



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 700 del 2012, proposto da:  
Immobiliare Jeffy S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dagli avv. Carlo Fratta Pasini, Nicola Grani, Stefano Caloi,  
Luigi Carponi Schittar, con domicilio eletto presso Luigi Carponi Schittar in  
Venezia-Mestre, via Filiasi, 57;

***contro***

Comune di Verona, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso  
dagli avv. Giovanni Michelon, Giovanni R. Caineri, Fulvia Squadroni, domiciliato,  
ex art. 25 c.p.a., presso la segreteria di questo T.A.R.;

***per l'annullamento***

della deliberazione del Consiglio comunale di Verona n. 91 del 23.12.2011 con la  
quale veniva approvato ai sensi degli artt. 17 e 18 della L.R. n. 11/04 il Piano degli  
Interventi del Comune di Verona con l'allegato elaborato denominato "Analisi e  
valutazione alle Osservazioni al P.I.".

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 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

1. L'Immobiliare Jeffy s.r.l. è proprietaria di un'area ubicata in Comune di Verona tra le vie, Campo Sportivo, Maestro Martino e Turchi, avente una superficie di circa 3.359 mq. ed identificata al catasto terreni al foglio n. 213, mapp.li nr. 587, 609, 610, 653.

L'area comprende due porzioni di terreni con originaria (in base al previgente PRG) differente destinazione urbanistica e precisamente:

- a) porzione di terreno di circa 3012 mq. inedificato, già ricadente in zona definita dal previgente PRG come "Z 27 - servizi" con decaduto vincolo preordinato all'espropriazione;
- b) altra porzione di terreno di circa 346 mq., inedificato, ricadente in zona definita dal vigente PRG come "Z 11 – abitazioni semi-intensive".

2. Relativamente alla porzione di cui al superiore punto a), essendo decaduto il vincolo preordinato all'espropriazione per decorrenza del termine quinquennale e non avendo l'amministrazione provveduto ad attribuire all'area una nuova disciplina urbanistica, in esito al ricorso avverso il silenzio presentato dal precedente proprietario, questo TAR, con sentenza n. 2021/2001, aveva ordinato al Comune di Verona "di attribuire all'area in questione, entro 30 giorni dalla

comunicazione della decisione una specifica ed appropriata destinazione urbanistica”.

3. Il Consiglio Comunale, su proposta della Giunta, con delibera n. 1/2005, aveva dunque adottato la variante n. 235 al PRG, che trasformava la destinazione urbanistica dell'area da Z. 27 - servizi pubblici d'interesse locale a Z. 14 – completamento edilizio, riconoscendole un indice di edificabilità pari ad 1,7 mc per mq. La variante era stata poi trasmessa alla Regione per l'approvazione.

4. Successivamente, in data 28 febbraio 2008, era entrato in vigore il Piano di Assetto del Territorio del Comune di Verona, approvato con D.G.R.V. n. 4148 del 18.12.2007.

Conseguentemente, la Regione aveva restituito al Comune le varianti al PRG non esaminate, ivi compresa la variante n. 235 avente ad oggetto l'area in questione.

5. Il PAT aveva inserito l'area in questione nell'ambito di urbanizzazione consolidata (ATO n. 6).

6. Era poi iniziato il procedimento di approvazione del P.I., nell'ambito del quale, il Consiglio Comunale, con delibera del 28 maggio 2009, aveva stabilito che il Piano degli Interventi potesse recepire, in esecuzione del disposto dell'art. 6 della L.R. n. 11/2004, progetti ed iniziative di interventi di rilevante interesse pubblico presentati da soggetti privati in esito alla pubblicazione di un apposito bando. In particolare, la manifestazione d'interesse presentata dal dante causa dell'odierna ricorrente, dopo essere stata ridimensionata da parte dell'amministrazione rispetto alla proposta originaria, era stata trasformata in “scheda norma n. 64” ed inserita nella disciplina operativa del P.I. .

