

**N. 00678/2013 REG.PROV.COLL.**

**N. 01553/2006 REG.RIC.**

**N. 00865/2008 REG.RIC.**

**N. 00803/2012 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1553 del 2006, proposto da:  
Riva Acciaio Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Laura Poggi, Michele Misino,  
con domicilio eletto presso Aurelio Bianchini in Venezia, S. Croce, 269 - Ponte  
Squartai;

***contro***

Comune di Verona, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Caineri, Fulvia  
Squadroni, Giovanni Michelin, con domicilio eletto presso la Segreteria di questo  
Tribunale ai sensi dell'art. 25 del Codice del Processo Amministrativo;

sul ricorso numero di registro generale 865 del 2008, proposto da:  
Riva Acciaio Spa, rappresentato e difeso dagli avv. Aurelio Bianchini, Laura Poggi,  
Michele Misino, con domicilio eletto presso Aurelio Bianchini in Venezia, S.  
Croce, 269 - Ponte Squartai;

***contro***

Regione Veneto, rappresentata e difesa dagli avv. Ezio Zanon, Tito Munari, con domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale in Venezia, Cannaregio, 23; Comune di Verona, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Caineri, Fulvia Squadroni, Giovanni Michelin, con domicilio eletto presso la Segreteria di questo Tribunale ai sensi dell'art.25 codice del Processo Amministrativo;

sul ricorso numero di registro generale 803 del 2012, proposto da: Riva Acciaio Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Michele Misino, Aurelio Bianchini D'Alberigo, Laura Poggi, con domicilio eletto presso Aurelio Bianchini in Venezia, S. Croce, 269 - Ponte Squartai;

***contro***

Comune di Verona, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Fulvia Squadroni, Giovanni R. Caineri, Giovanni Michelin, domiciliati presso la Segreteria di questo Tribunale ai sensi dell'art. 25 Codice del Processo Amministrativo;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso n. 1553 del 2006:

- Della delibera n. 15 del 24 Marzo 2006 con la quale il Consiglio Comunale di Verona ha adottato il Piano di Assetto del Territorio del Comune di Verona;

quanto al ricorso n. 865 del 2008:

- Della deliberazione della Giunta Regionale Veneta n. 4148 del 18 Dicembre 2007 con la quale è stato approvato il Piano di Assetto del Territorio del Comune di Verona nei limiti dell'interesse della ricorrente;

- nei limiti dell'interesse della ricorrente della delibera n. 15 del 25/03/2006 con la quale il Consiglio comunale di Verona ha adottato il piano di assetto del territorio del Comune di Verona già impugnato con il ricorso RG 1553/06.

quanto al ricorso n. 803 del 2012:

- Della deliberazione del Consiglio comunale n. 91 del 23/12/2011 pubblicata sull'albo Pretorio informatico del Comune di Verona dal giorno 14 Febbraio 2012 e ripubblicata in data 27/12/2012 per modifica di elaborati costitutivi della stessa con la quale il Consiglio comunale ha approvato il Piano degli Interventi del Comune di Verona;
- Della deliberazione n. 59 del 08/09/2011 con la quale il Consiglio comunale di Verona ha adottato il piano degli interventi.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Verona e di Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2013 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La società ricorrente risulta proprietaria di alcuni terreni dove la stessa svolge la propria attività produttiva, terreni inseriti in zona 18 e classificati, prima dell'adozione degli atti impugnati, in area in parte "*industriale attuale*" e in parte "*zona industriale futura*".

Ulteriori terreni adiacenti, sempre di proprietà della ricorrente, risultano inseriti in zona 19, classificata quale zona di verde pubblico o sportivo.

Nella zona "*industriale attuale*" insistono i fabbricati relativi alla produzione, mentre nelle aree inserite in "*zona industriale futura*", sono stati inseriti, nel corso degli anni, una sottostazione elettrica e un impianto di trattamento acque di prima pioggia.

