

**STUDIO LEGALE ASSOCIATO  
CALEGARI CREUSO LAGO**

---

AVV. PROF. ALESSANDRO CALEGARI  
AVV. NICOLA CREUSO  
AVV. STEFANIA LAGO

AVV. NICOLA DE ZAN  
AVV. EDOARDO FURLAN

AVV. RICCARDO BERTOLI  
DOTT.SSA GIULIA TOGNIN  
DOTT. DARIO GUBIANI

Padova, 13 luglio 2021  
*via posta elettronica*

Preg.mo Sig.re  
Geom. Massimo Messina  
Responsabile Servizio Tecnico  
del Comune di Camisano Vic.no

Oggetto: **parere legale in merito alla pratica SUAP in variante allo strumento urbanistico generale n. 02218040240-15102020-0851, Ditta Cereal Docks spa.**

Gentile Geometra Messina,

ringraziandoLa per la Sua cortese richiesta e facendo seguito alle numerose interlocuzioni avute sull'argomento con gli Uffici comunali e anche con l'avv. Tognon, consulente legale incaricato dalla Ditta proponente, Le espongo il mio parere sulle questioni giuridiche appresso elencate:

- a) necessità e portata della variante urbanistica da approvarsi mediante SUAP;
- b) verifica dell'iter seguito per l'approvazione della variante;
- c) contenuti della convenzione urbanistica e proposte di modifica allo schema presentato dalla Ditta attuatrice;
- d) onerosità della variante.

La Società Cereal Docks ha presentato, ancora nell'ottobre 2010, la domanda per il rilascio del permesso di costruire necessario per realizzare un fabbricato ad uso magazzino non presidiato per lo stoccaggio di semi oleosi e cereali, su area di sua proprietà, all'interno della zona produttiva D1/B 107, attualmente soggetta al Piano urbanistico attuativo (PUA) approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 238 del 12.12.2018.

Il progetto da ultimo presentato non si conforma alle indicazioni del predetto piano attuativo, in quanto prevede una diversa organizzazione delle opere di urbanizzazione e degli

standard, che vengono anche in parte ridotti rispetto a quelli previsti nel PUA; al tempo stesso esso deroga anche alle norme di zona dettate dal Piano degli interventi (PI), poiché prevede la costruzione di un edificio con altezza leggermente più alta di quella consentita (e dunque con un volume teorico superiore), pur mantenendo inalterata la capacità insediativa complessiva dell'area considerata (la maggiore superficie coperta di cui si dirà alla fine corrisponde, infatti, all'applicazione dell'indice di piano ad una maggiore superficie fondiaria, che non comporta di per sé variante rispetto al PI, ma soltanto una diminuzione delle aree a servizi previste dal PUA).

Proprio per questa ragione, il progetto è stato presentato ai sensi dell'art. 4 della L.R. Veneto n. 55 del 2012, come progetto da approvarsi mediante SUAP in variante alla pianificazione urbanistica comunale: la variante, in particolare, consisterebbe in una deroga alle norme di PI sulle altezze degli edifici e in una rivisitazione del PUA approvato nel 2018, con conseguente adeguamento della convenzione urbanistica firmata il 24 maggio 2019.

L'art. 4 della L.R. n. 55/2012 prevede, al riguardo, che, qualora il progetto non risulti conforme allo strumento urbanistico generale, il responsabile SUAP, entro 30 giorni dalla richiesta da parte dell'interessato, convochi in conferenza di servizi tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento (in questo caso, dal momento che l'intervento non deroga al PAT, non è stato necessario acquisire l'assenso della Provincia, che è stata semplicemente invitata partecipare e ad esprimere il suo parere non vincolante), affinché valutino la sostenibilità ambientale dell'intervento.