A conclusione dell'iter di approvazione del P.I. l'area di proprietà della ricorrente era stata individuata, dalla disciplina regolativa del P.I. come “Servizi Privati d'interesse collettivo” e dunque destinata ad impianti ed attrezzature sportive

private realizzabili dal privato, mentre, in sede di disciplina operativa le era stata riconosciuta, con la scheda norma n. 64, una parziale destinazione edilizia abitativa.

7. La società ricorrente aveva presentato osservazioni al P.I., sia in ordine alla disciplina regolativa che alla disciplina operativa, le quali erano state respinte.

8. Con deliberazione del Consiglio Comunale di Verona n. 91 del 23.12.2012, era stato approvato il Piano degli Interventi, articolato in previsioni regolative, operative e programmatiche.

In particolare, giova evidenziare sin da ora, le previsioni regolative sono costituite dall'insieme delle prescrizioni dirette a regolare concretamente l'attività edilizia della città esistente e del territorio aperto, in quanto inerenti all'esercizio da parte del Comune della potestà conformativa propria dello strumento urbanistico generale.

Le previsioni operative, invece, individuano le aree e gli immobili nelle quali è possibile realizzare interventi di espansione o di trasformazione dell'esistente che, sulla base di previsioni quinquennali risultano più idonee a soddisfare gli obiettivi e gli standard di qualità urbana ed ecologico – ambientale definiti dal PAT. Tali aree ed immobili sono state scelte dal Comune, anche mediante le sopra indicate procedure partecipative e, una volta raccolte ed accettate le proposte di progetti o iniziative private d'interesse pubblico, sono state inserite, in conformità all'art. 6 L.R. n. 11/2004, in apposite "schede norma", relative, quest'ultime, ad ogni singolo intervento oggetto di manifestazione d'interesse.

Nel caso di specie, la ricorrente, dopo aver manifestato il proprio interesse, in data 2 settembre 2011 ha sottoscritto (con riserva d'impugnazione dell'atto di approvazione del P.I.) l'atto unilaterale d'obbligo ai fini della realizzazione dell'intervento previsto nella scheda norma n. 64. Tuttavia, pur se l'intervento è stato recepito nel P.I., l'efficacia della previsione operativa è subordinata alla sottoscrizione di un accordo ai sensi dell'art. 6, L.R. n. 11/04, che ancora non è

stato stipulato. Tale ultima circostanza rileva in quanto, ai sensi dell'art. 155 comma 8, NTO del PI, qualora le previsioni operative non vengano tradotte in atto pubblico definitivo entro il termine stabilito, troverà applicazione la disciplina regolativa prevista dal piano per l'area.

9. Ciò premesso, con il ricorso in esame l'immobiliare Jeffy ha impugnato il Piano degli Interventi del Comune di Verona, ed in particolare: a) la disciplina regolativa, nella parte in cui ha inserito l'area di sua proprietà nel sistema dei servizi della "Città Pubblica" destinandola a "Impianti ed attrezzature sportive private" anziché nei tessuti insediativi con la possibilità edificatoria di cui all'art. 104 del P.I.; b) in via subordinata, in caso di mancato accoglimento dei motivi afferenti alla disciplina regolativa, ha impugnato la disciplina operativa e la scheda norma n. 64 allegata alle N.T.O. del P.I., laddove ha attribuito all'area una S.U.L. di mq. 850 su mq. 3.359 di S.T. e così applicando l'indice della classe perequativa n. 6 di cui all'art. 158 del P.I. nella misura di 0,25 anziché nella più congrua misura massima di 0,70.

10. La ricorrente ha dunque chiesto, oltre all'annullamento degli atti impugnati, anche la condanna dell'amministrazione comunale al risarcimento del danno subito per effetto del mancato e/o ritardato riconoscimento di una congrua capacità edificatoria all'area in questione.

11. Si è costituito il Comune di Verona, contestando in fatto e in diritto le asserzioni della ricorrente e chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

12. Alla pubblica udienza del 23 aprile 2013 il Collegio ha trattenuto la causa per la decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è dunque articolato in due parti, la prima riguardante la disciplina regolativa e la seconda, subordinata al mancato accoglimento della prima, afferente la disciplina operativa.

