pubblicità "alle acque sorgenti, fluenti e lacuali che, considerata sia isolamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine a qualsiasi uso di pubblico generale interesse" (per usi di pubblico generale interesse si intendevano navigazione, fluitazione, derivazione).

A codesta impostazione concettuale si attennero i rr.dd. 215/1933 (legge sulla bonifica integrale, della quale non fu mai emanato il Regolamento di esecuzione, donde mantenne efficacia il citato r.d. 368/04) e 1775/1933 (T.U. sulle acque e sugli impianti elettrici), ed il codice civile del 1942 (cfr. Art. 822, comma 1: Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia., le rade e i ponti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia.

In estrema sintesi: la funzione delle acque ne determinava l'inclusione tra i beni pubblici, ovvero tra quelli privati: la

funzione di bonifica o irrigua non rientrava tra quelle che inducevano la natura pubblica dell'acqua stessa.

Donde, non v'era questione sul fatto che le distanze di cui all'art. 96 del r.d. 523/04, dedicato appunto alle acque pubbliche, non si applicassero ai corsi d'acqua di bonifica.

Come veduto, tuttora la Direzione Regionale si attiene al criterio funzionale per assoggettare i corsi d'acqua alla norma di cui al r.d. 368/04 piuttosto che al r.d. 523/04.

Personalmente, e sommessamente, però, osservo che la l. 36/94 ha esteso la natura pubblicistica a tutte le acque sul territorio nazionale.

Donde, ritengo che, sullo specifico tema dell'applicabilità delle distanze di cui all'art. 96 del r.d. 523/04, la ridetta distinzione basata sulla funzione del corso d'acqua potrebbe essere ritenuta sorpassata".

Invero la legge "Galli", 5 gennaio 1994, n. 36 all'art. 1 ha sancito che "tutte le acque superficiali e sotterranee ancorché non estratte dal sottosuolo, sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà". E l'art. 33 della stessa normativa ha statuito che "le disposizioni di cui alla presente legge costituiscono principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione".

Infine, l'art. 144 del Codice dell'Ambiente, approvato con D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ha recepito i contenuti della legge "Galli", pur abrogandola, stabilendo che "tutte le acque superficiali e

sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato”.

Pertanto è superato il criterio funzionale sul quale ha poggiato il suo parere il Direttore generale della Difesa del suolo ing. Puiatti, cui si è attenuto pedissequamente il Comune di Grumolo delle Abbadesse.

*

Riassumendo, la delibera del Consiglio comunale di Grumolo delle Abbadesse n. 18 in data 21 luglio 2011 appare affetta dalle seguenti illegittimità:

- violazione dell'art. 96, lettera f) del regio decreto 25 luglio 1904 n. 523;
- violazione, per errata applicazione, dell'art. 50, quarto comma, lettera d) della legge regionale Veneto n. 61/1985 in relazione all'art. 42 della stessa legge;
- eccesso di potere per contraddittorietà con precedente manifestazione di volontà;
- eccesso di potere per inosservanza della Circolare regionale Veneto n. 6 in data 25 giugno 1998;
- eccesso di potere per travisamento.

* * *

Tanto premesso, la *Legambiente*-onlus e il *Comitato contro gli abusi edilizi ed ambientali e per la tutela dell'ambiente*,

associazioni rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate come sopra indicato,

CITANO

il COMUNE DI GRUMOLO DELLE ABBADESSE (c.f. 80007250246), in persona del Sindaco *pro tempore* domiciliato per la carica, *ex lege*, e per statuto presso la sede municipale in Grumolo delle Abbadesse (VI) Piazza Norma Cossetto e la REGIONE DEL VENETO, in persona del presidente della Giunta regionale (cod. fisc.: 80007580279) domiciliato *ex lege* e per statuto presso la sede della Regione in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro 3901,

a comparire all'udienza del **21 marzo 2012**, ore di rito, avanti al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche - Consigliere Giudice designando - con invito a costituirsi in giudizio nelle forme e nei termini di legge con l'avvertimento che, non comparendo, si procederà con rito contumaciale, per ivi sentir accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

Piaccia all'On.le Tribunale adito annullare la deliberazione del Consiglio comunale di Grumolo delle Abbadesse (VI) n. 18 in data 21 luglio 2011 pubblicata il 17 agosto 2011 ed ogni altro atto presupposto, inerente, collegato e derivato tra cui la deliberazione consiliare di adozione dello stesso Comune di

Grumolo delle Abbadesse n. 11/2011 in data 21 aprile 2011; con ogni conseguente determinazione in ordine alle spese di lite.