Parte ricorrente rileva come i terreni inseriti in “*zona industriale futura*” risultano essere separati dai binari della linea ferroviaria Milano –Venezia e dai terreni siti in *zona industriale attuale* e dal tracciato della c.d. Mediana, strada progettata, ma mai in concreto realizzata.

La società ricorrente ricorda come, a seguito dell’emanazione di un bando pubblico, aveva presentato una propria proposta, richiedendo con riferimento alle aree in proprietà, il mantenimento della zonizzazione impressa dal Prg esistente (zona industriale), con possibilità di ampliamento dell’area di riferimento.

Malgrado dette proposte l’Amministrazione comunale adottava il PAT che ora prevede, per la zona industriale futura, l’ampliamento del parco e/o riserva di interesse comunale e, nel contempo, conferma la volontà di realizzare la Meridiana indicandone il relativo tracciato, aggiungendone un tratto nuovo, che di fatto divide in due l’insediamento produttivo della RIVA Acciaio Spa.

Ulteriori prescrizioni erano contenute anche per quanto attiene la zona industriale attuale.

Dette delibere di adozione e approvazione del PAT venivano impugnate dalla società RIVA Acciaio nei due ricorsi rubricati rispettivamente con RG 1553/96 e RG 865/08.

La parte ricorrente rilevava, in dette impugnative, come le NTA che disciplinano gli ambiti da destinarsi a parco del fiume Adige ammettono, nella nuova configurazione, interventi edilizi solo su costruzioni esistenti, nei limiti delle lettere a), b) c) e d) dell’art. 3 comma 1° del Dpr 380/2001 e solo in funzione dell’attività agricola, vietando qualsiasi nuovo intervento edilizio, circostanza quest’ultima che risultava essere pregiudizievole in quanto impediva ad un impresa la realizzazione di nuove costruzioni.

Con delibera del Consiglio Comunale n. 91 del 23/12/2011 il Consiglio comunale di Verona approvava il nuovo piano degli interventi in precedenza adottato con la delibera del Consiglio comunale n. 59/2011.

Detti ultimi provvedimenti venivano impugnati con il ricorso RG 803/12.

In tutti e tre i ricorsi sopra citati si costituiva il Comune di Verona, chiedendo che detti giudizi si concludessero con una pronuncia di irricevibilità, inammissibilità o infondatezza nel merito.

Nel ricorso RG 865/08, oltre al Comune di Verona, si costituiva anche la Regione Veneto che, oltre all'infondatezza del ricorso, eccepiva l'inammissibilità dello stesso, rilevando come il piano degli interventi, e non il PAT, dovesse essere considerato lo strumento di pianificazione cui fare riferimento ai fini della valutazione dell'asserito pregiudizio che la ricorrente verrebbe a subire.

All'udienza del 23 Aprile 2013, uditi i procuratori delle parti costituite, detti ricorsi venivano trattenuti per la decisione.

## DIRITTO

1. In primo luogo va disposta la riunione dei ricorsi RG 1553/06, RG 865/08 e RG 803/12 in considerazione di un'evidente connessione soggettiva e oggettiva.

2. Va, in seguito, e comunque preliminarmente, esaminata l'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Veneto nel ricorso RG 865/08, laddove si rileva il carattere generale del PAT, diretto a prevedere scelte di natura strategica.

In particolare si sostiene che l'unico provvedimento in relazione al quale siano, astrattamente, configurabili dei pregiudizi, avrebbe dovuto essere individuato nel Piano degli Interventi e, non quindi nel PAT, circostanza dalla quale ne deriverebbe l'inammissibilità del giudizio sopra ricordato.

2.1 Detta eccezione non può essere accolta.

Come si è potuto già evidenziare il PAT di cui si tratta, non solo va ad incidere su un'area in precedenza qualificata quale area industriale (sia che essa sia attuale o

futura), ma nel contempo determina una nuova classificazione, diretta a inserire anche “*l'area industriale attuale*” nell’ambito dei contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi.