1. In ordine alla disciplina regolativa la ricorrente, con il primo motivo d'impugnazione ha denunciato, sotto il profilo dell'eccesso di potere, l'incongruenza di tale disciplina con l'impostazione di fondo dell'intervento pianificatorio, nonché con le sovraordinate previsioni del PAT. Ciò in quanto l'area in questione – essendo inserita nel PAT nell'ambito di urbanizzazione consolidata, nonché per le sue caratteristiche intrinseche, essendo l'unica a non essere edificata in zona interamente circondata da costruzioni ed essendo dotata di tutte le necessarie opere di urbanizzazione - avrebbe dovuto essere inserita nel sistema della città esistente-consolidata previsto dal P.I., con assegnazione del relativo indice di edificabilità. Peraltro, secondo la ricorrente, il precedente iter amministrativo, conclusosi, in esito alla sentenza di questo TAR n. 2021/2001, con l'adozione della variante n. 235/2005 da parte del Consiglio Comunale, aveva ingenerato nella ricorrente un affidamento consolidato in ordine al mantenimento della destinazione residenziale dell'area.

1.1. Ritiene il Collegio che tali argomenti non possano essere condivisi.

In primo luogo, il Piano degli Interventi, nella parte in cui ha inserito l'area della ricorrente nel sistema dei servizi della “Città Pubblica” destinandola a “Impianti ed attrezzature sportive private”, non è affatto in contrasto con il Piano di Assetto del Territorio.

Quest'ultimo, infatti, all'art. 50.01 delle NTA, ricomprende negli “ambiti di urbanizzazione consolidata” anche le aree destinate a servizi di interesse comune. Pertanto, la classificazione dell'area in questione come facente parte dell'ambito di urbanizzazione consolidata non ha significato l'attribuzione alla stessa, da parte del PAT, di una necessaria vocazione edificatoria.

Coerentemente con tale previsione, dunque, l'art. 127 delle NTO del P.I. ha destinato l'area della ricorrente ad impianti ed attrezzature sportive realizzabili dal privato.

1.2. Peraltro, non appare pertinente il richiamo degli articoli del P.I. che prevedono la possibilità di nuove costruzioni su lotto inedificato e che secondo la ricorrente dovrebbero trovare applicazione all'area in questione, in quanto nel caso in esame il P.I. ha impresso all'area una destinazione conformativa a servizi, tale da consentire solo un'edificabilità finalizzata alla realizzazione di servizi privati d'interesse collettivo.

1.3. La ricorrente sostiene, ancora, che tale classificazione priverebbe, immotivatamente, l'area medesima di quella vocazione edificatoria e residenziale all'assegnazione della quale ella vanterebbe invece "un'aspettativa qualificata e del tutto consolidata", derivante, in particolare, dalla sentenza di questo TAR n. 2021/2001 e dall'adozione da parte del Consiglio Comunale della variante n. 235.

1.3.1. Va a questo punto premesso che per consolidato orientamento giurisprudenziale le scelte effettuate dalla P.A. in sede di formazione ed approvazione dello strumento urbanistico generale sono accompagnate da un'amplissima valutazione discrezionale, sono insindacabili nel merito e per ciò stesso attaccabili solo per errori di fatto, per abnormità e irrazionalità delle stesse.

In effetti, disegnare in uno o in altro modo lo sviluppo dell'abitato, così come stabilire se un terreno debba essere utilizzato come area per strutture sportive o come lotto edificabile, sono fatti tecnicamente non vincolati né in alcun modo predeterminabili.

1.3.2. In ragione di tale discrezionalità, l'Amministrazione non è tenuta a fornire apposita motivazione in ordine alle scelte operate nella predetta sede di pianificazione del territorio comunale, se non richiamando le ragioni di carattere generale che giustificano l'impostazione del piano.

