



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 614 del 2012, proposto da:
Otello Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Baciga, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

contro

Comune di Verona, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Fulvia Squadroni, Giovanni Michelin, Giovanni Caineri, domiciliata presso la Segreteria della Sezione ai sensi dell'art. 25, comma 2 c.p.a.;

per l'annullamento

della deliberazione C.C. n. 91 del 23.12.2011 di approvazione del Piano degli Interventi, limitatamente al rigetto dell'osservazione presentata dalla ricorrente con riguardo alla previsione contenuta nell'art. 113 n.t.o., nonché della medesima previsione dettata dall'art. 113 n.t.o., limitatamente alla previsione che, nel caso di ristrutturazione, anche mediante demolizione e ricostruzione, degli immobili esistenti, la nuova costruzione sia realizzata all'interno della sagoma del fabbricato preesistente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Verona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2013 la dott.ssa Alessandra Farina e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Espone la società ricorrente, Otello s.r.l., di svolgere la propria attività nel settore del commercio all'ingrosso di prodotti di merceria nell'ambito della zona industriale storica di Verona.

In base alle nuove previsioni introdotte con il Piano degli Interventi recentemente approvato, l'ambito è stato riclassificato come "Tessuto produttivo della ZAI" disciplinato ai sensi dell'art. 113 delle N.t.o.

In base alla norma delle n.t.o. l'ampio tessuto della zona industriale è stato suddiviso in tre sistemi di aree, identificati come ambiti I, II e III: la ricorrente si colloca nell'ambito I, nel quale sono previste funzioni prevalentemente commerciali, direzionali, ricettive, culturali, turistiche e congressuali e per il quale l'art. 113, paragrafo C - Interventi ammessi sugli immobili legittimamente preesistenti, lettera a), prevede espressamente la possibilità di effettuare interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'art. 3, comma 1 lettera d) del D.P.R. 380/01 che "...anche al fine di consentire l'utilizzo di nuove tecniche costruttive, possono essere realizzati con l'integrale demolizione delle strutture murarie preesistenti, purchè la nuova costruzione sia realizzata all'interno delle sagoma del fabbricato precedente...".

Con identica motivazione, nella successiva prescrizione, lettera b), viene ribadita l'inammissibilità di interventi che possano incidere sulla sagoma preesistente per effetto di modifiche o ampliamenti.

Ritenendo ingiustificata la limitazione imposta dalla norma delle n.t.o. testè richiamata, parte istante ha provveduto a presentare un'osservazione all'approvando Piano degli Interventi, auspicando una modifica della disposizione che consentisse interventi di ristrutturazione degli edifici esistenti con possibilità di modificare la sagoma, pur sempre all'interno dell'area di sedime.

Tuttavia, l'osservazione formulata dalla società ricorrente è stata respinta con la seguente motivazione :

“Il primo sistema (Ambito I) di riqualificazione Verona Sud comprende tessuti della ZAI storica posti lungo l'asse centrale del Viale Nazioni/Lavoro/Piave che presentano diffusi fenomeni di dismissione o sottoutilizzo e per i quali il PI prevede una riqualificazione funzionale di tipo integrato con prevalenza di attività e servizi nonché una forte dotazione di aree e attrezzature pubbliche che compensi le carenze dei quartieri limitrofi.

In queste aree il P.I. programmatico (masterplan) ed operativo (schede norme) prevede trasformazioni caratterizzate da funzioni prevalentemente commerciali, direzionali, ricettive, culturali, turistico/congressuali e residenziali, nonché funzioni metropolitane di eccellenza ad integrazione del distretto fieristico del polo culturale.

In attesa che le trasformazioni di cui sopra vengano proposte dagli aventi titolo sull'immobile, ai sensi dell'art. 6 della L.r. 11/2004 ed inserite nel P.I. operativo, si ritiene di confermare la scelta di pianificazione che limitano gli interventi ammessi dal PI regolativo adottato, al fine di non ammettere interventi che possano consolidare la situazione preesistente e compromettere le trasformazioni programmate di ristrutturazione urbanistica.