E' del tutto evidente il potenziale pregiudizio delle disposizioni sopra ricordate che vanno ad incidere sull'attività di un'impresa radicata nell'area così ora qualificata, con l'inevitabile conseguenza di obbligare la stessa a valutare ulteriori siti dove ubicare la produzione e, ciò, prevedendo la collocazione degli impianti in una zona produttiva che permetta edificazioni e ampliamenti delle strutture di cui si compone la stessa impresa.

2.3 Si consideri, infatti che, nelle more dell'adozione del Piano degli interventi, l'art. 55 delle NTA prevedono – nella formulazione originaria – che non sia ammesso alcun nuovo intervento edilizio se non in quanto riconducibile all'art. 3 comma 1 lett. d) del DPR 380/2001 e senza aumento della superficie di calpestio oltre il 20% di quella esistente.

2.4 A dimostrazione dell'asserito pregiudizio, parte ricorrente rileva come il Comune di Verona abbia emanato un provvedimento di diniego dell'autorizzazione allo stoccaggio e cernita delle scorie dell'acciaieria, diniego motivato proprio in ragione delle nuove disposizioni nella parte in cui non ammettono nuovi interventi edilizi.

2.5 Sul punto va ritenuto applicabile quel consolidato orientamento della giurisprudenza che ha sancito che il presupposto perché venga adita la tutela giurisdizionale deve essere individuato nell'interesse alla decisione, derivante da una lesione ad una posizione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento.

E' noto, infatti, che, in base ai principi generali in materia di condizioni dell'azione, desumibili dall'art. 24, comma 1, Cost. e dall'art. 100 c.p.c., l'interesse processuale presuppone, nella prospettazione della parte istante, la necessità che sussista una lesione concreta ed attuale dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio e, ancora,

l'idoneità del provvedimento richiesto al giudice a tutelare e soddisfare il medesimo interesse sostanziale (Cons.Stato, sez. IV, n. 173/2010; Cons. Stato, sez. IV, n. 1210/97).

2.6 L'emanazione del provvedimento di rigetto sull'istanza di autorizzazione allo stoccaggio sopra ricordata, la sua stessa motivazione, sono tutti elementi che dimostrano la lesività delle classificazioni contenute nel concreto nel PAT, circostanze queste ultime che, quindi, consentono di rigettare l'eccezione di inammissibilità sopra ricordata.

3. Per quanto concerne l'esame nel merito degli stessi ricorsi, va premesso come gli stessi possano essere accolti con contestuale annullamento degli atti impugnati, nei limiti dell'interesse della società ricorrente ed in considerazione dei motivi di seguito precisati.

3.1 Parte ricorrente impugna i provvedimenti di adozione e approvazione del PAT (RG 1553/06 e RG 865/08) rilevando come la zona "*industriale futura*" sia stata inserita in un ambito da destinarsi a Parco e/o riserva naturale di interesse comunale (parco dell'Adige Sud), normata dall'art. 60 delle NTA del PAT.

3.2 Il PAT conferma, ancora una volta, la volontà di realizzare la cosiddetta "Mediana", aggiungendo tuttavia al progetto in precedenza previsto un ulteriore tratto che incide sui terreni inseriti in zona industriale attuale, dividendo in due l'insediamento produttivo della società ricorrente.

Detta previsione, e come si vedrà tutte le rimanenti disposizioni impugnate, devono ritenersi prive di una concreta motivazione, idonea ad individuare il percorso logico deduttivo, suscettibile di far comprendere le ragioni a fondamento del pregiudizio subito dall'attuale società ricorrente.

4. Sempre le attuali NTA, nella parte in cui disciplinano le aree ora da destinarsi a parco del fiume Adige, vanno ad incidere su un'area pertinenziale all'azienda, impedendo alla stessa di adeguare e realizzare nuove costruzioni, anche relative a

servizi tecnici, in quanto tali indispensabili ad un progressivo adeguamento dell'impresa alle necessità degli impianti.