1.3.3. Sempre al riguardo, giova rammentare che le scelte adottate per ciò che attiene la destinazione delle singole aree non necessitano di una specifica motivazione se non nel caso che la scelta vada ad incidere negativamente su

posizioni giuridicamente differenziate ravvisabili unicamente però nell'esistenza di piani e/o progetti di lottizzazione convenzionati già approvati o situazioni di diverso regime urbanistico accertate da sentenze passate in giudicato. Ipotesi, queste, non rinvenibili nel caso di specie, dove, la sentenza del TAR Veneto n. 2021/2001, ha solo ordinato al Comune di attribuire a detta area una destinazione specifica, mantenendo ovviamente salva la discrezionalità dell'amministrazione nell'individuazione di tale destinazione; mentre, la variante n. 235/2005 non ha visto nemmeno la conclusione del proprio iter approvativo, essendo stata superata dall'approvazione del PAT e poi del PI, che hanno portato a nuove ed autonome scelte urbanistiche. Conseguentemente, tali avvenimenti pregressi non potevano essere idonei ad ingenerare alcun affidamento consolidato in ordine all'attribuzione di una specifica destinazione residenziale all'area in questione.

1.3.4. Peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha sempre affermato che non è invocabile, in materia, una sorta di diritto alla immutabilità della classificazione urbanistica dell'area di proprietà, e che la preesistente destinazione urbanistica non impedisce l'introduzione di previsioni di segno diverso in virtù dell'esercizio di un jus variandi pacificamente riconosciuto all'Amministrazione. Ed inoltre, che la posizione del proprietario assume un contenuto di semplice aspettativa, senza che perciò, possa configurarsi a carico dell'Ente locale un onere di specifica motivazione in ordine alla disposta variazione urbanistica dell'area, ben potendo soccorrere al riguardo l'esposizione delle ragioni di carattere generale sottese alle scelte di gestione del territorio comunale (cfr Ad. Pl. n.24 del 22/12/1999).

2. Con il secondo motivo, la ricorrente ha lamentato la contraddittorietà e l'insufficienza della motivazione della delibera di approvazione del P.I., nella parte relativa alle controdeduzioni dell'amministrazione alle osservazioni presentate dalla Immobiliare Jeffy. Anche tale motivo appare destituito di fondamento, in quanto l'amministrazione ha dimostrato di aver analizzato e valutato le osservazioni



presentate dall'odierna ricorrente, con le quali si chiedeva, in sostanza, l'inserimento dell'area in questione nel tessuto insediativo con destinazione residenziale e, con riferimento alla disciplina operativa, l'attribuzione di un maggiore indice di edificabilità. In relazione a tale esame l'amministrazione ha fornito una sintetica motivazione, ribadendo la correttezza delle scelte pianificatorie effettuate. Ora, e' nota la giurisprudenza relativa alla mancanza di necessità di idonea e specifica motivazione di reiezione sulle osservazioni dei privati nella adozione degli atti pianificatori. Ciò in quanto le osservazioni dei privati ai progetti di strumenti urbanistici sono un mero apporto collaborativo alla formazione di detti strumenti e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (ex plurimis, Consiglio Stato, IV, 21.5.2007, n.2577).

3. Con il terzo motivo la ricorrente ha lamentato la disparità di trattamento, recata dalla disciplina regolativa del P.I., nell'individuare la destinazione dell'area in questione, rispetto ad altre porzioni immobiliari confrontabili con quella oggetto di causa.

Anche tale doglianza è infondata, poichè le scelte urbanistiche hanno un effetto necessariamente disuguagliante, piuttosto, in questa materia, la regola è paradossalmente la disparità di trattamento, non essendo possibile pianificare l'uso del territorio senza differenziare le varie sue parti, valorizzandole alcune, destinandole ad esempio all'edilizia privata, e mettendone altre più o meno direttamente al loro servizio. In altri termini, poiché il piano ha come oggetto principale quello di attribuire destinazioni di aree, che non possono essere comunque le stesse, esso riveste necessariamente un carattere discriminatorio.