Quanto proposto dall'osservante risulta, quindi, in contrasto con gli obiettivi di trasformazione urbanistica di Verona Sud delineati dal PAT e recepiti dal PI.

Tali richieste si ritengono pertanto non accoglibili”.

Con il ricorso in oggetto parte istante ha quindi impugnato la delibera consiliare n. 91 del 23.12.2012 di approvazione del PI, limitatamente nella parte in cui ha respinto l'osservazione presentata in relazione al disposto di cui all'art. 113, delle N.t.o., nonché, in modo specifico, la disposizione contenuta nell'art. 113, paragrafo C, lettere a) e b) delle medesime N.t.o., nella parte in cui escludono, in sede di ristrutturazione, anche tramite demolizione e ricostruzione, la modifica della sagoma degli edifici.

Lamenta parte ricorrente i vizi di eccesso di potere per difetto di motivazione, per sviamento e per errore nei presupposti di fatto, per contraddittorietà e manifesta illogicità, in quanto l'applicazione della norma impugnata comporta una limitazione ingiustificata ed a tempo indeterminato delle possibilità di recupero dell'area, limitazione che contrasta con le stesse previsioni di piano.

La risposta data dall'amministrazione all'osservazione presentata non ha tenuto conto del fatto che ciò che si intendeva proporre, a modifica delle n.t.o., era la possibilità di recuperare l'esistente e non incidere sulla disciplina futura dell'ambito, mentre risulta contraddittoria una limitazione che tuttavia consente in ogni caso interventi di ristrutturazione dell'esistente, anche mediante demolizione/ricostruzione, in palese contrasto con la finalità di conservazione sottesa alla prescrizione contestata.

Infine, la limitazione, che investe la possibilità di modificare la sagoma dell'edificio, non tiene conto della necessità di adeguare gli edifici esistenti alle esigenze costruttive più funzionali alle moderne tecniche di produzione e di gestione.

L'amministrazione comunale intimata si è costituita in giudizio, controdeducendo in ordine alle censure sollevate avverso gli atti impugnati, sottolineando il diverso

regime delle disposizioni contenute nel PI (regolative, operative e programmatiche) ed evidenziando la funzione di sostanziale “salvaguardia” assegnata alle prescrizioni regolative, quale è la disposizione dell’art. 113, applicabile per quelle aree, come quella di interesse della ricorrente, per le quali - non essendo stata formulata alcuna proposta di interesse ai sensi della L.r.11/2004, art. 6 – è consentito eseguire solo interventi di consolidamento dell’esistente, nella prospettiva di intervenire successivamente, nell’arco del quinquennio, secondo gli obiettivi di recupero e rivalutazione indicati dal piano.

Con ulteriori memorie entrambe le difese hanno precisato le rispettive conclusioni. All’udienza del 23 aprile 2013 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Valutate le censure dedotte in ricorso ed esaminati gli atti impugnati, tenuto conto delle difese svolte dall’amministrazione comunale, il Collegio ritiene che il ricorso sia infondato.

Come correttamente ricorda la stessa difesa istante, in base alle norme tecniche operative del Piano degli Interventi, approvato dal Consiglio Comunale con la delibera n. 91/2012, impugnata in parte qua, lo strumento urbanistico risulta articolato secondo tre ordini di previsioni: regolative, operative e programmatiche.

A ciascuna tipologia di prescrizioni è assegnata una funzione precisa, in rapporto alle esigenze di disciplina dell’organizzazione del territorio, immediata o programmata nel tempo, nello spirito di attuazione delle previsioni contenute nel PAT.

E’ così stato previsto che per quanto riguarda il normale esercizio dell’attività conformativa del territorio da parte dell’autorità comunale dovranno essere osservate le prescrizioni regolative, riferite in modo particolare all’attività edilizia della città esistente e del territorio aperto: trattasi quindi della disciplina ordinaria, di gestione della situazione esistente al momento dell’approvazione del piano.