4.2 Si consideri ancora che *l'area industriale futura*, nel suo insieme, non viene nemmeno menzionata nei provvedimenti impugnati e, ciò, senza considerare come all'interno della stessa incidano impianti pertinenziali di fondamentale importanza per il funzionamento dell'impresa.

4.3 In relazione a detta area non vi è nessuna specifica motivazione, argomentazione di sorta, diretta a considerare la peculiarità delle attività svolte e, nel contempo, a rilevare le ragioni che rendono necessaria la previsione di un parco, a detrimento della struttura industriale già esistente.

4.4 Deve essere, altresì, evidenziato che destinando le aree ex *aree industriali futura* a Parco dell'Adige Sud si determina una diversità di destinazione tra detta area e quelle rimanenti, queste ultime destinate alla realizzazione di "programmi complessi", ma anch'esse facenti parte dell'intero sedime nell'ambito del quale insiste l'impresa di cui si tratta.

4.5 Ne consegue che i provvedimenti impugnati non considerano, adeguatamente, la realtà fattuale dei territori e, ancora, non contengono alcuna ponderazione circa il fatto che i provvedimenti impugnati incidono su posizioni giuridiche oramai consolidate.

5. Le argomentazioni sopra evidenziate possono essere estese anche per quanto riguarda le aree classificate come "*zona industriale attuale*", laddove queste ultime vengano ricomprese nell'"*ambito di contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi*" di cui all'art. 55 delle NTA.

5.1 Dall'esame degli atti risulta evidente come il PAT individua come contesti territoriali destinati alla realizzazione di programmi complessi aree sostanzialmente dismesse, ove l'insediamento produttivo ha perso la sua funzione.



Dette caratteristiche devono ritenersi insussistenti nel caso di specie e, ciò, nella parte in cui introducono una classificazione che non trova riscontro alcuno con la situazione della ricorrente, titolare di un'azienda in piena attività produttiva.

5.2 Malgrado quindi l'esistenza di un'attività d'impresa consolidata, risalente al secolo scorso – e contestualmente all'esistenza di un correlato affidamento ad una progressiva espansione della produzione –, gli atti impugnati non motivano, specificamente, sulle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione a procedere ad una radicale riclassificazione delle aree di cui si tratta.

5.3 Si consideri ancora che nel PAT, sia la zona industriale attuale che quella futura, risultano inseriti nell'ambito rurale Est denominato ATO 5.

5.4 Anche con riferimento a detta classificazione né, nella relazione generale e nelle NTA né, ancora, nella scheda tecnica relativa all'ATO 5, è presente un qualche riferimento agli interventi edilizi già realizzati e a quelle attività industriali e che, in quanto tali, diventano incompatibili con la nuova classificazione.

5.5 Anche in detti documenti non è presente, alcuna comparazione degli interessi che, pur considerando le aspettative dei privati, ritenga di considerare prevalente l'interesse pubblico ad una nuova classificazione.

6. L'assenza di un'adeguata motivazione deve essere rilevata anche per quanto attiene l'impugnazione del successivo Piano degli Interventi, nella parte in cui ha confermato, sostanzialmente, le prescrizioni del PAT.

Si consideri, inoltre, che le prescrizioni del Piano degli Interventi devono ritenersi ancora più stringenti delle previsioni del PAT e, ciò, nella parte in cui si prevede, ora, l'ammissibilità dei solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e, non più di ristrutturazione edilizia con un aumento della superficie entro il limite del 20% come in origine previsto.

7. Ne consegue come non possano condividersi le argomentazioni delle Amministrazioni resistenti, laddove sostengono la legittimità dei provvedimenti

impugnati, evidenziando come gli stessi introducano prescrizioni di carattere generale dirette ad incidere sul merito e che, come tali, devono ritenersi insindacabili.