Lo stesso articolo stabilisce che la determinazione della conferenza di servizi equivalga all'adozione della variante allo strumento urbanistico e sia soggetta a pubblicazione, affinché chiunque possa, entro i venti giorni successivi al deposito, presentare osservazioni. Dopodiché, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per proporre osservazioni, il Consiglio comunale delibera sulla variante, decidendo anche sulle osservazioni presentate. La determinazione favorevole del Consiglio comunale di approvazione della variante viene, infine, trasmessa al Responsabile del SUAP, affinché rilasci il permesso a costruire.

Il tutto deve essere accompagnato dalla sottoscrizione di un'apposita convenzione, nella quale sono definiti le modalità ed i criteri di intervento e, in particolare, le eventuali opere di urbanizzazione e mitigazione necessarie od ulteriori rispetto a quelle esistenti ai fini di un idoneo inserimento dell'intervento nel contesto territoriale; come pure le garanzie e le penalità per il caso di inadempimento e gli effetti sul permesso e sulla variante derivanti dal mancato rispetto dell'accordo.

Nel caso di specie, la Conferenza di servizi decisoria, convocata per il 6 maggio 2021, si è conclusa con una determinazione positiva del Responsabile SUAP, che ha recepito i pareri favorevoli con prescrizioni delle varie Autorità competenti, tra le quali: i Vigili del Fuoco, il Genio civile, Arpav, il Consorzio di bonifica, l'ULSS, la Provincia di Vicenza e la Società Viacqua (gestore del servizio idrico e di fognatura).

La richiesta di variante e il progetto sono stati quindi sottoposti a pubblicazione, per consentire la fase partecipativa. Ed ora si vorrebbe che sul progetto e sulla variante, come pure sullo schema di convenzione (rivisitato rispetto a quello approvato insieme al PUA nel 2018) si esprimesse il Consiglio comunale, tenendo conto anche delle osservazioni *medio tempore* presentate dagli interessati.

In tale prospettiva, mi si chiede se la procedura seguita sin qui sia corretta e cosa debba prevedere, in particolare, la convenzione che verrà sottoposta all'approvazione del Consiglio.

In merito alla prima domanda, a me sembra che la procedura sin qui seguita sia stata corretta e che la variante al PI e al PUA connessa all'approvazione del progetto edilizio possa essere finalmente sottoposta all'esame del Consiglio, in una con lo schema di convenzione presentato dalla Ditta proponente.

Naturalmente, affinché la variante possa dirsi legittima, l'Ufficio tecnico dovrà attestare l'adeguatezza degli standard e delle opere di urbanizzazione e mitigazione, mentre il Consiglio comunale dovrà valutare nel merito la proposta avanzata dalla Ditta Cereal Docks e le motivazioni che la sorreggono, fornendo a propria volta un'adeguata motivazione in merito

alla convergenza tra l'interesse privato del soggetto proponente e gli interessi pubblici coinvolti, tra cui possono essere inclusi l'interesse pubblico ad un corretto utilizzo del suolo e quello allo sviluppo dell'economia del territorio con ricadute favorevoli per l'occupazione e la collettività locali.

In merito alla seconda domanda, pare a me che il Consiglio comunale possa apportare allo schema di accordo proposto alcune modifiche, volte a garantire una più stretta aderenza al dato normativo e il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, così come prevede la D.G.R.V. 19 novembre 2013, n. 2045, recante l'approvazione delle linee guida per l'omogenea redazione della convenzione e indicazioni per la compilazione della scheda per il monitoraggio, artt. 5 e 6, L.R. n. 55/2012. In particolare, rispetto al testo inviato dalla Ditta proponente, a me sembra opportuno:

- a) meglio definire le modalità di scomputo dei costi di urbanizzazione dagli oneri di urbanizzazione primari e secondari dovuti, in particolare ribadendo che anche gli oneri secondari vanno calcolati (nel testo della proponente manca ad essi ogni accenno) e che, in conformità a quanto oggi prevede l'art. 31 della L.R. n. 11/2004, il costo delle opere di urbanizzazione primarie e secondarie possa essere indifferentemente portato a scomputo degli oneri primari e secondari;
- b) che il contributo straordinario dovuto in ragione del plusvalore generato dalla variante (sul punto vedi *infra*) debba costituire l'obbligazione principale della Ditta proponente e che la sostituzione di detto onere con la realizzazione di un'opera pubblica di gradimento del Comune e di valore non inferiore al contributo rappresenti soltanto un'obbligazione alternativa, che l'Amministrazione (il Consiglio potrà a ciò fin d'ora delegare la Giunta comunale) potrà valutare nel momento in cui il progetto verrà presentato, comunque entro una data prestabilita;
- c) che lo svincolo dell'area indicata nell'art. 7 dello schema di convenzione, richiesto dalla Ditta proponente in ragione del supposto maggior valore del progetto offerto in alternativa al pagamento del contributo straordinario, sia deliberato in occasione della valutazione di cui al precedente punto b) e sia pertanto stralciato dalla convenzione

portata oggi in approvazione, ove l'obbligazione del privato è rappresentata solo dal pagamento del contributo straordinario, così come sia stralciata dallo schema di calcolo del beneficio, ove il corrispettivo di detto svincolo non ha più ragione di essere quantificato.

Ho quindi indicato le puntuali modifiche che apporterei alla convenzione proposta dalla Ditta Cereal Docks direttamente nello schema di accordo riveduto (soprattutto nell'art. 7), che allego al presente parere, dopo averlo discusso con gli Uffici e con l'avv. Tognon.

Il punto più delicato, resta comunque quello dell'onerosità della variante e del permesso, in applicazione dell'art. 16, comma 4, lett. d) ter del D.P.R. n. 380 del 2001.

Non mi riferisco invero all'ordinario contributo di costruzione, che si paga all'atto del rilascio del permesso di costruire, quanto piuttosto al contributo straordinario che la legge autorizza i Comuni a richiedere tutte le volte in cui l'edificazione richiesta dal privato sia resa possibile da una variante o da una deroga allo strumento urbanistico di origine convenzionale.

Non c'è dubbio, infatti (e la giurisprudenza amministrativa l'ha esplicitamente affermato), che pure nel caso di procedura SUAP in deroga o in variante allo strumento urbanistico il beneficiario sia tenuto a contribuire ai bisogni della collettività in proporzione ai vantaggi e ai benefici ottenuti con la deroga o la variante, corrispondendo, in mancanza di una diversa disciplina regolamentare a livello locale, una somma pari ad almeno il 50% del plusvalore conseguito.

Naturalmente, nei limiti del possibile (anche se la procedura è straordinaria), le regole per la determinazione del contributo dovranno essere quelle stabilite in via generale dal Comune, come accaduto anche per Camisano (cfr. i criteri stabiliti con deliberazione del Consiglio comunale n. 60 del 24 settembre 2020), che ha deciso di utilizzare per i terreni edificabili i valori venali delle aree fabbricabili ai fini dell'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU).

A questo riguardo, nell'apparente rispetto di detti criteri (naturalmente ho rimesso agli

Uffici la verifica della congruità dei valori unitari indicati e della loro corrispondenza ai valori di mercato stabiliti ai fini IMU), la Ditta ha proposto una propria metodica per il calcolo del c.d. beneficio pubblico, che mi è stato chiesto di verificare nella sua impostazione prima che la proposta sia portata all'esame del Consiglio comunale.

Dedicherò, quindi, l'ultima parte del mio parere a questa tematica.

È bene precisare a questo riguardo che, a seguito di un preliminare confronto tra la Ditta proponente e l'Amministrazione comunale, con l'ausilio anche dei rispettivi consulenti legali, si è convenuto che il nuovo progetto arrecherà alla parte privata due tipi di vantaggi: innanzi tutto un vantaggio patrimoniale, inteso come maggior valore delle aree possedute, reso possibile proprio dalla variante allo strumento urbanistico; in secondo luogo, un significativo risparmio di spesa, connesso alla minore quantità di opere di urbanizzazione da realizzare rispetto agli obblighi già assunti con la convenzione urbanistica firmata nel 2019.