Conseguentemente, non possono avere ingresso in tale materia censure basate sulla disparità di trattamento.

In tal senso si veda la giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo la quale “la scelta amministrativa sottesa all’esercizio del potere di pianificazione di settore deve obbedire solo al superiore criterio di razionalità nella definizione delle linee dell’assetto territoriale, nell’interesse pubblico alla sicurezza delle persone e dell’ambiente, e non anche ai criteri di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli, con la conseguenza che in relazione ad essa non può prospettarsi una disparità di trattamento.” (Cons. St. n. 3358/2008).

4. Con il quarto ed il quinto motivo, la ricorrente ha lamentato l’elusione del giudicato portato dalla sentenza di questo TAR n. 2021/2001 e il difetto di motivazione nell’attribuzione della destinazione urbanistica dell’area. Al riguardo si rimanda a quanto argomentato al punto 1) della presente motivazione.

5. Con riferimento alla disciplina operativa - la quale, in base alla scheda norma 64, attribuisce all’area in questione un’edificabilità ad uso abitativo pari a 850 mq di SUL - la ricorrente ha contestato l’attribuzione dell’indice perequativo di 0,25 mq/mq, stabilito in una misura vicina al minimo (0,15 mq./mq.) previsto dalla classe perequativa 6 (alla quale l’area appartiene), anziché vicino al massimo pari a 0,70 mq./mq., omettendo, dunque, l’amministrazione, di considerare lo storico progresso dell’iter amministrativo afferente l’area e la misura degli indici attribuiti alle aree adiacenti. A tal fine, la ricorrente ha rilevato in tale decisione un eccesso di potere, sotto i profili dell’insufficienza, genericità e manifesta illogicità della motivazione (6° motivo), e della disparità di trattamento (7° motivo).

Le dedotte censure non meritano positivo apprezzamento.

5.1. Ed infatti, valgono anche per la disciplina operativa le stesse considerazioni sopra svolte in ordine alla discrezionalità del potere di pianificazione e alla

inevitabilità di quelle disuguaglianze tra i proprietari fondiari che la pianificazione necessariamente produce.

5.2. Tuttavia, in tal caso, all'insindacabilità del potere discrezionale pianificatorio, si accompagna anche l'intangibilità di quella (pur limitata) autonomia negoziale esercitata dall'amministrazione nella stipula di accordi pubblici, e dunque l'impossibilità per l'organo giurisdizionale di incidere sul contenuto di tali accordi.

Ciò in quanto l'efficacia della scheda norma n. 64, che detta la disciplina operativa dell'area di proprietà della ricorrente, assegnandole una parziale edificabilità ad uso abitativo, è condizionata alla sottoscrizione di un accordo ai sensi dell'art. 6 L.R. n. 11/04 (accordo che ancora non è stato stipulato nelle forme di legge). In mancanza di tale accordo, le previsioni operative di cui alla scheda norma decadranno e si applicherà all'area la disciplina regolativa del P.I. .

Pertanto, poiché l'efficacia delle previsioni urbanistiche operative dettate dalla scheda norma si regge su di una base consensuale e su di una reciproca attribuzione di vantaggi ed oneri, ed in prima battuta, sulla manifestazione d'interesse avanzata dalla ricorrente, non ha alcun senso impugnare tali previsioni. Infatti, se manca l'accordo delle parti pubblica e privata sul contenuto di alcune previsioni operative, tale disciplina decadrà automaticamente e si tornerà alla disciplina regolativa. Appare quindi evidente l'inammissibilità delle censure con le quali, in sostanza, si chiede all'organo giurisdizionale d'intervenire per incidere sui termini di un accordo pubblico-privato.

6. Conseguentemente, deve essere rigettata anche la domanda risarcitoria.

7. Il ricorso deve, dunque, essere respinto in quanto infondato.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la ricorrente a rimborsare al Comune di Verona le spese di lite, che si liquidano in complessivi € 3.000,00, oltre oneri accessori.

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

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/05/2013

IL SEGRETARIO

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