Sul punto va, infatti, ricordato che anche la discrezionalità amministrativa è suscettibile di essere sindacata nei limiti in cui le fattispecie contestate integrino i sintomi del vizio di eccesso di potere e, ciò, qualora quelle stesse valutazioni siano inficiate da errori di fatto, arbitrarietà o manifesta irrazionalità o manifesta irragionevolezza.

7.1 Un costante orientamento giurisprudenziale ha di frequente ricordato (per tutti Cons. Stato Sez. IV, 26-05-2003, n. 2827) che anche nei provvedimenti che incidono sul merito sussistono precisi obblighi di motivazione e, ciò, laddove si è evidenziato che *“la variante ad un piano regolatore deve essere motivata quando le nuove scelte incidono su legittime aspettative del privato”*.

7.2 La stessa giurisprudenza di merito ha sottolineato come l'esistenza di un'attività produttiva determina l'insorgere di un limite al potere pianificatorio del Comune e, ciò, considerando che la nuova scelta urbanistica, tutte le volte che va ad incidere su posizioni consolidate dei privati, deve essere assistita da una puntuale e specifica motivazione in ordine all'interesse pubblico ritenuto prevalente sul mantenimento dell'attività produttiva (T.A.R. Lombardia Brescia, 06-04-2004, n. 404).

7.3 E' del tutto evidente che la discrezionalità del potere comunale di pianificazione del territorio trova un limite tutte quelle volte che le modifiche vanno ad incidere su posizioni consolidate di privati o, ancora, su legittime aspettative di conservazione delle destinazioni in atto. Detta circostanza finisce per correlare l'esercizio del potere discrezionale all'espressione di un'adeguata ponderazione degli interessi coinvolti che, in quanto tale, permetta di comprendere le ragioni alla base di detta nuova classificazione e i motivi in relazione ai quali si

ritiene di imporre determinati sacrifici al privato in funzione di un determinato interesse pubblico perseguito.

7.4 Come ha confermato anche una recente pronuncia (Cons. Stato Sez. IV, 09-10-2012, n. 5257) *“L'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi va inquadrato, senza formalismi, nel contesto complessivo del procedimento, nell'ambito del quale si devono collocare, logicamente e giuridicamente, tutti i presupposti - intesi come fatti storici - che hanno presidiato l'attività procedimentale e che erano comunque storicamente conosciuti dall'interessato nell'ambito di un rapporto di causa-effetto. Il difetto di motivazione, pur restando sempre e comunque un vizio di legittimità sul piano formale, per sua natura costituisce lo strumento tipico per l'analisi funzionale del provvedimento. Il difetto di motivazione, quindi, nell'ottica sostanziale sull'azione amministrativa, ha rilievo quando - menomando in concreto i diritti del cittadino ad un comprensibile esercizio dell'azione amministrativa - costituisce un indizio sintomaticamente rivelatore del mancato rispetto dei canoni di imparzialità e di trasparenza, di logica, di coerenza interna e di razionalità; ovvero appaia diretto a nascondere un errore nella valutazione dei presupposti del provvedimento”*.

8. L'accoglimento del motivo sopra precisato consente di assorbire le eccezioni ulteriori contenute nei tre ricorsi impugnati e di annullare i provvedimenti impugnati, limitatamente all'interesse del ricorrente.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando su tutti i ricorsi, come in epigrafe proposti, li Accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati nei limiti dell'interesse del ricorrente.

Per quanto riguarda le spese così dispone:

Con riferimento ai ricorsi RG 1553/06 e RG 803/12 condanna il Comune di Verona, in entrambi i giudizi, al pagamento della somma complessiva pari a Euro

3.000,00 (tremila//00) oltre iva e cpa, unitamente alla rifusione del contributo unificato nella misura di legge

Per quanto riguarda il ricorso RG 865/08 condanna ciascuna parte resistente al pagamento della somma pari a Euro 1500,00 (millecinquecento//00) per un totale di Euro 3.000,00 (tremila//00), oltre iva e cpa, unitamente alla rifusione del contributo unificato nella misura di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/05/2013

IL SEGRETARIO

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