Il primo vantaggio corrisponde ad un effettivo plusvalore generato dalla variante, al quale non corrisponde una diminuzione patrimoniale del Comune, che può quindi essere legittimamente conteggiato in misura pari al 50%, come previsto dall'art. 16, comma 4, lett. d) ter dell'art. 16 del D.P.R. n. 380 del 2001. In tale somma viene computato il valore delle aree che, a parità di superficie coperta, la Società non dovrà più destinare a strada (si ricordi, in proposito, che la strada non è uno standard urbanistico) rispetto alle previsioni del Piano degli Interventi (circa 1000 mq, a 59 euro al mq, da conteggiare al 50%, per complessivi 28.504,67 euro). Ma anche il maggior valore dell'area edificabile di proprietà, parametrato alla maggiore cubatura realizzabile, a parità di superficie coperta, grazie all'aumento dell'altezza massima consentita (per calcolare tale vantaggio, si è considerato il valore dell'area che la Società dovrebbe acquistare al prezzo unitario di 59 euro/mq per realizzare un volume analogo, dividendolo poi per due).

Il secondo vantaggio, invece, corrisponde al risparmio conseguito dal privato e alla conseguente diminuzione patrimoniale subita dal Comune per effetto della riduzione delle superfici destinate a verde e parcheggi (questi sì, invece, sono standard urbanistici a

differenza della strada), che la Società Cereal Docks avrebbe dovuto cedere al Comune in forza della convenzione urbanistica firmata nel 2019. Al valore delle aree è stato sommato il costo delle opere (desunto dal prezziario regionale), con un prevedibile ribasso d'asta del 15%. Gli Uffici comunali hanno potuto nel frattempo verificare se i valori finali indicati, di 84,66 euro/mq per i parcheggi e di 54,81 euro/mq per il verde sono da ritenersi congrui rispetto alle situazioni analoghe portate in comparazione (SUAP COIMA). Tale vantaggio per la Ditta proponente, naturalmente, non viene abbattuto al 50%, ma considerato al 100%, perché non si tratta di un plusvalore generato dalla variante a solo vantaggio del privato, ma di un beneficio che il Comune aveva diritto a ricevere e non riceverà più, subendo quindi una diminuzione patrimoniale (corrispondente al vantaggio ricavato dal privato), che va interamente ristorata.

Analogamente, la Ditta aveva proceduto a stimare il vantaggio conseguito dal privato e la corrispondente diminuzione patrimoniale per il Comune a seguito dell'eliminazione di una servitù di uso pubblico gravante su una viabilità interna alla proprietà nel P.d.L. 106. Ma, per le ragioni sopra esplicate, ho ritenuto che questo argomento dovesse essere stralciato sia dall'art. 7 della convenzione, sia dallo schema di calcolo del contributo straordinario, dal momento che lo svincolo in parola è comunque subordinato alla scelta futura di sostituire l'obbligazione al pagamento del contributo straordinario, come oggi quantificato, con l'obbligo alternativo di realizzare un'opera pubblica di valore superiore al contributo stesso.

È stato invece necessario implementare lo schema di calcolo del contributo straordinario per tenere conto di altre differenze esistenti tra il progetto presentato nel 2020, da un lato, e il PUA approvato nel 2018, nonché la convenzione firmata nel 2019, dall'altro. Questo perché, da un lato, il progetto odierno prevede, come accennavo all'inizio, la realizzazione di una maggiore superficie coperta (18.990 mq anziché 17.630), di talché si è reso necessario calcolare il contributo di costruzione sulla metratura eccedente, ai fini dell'aggiornamento dei conguagli previsti nella convenzione del 2019. Dall'altro, la convenzione del 2019 aveva riconosciuto alla Ditta proponente un credito legato alle modifiche a quel tempo apportate al bacino di laminazione rispetto agli accordi del 2010. Ma il progetto odierno ricolloca per

intero il bacino di laminazione all'interno del verde ceduto al Comune, di talché si è reso necessario quantificare la diminuzione di valore della porzione di verde pubblico comunale che è stata nuovamente vincolata alla presenza del bacino, diminuzione che si è ritenuto congruo stimare nel 50% del valore convenzionalmente attribuito al verde pubblico attrezzato previsto in cessione.