In via istruttoria

- a) saranno depositati, nel termine di legge, i seguenti documenti:
- 1) copia autentica della delibera del Consiglio comunale di Grumolo delle Abbadesse n. 18 in data 21 luglio 2011, pubblicata il 17 agosto 2011;
 - 2) copia della delibera consiliare del Comune di Grumolo delle Abbadesse n. 11 in data 21 aprile 2011;
 - 3) statuto dell'associazione coricorrente *Comitato contro gli abusi edilizi ed ambientali e per la tutela dell'ambiente*;
 - 4) statuto dell'associazione coricorrente *Legambiente-onlus*;
 - 5) documentazione di stampa relativa agli interventi del Comitato sulla "circolare Rossetto" riguardante il Comune di Vicenza, sull'*Hotel de La Ville* e sulla *Torre Girardi* di Vicenza, sul piano di lottizzazione di *Ponte Alto*, pure di Vicenza;
 - 6) nota della Provincia di Vicenza in data 21 giugno 2011, prot. n. 44498;
 - 7) nota del Difensore Civico regionale in data 29 agosto 2011, prot. n. 913;
 - 8) nota dell'ing. Marco Puiatti della Direzione regionale Difesa del suolo del Veneto in data 29 giugno 2010 prot. n. 357688;

- 9) parere dell'avv. Dario Meneguzzo, in data 4 dicembre 2009 depositato al protocollo comunale il 13 aprile 2010, prot. n. 3218;
 - 10) parere dell'avv. Silvano Ciscato del Foro di Vicenza in data 1 dicembre 2010;
 - 11) circolare regionale del Veneto n. 6 in data 23 giugno 1998;
 - 12) estratto dello Studio idrologico e idraulico redatto dalla Ipros per conto del Comune di Grumolo delle Abbadesse in data 31 agosto 2002;
 - 13) bozza di convenzione di collaborazione intercomunale per interventi dei territori dal rischio idraulico, allegato alla lettera del 24 marzo 2011 del Comune di Grisignano con protocollo 3074;
 - 14) estratto della deliberazione dell'Assemblea dei Soci del Comitato coricorrente in data 31.10.2011;
 - 15) fotografie della più recente esondazione della Roggia Moneghina e del Rio Riale;
 - 16) pubblicazione dal titolo: *Grumolo delle Abbadesse, immagini della memoria.*
- b) Si chiede che l'on.le Tribunale adito ordini al Comune di Grumolo delle Abbadesse di depositare in giudizio gli atti e di documenti della procedura di variante.
- Con ogni più ampia riserva di ulteriormente dedurre e produrre.
- Ai sensi di legge si precisa che tutte le comunicazioni potranno essere inviate:

- al numero di fax: **0425/424605**;
- all'indirizzo di posta elettronica certificata: **gianluigi.ceruti@rovigoavvocati.it**.

DICHIARAZIONE EX ART. 9 DELLA LEGGE 488/1999

Ai sensi dell'art. 9, comma 5, della legge n. 488/1999 e successive modifiche si dichiara che la presente controversia è soggetta al contributo unificato per spese degli atti giudiziari dinanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche pari ad € 450,00.

Addì, 7 novembre 2011

- avv. Gianluigi Ceruti -



MANDATO

I sottoscritti Fulvio Rebesani (c.f. RBSFLV38C06L781S) e Paolo Crestanello (c.f. CRSPLA54D30L840M) nella loro qualità di coordinatori legale rappresentanti dell'Associazione denominata Comitato contro gli abusi edilizi ed ambientali e per la tutela dell'Ambiente (c.f. 95075520247), nominano a rappresentare e difendere l'Associazione stessa nel procedimento giurisdizionale di cui al presente atto avanti il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche l'avv. Gianluigi Ceruti (c.f. CRTGLG37B10H620P) con studio legale in Rovigo via All'Ara n. 8 e l'avv. Mariadolores Furlanetto (c.f. FRLMDL59M58H501S) del Foro di Roma, conferendo loro, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, ogni più ampia facoltà di legge comprese quelle di sottoscrivere il presente atto, di compiere e ricevere ogni altro atto del procedimento, di farsi sostituire, di nominare procuratori e domiciliatari, transigere, conciliare, rinunciare agli atti, accettare la rinuncia, proporre motivi aggiunti di ricorso.

Autorizzano i suddetti procuratori, ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. 197/2003, a far uso dei dati personali sensibili comunicati nonché dei documenti forniti per la presente causa esentandoli sin d'ora da qualsivoglia responsabilità.

Eleggiamo domicilio ai fini del presente procedimento presso lo studio legale dell'avv. Mariadolores Furlanetto in Roma via Antonio Vivaldi n. 15.

Addì, 5 novembre 2011

Fulvio Rebesani
Paolo Crestanello

Alle firme sono autentiche.
ps.