Le altre due tipologie sono invece rivolte a disciplinare l'attività edilizia nella prospettiva di realizzare interventi di trasformazione ed espansione dell'esistente: trattasi di attività programmate sulla base di previsioni quinquennali, quindi di previsioni interessanti interventi che avranno realizzazione nel tempo, nell'ottica di trasformazione della realtà esistente, seguendo gli obiettivi indicati dal PAT (previsioni operative) ovvero di previsioni di più ampio periodo, che superano il quinquennio, e che dovranno tenere conto anche degli sviluppi ed integrazioni dello stesso Piano degli Interventi (previsioni programmatiche).

Per quanto riguarda in particolare le previsioni operative, che individuano le aree e gli immobili nei quali sarà possibile realizzare gli interventi di trasformazione dell'esistente o di espansione, è prevista l'applicazione della normativa dettata dalla legge regionale n. 11/2004, consentendo la presentazione da parte dei soggetti privati di "manifestazioni di interesse" che, una volta ritenute ammissibili in quanto compatibili con il PAT e gli obiettivi dell'amministrazione, contribuiranno ad integrare la disciplina dettata dal PI, mediante l'elaborazione di una "scheda norma", che provvederà a regolare direttamente l'area di riferimento, sostituendosi alle norme di piano.

Appare quindi evidente il rapporto intercorrente fra le previsioni di tipo regolativo e quelle di tipo operativo, anche da un punto di vista temporale: con le prime si intende disciplinare la situazione esistente al momento della elaborazione del piano degli interventi, con le seconde si intendono disciplinare, favorendo la collaborazione con i privati, le operazioni di trasformazione e di espansione del territorio.

In quest'ottica, appare chiara la funzione di sostanziale "salvaguardia" affidata alle prescrizioni regolative, affinché, nell'attesa dell'attuazione degli interventi di trasformazione previsti dal piano, non intervengano modifiche tali da compromettere il raggiungimento degli obiettivi di programmazione urbanistica.

Esaminando il caso di specie alla luce delle previsioni dettate dal piano con riferimento all'area ZAI ed agli obiettivi di recupero della stessa, così come riportate nelle stesse motivazioni che hanno determinato il rigetto dell'osservazione presentata dal ricorrente, per tale ambito sia le previsioni operative che quelle programmatiche hanno individuato precisi obiettivi da raggiungere, prevedendo trasformazioni per una riqualificazione funzionale di tutto l'ambito, privilegiando le attività ed i servizi e la realizzazione di aree pubbliche a compensazione della carenze rilevate per i quartieri limitrofi.

Su questa base, l'applicazione, per quanto riguarda l'area sulla quale la società ricorrente svolge la propria attività, delle prescrizioni regolative, non essendo stata formulata alcuna manifestazione di interesse e quindi non essendo stata elaborata una specifica scheda norma, appare corretta, in quanto finalizzata a contenere tutte quelle trasformazioni che possono pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi che l'amministrazione ha individuato.

Se da un lato, quindi, non è inibita la realizzazione di interventi di ristrutturazione, ai sensi dell'art. 3, comma 1 lettera d) del D.P.R. 380(01, è altresì giustificata la volontà dell'amministrazione di limitare tali interventi al solo recupero dell'esistente, escludendo ampliamenti che potrebbero porsi in contrasto con le previsioni operative.

Considerato che le suddette previsioni, così come individuate nell'art. 113 delle n.t.o., sono espressione dei poteri di pianificazione dell'amministrazione, come tali caratterizzati da ampia discrezionalità, non censurabili se non nei limiti in cui gli stessi risultino illogici o irrazionali, ipotesi che non è configurabile nel caso di specie, è possibile concludere per la legittimità degli atti impugnati, con conseguente rigetto del ricorso avverso gli stessi proposto.

Appare in ogni caso equo disporre la compensazione integrale fra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese e competenze del giudizio tra le parti.

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, Estensore

Giovanni Ricchiuto, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/05/2013

IL SEGRETARIO

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