In definitiva, fatte salve le valutazioni di carattere tecnico ed estimativo sui valori indicati e la verifica delle superfici indicate nel calcolo presentato, la metodica seguita dalla Ditta proponente mi sembra corretta e condivisibile, purché alla scheda proposta venga sostituita la scheda modificata ed integrata che allego al presente parere, la quale tiene conto dei confronti avuti con l'Ufficio tecnico comunale e con il consulente legale della Ditta proponente.

In definitiva, sotto il profilo dell'onerosità della variante, i miglioramenti ottenuti dall'Amministrazione rispetto alla proposta iniziale del privato sono stati notevoli.

In particolare, diversamente dalla proposta iniziale, che considerava (al 50%) soltanto il plusvalore generato dalla variante allo strumento urbanistico generale, la nuova proposta tiene ora conto dei rilievi che, su mio suggerimento, codesta Amministrazione ha sollevato nel corso dei confronti preliminari con la Ditta proponente, e calcola al 100% anche il vantaggio connesso alla riduzione degli standard previsti nel vigente PUA, che l'accordo andrà a rideterminare al ribasso, pur nel rispetto delle quantità minime stabilite dalla legge, e le differenze in termini di debito/credito generate dalle modifiche introdotte dal progetto del 2020 rispetto alle quantità considerate dalla convenzione del 2019, al fine di stabilire il credito allora spettante a Cereal Docks. Dimodoché, la firma del nuovo accordo non comporterà in ogni caso alcuna perdita patrimoniale per il Comune, rispetto ai diritti al medesimo assicurati dalla convenzione del 2019.

Quanto alle finalità d'impiego del contributo straordinario, se è vero che il Comune non potrebbe imporre al privato di impiegare tali risorse (o impiegarle esso stesso) nella realizzazione di opere che nulla hanno a che fare con la zona oggetto d'intervento, è

certamente possibile che, in presenza di un accordo (e non di una imposizione unilaterale) e di un'adeguata motivazione sull'interesse pubblico che lo giustifichi, i firmatari della convenzione possano stabilire che il contributo straordinario sia impiegato anche per realizzare opere di pubblico interesse in altri contesti. L'importante è che tali opere siano effettivamente realizzate nell'interesse prevalente della collettività, non arrechino pregiudizio a soggetti terzi e non sottraggano risorse alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e mitigazione che l'edificazione privata necessariamente richiede nella zona interessata dall'intervento autorizzato in deroga allo strumento urbanistico.

Poiché questo punto verrà indicato nella delibera di Consiglio comunale come mera eventualità, per il caso in cui l'Amministrazione dovesse ritenere in futuro più vantaggioso rinunciare al contributo straordinario e ricevere un'opera di pari o superiore valore, ritengo che la delibera con cui la Giunta, a ciò autorizzata dal Consiglio, compirà la scelta richiederà sul punto un'adeguata specifica motivazione. Ma questo è un tema che sarà ripreso a tempo debito.

Ritengo con ciò di avere affrontato tutte le questioni sottoposte al mio esame e di avere fornito all'Amministrazione tutte le indicazioni necessarie per concludere in modo legittimo il procedimento avviato. Nel restare comunque a disposizione per qualsiasi ulteriore necessità o chiarimento, Le porgo i miei migliori saluti.

avv. prof. Alessandro Calegari