



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 743 del 2012, proposto da: Campagnetta S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Chiara Cacciavillani e Carlo Alberto Tessarin, domiciliata, ex art. 25 c.p.a., presso la segreteria di questo T.A.R.;

contro

Comune di Verona, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Giovanni Michelin, Fulvia Squadroni, Giovanni Caineri, elettivamente domiciliato presso la segreteria di questo T.A.R.;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Verona n. 91 del 23.12.2012 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", limitatamente alla parte in cui, da un lato non ha recepito la manifestazione d'interesse proposta dalla ricorrente e dall'altro lato ha impresso alla sua area una destinazione urbanistica in contrasto con il P.A.T.; nonché per il risarcimento dei danni.

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. La ricorrente è proprietaria in Comune di Verona dell' area catastalmente censita al fg. n. 311 mapp.li nn. 22, 23 e 69. Su tale terreno essa aveva eretto un fabbricato a destinazione commerciale, e ciò in forza di licenza edilizia poi annullata in via di autotutela dal Comune nel 1975. La ricorrente aveva poi cercato di regolarizzare la costruzione presentando un'istanza di condono edilizio ed un'altra di approvazione di un programma di recupero. Su tali procedimenti amministrativi erano intervenute due sentenze di questo T.A. nn. 1585 e 1587 del 2007, passate in giudicato: la prima aveva incidentalmente accertato l'accogliibilità della domanda di condono edilizio, qualificando l'intervento come conforme alla disciplina urbanistica al momento dell'edificazione, e la seconda, aveva annullato il provvedimento di rigetto della domanda di approvazione del programma di recupero. Il Comune non aveva poi dato esecuzione ai giudicati.

2. Successivamente, una parte dell'area suddetta, è stata classificata dal vigente PAT del Comune di Verona come area periurbana, disciplinata dall'art. 51 delle NTA al PAT che così la definisce: *“51.01. Trattasi di aree inedificate residuali all'interno del sistema insediativo e di aree periurbane esterne immediatamente a ridosso dell'area urbana, che conservano solo in parte, sia per le limitate dimensioni le prime, che per la vicinanza con i limiti della città esistente le seconde, la vocazione agricola. 51.02 L'individuazione di tali aree*

indica un orientamento delle future linee di sviluppo insediativo atte a prefigurare un disegno organico integrato con l'area urbana esistente, la cui effettiva dimensione ubicazione sarà definita dal P.I. 51.03 51.03 Per tali aree il PAT prevede quanto segue: ...51.03.02 Per le aree agricole periurbane, ovvero sia per quelle immediatamente all' esterno dell'area urbana consolidata, prevede che le stese definiscano le linee preferenziali dello sviluppo insediativo, ossia le direzioni di sviluppo degli insediamenti più opportune senza precludere altre direzioni comunque consentite, anche se non puntualmente individuate le quali comportano la conseguente modifica del perimetro degli altri ambiti definiti dal PAT senza che questo ne comporti Variante..”.

3. Al fine di dare attuazione agli obiettivi e alle strategie del P.A.T., attraverso il metodo della pianificazione concordata prevista dagli artt. 17, comma 4, e 6 della L.R. n. 11/2004, il Comune di Verona ha pubblicato il bando per la presentazione delle singole manifestazioni d'interesse, finalizzate all'individuazione degli immobili nei quali attuare interventi di nuova urbanizzazione ritenuti di pubblico interesse, da inserire successivamente nell'adottando P.I. .

4. Ebbene, con propria manifestazione d'interesse, l'odierna ricorrente ha proposto al Comune di Verona la realizzazione, nella porzione di sua proprietà sopra descritta, di un insediamento a destinazione turistico – ricettiva, direzionale e commerciale.

5. Tale manifestazione d'interesse è stata ritenuta ammissibile, in fase istruttoria, da parte degli uffici comunali, in quanto conforme al P.A.T. .

6. Tuttavia, con l'adozione del P.I., da una parte, la manifestazione d'interesse, sebbene ammissibile, non è stata accolta in quanto “*non conforme agli obbiettivi dell'amministrazione per il quinquennio, che trovano definizione nel progetto urbanistico del P.I.*”, dall'altra, l'area interessata dall'intervento edilizio è stata riclassificata, nell'ambito delle previsioni regolative, come “Sub ambito agricolo di ammortizzazione e transizione” ex art. 142 delle NTO, che così la definisce “La

Zona agricola di ammortizzazione e transizione è un ambito posto tra i margini della città e il territorio rurale finalizzato alla definizione paesaggistica dei margini urbani, alla salvaguardia ecologica e ambientale dei tessuti insediativi, alla protezione dei caratteri rurali dei contesti periurbani. Gli interventi sono diretti alla costruzione e al rafforzamento della Rete Ecologica, alla definizione morfologica e ambientale dei margini urbani della città, alla valorizzazione del paesaggio rurale e dell'agricoltura di prossimità, vietando nuovi insediamenti e allevamenti agricoli intensivi e favorendo la ricollocazione di quelli esistenti.”.

7. La ricorrente ha presentato osservazioni al P.I., chiedendo che lo strumento disciplinasse l'area in conformità al PAT e consentisse la realizzazione, nell'ambito del quinquennio, della manifestazione d'interesse già dichiarata ammissibile.

8. Il Consiglio Comunale ha tuttavia ritenuto di dichiarare non accoglibili le osservazioni della ricorrente, adducendo la seguente motivazione: *“valutato il prevalente interesse pubblico... la manifestazione non è conforme agli obbiettivi dell'amministrazione per il quinquennio, che trovano definizione nel progetto urbanistico del piano degli interventi”.*

9. Con la delibera n. 91 del 23.12.2011, impugnata con il presente ricorso, è stato definitivamente approvato il P.I. del Comune di Verona.

10. La ricorrente ha dunque chiesto l'annullamento del PI nella parte in cui, da un lato non ha recepito la manifestazione d'interesse proposta dalla ricorrente e dall'altro lato ha impresso alla sua area una destinazione urbanistica in contrasto con il P.A.T.

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

1. Con il presente ricorso la Campagnetta s.r.l., contesta, sia la decisione del Comune di non attuare l'intervento di cui alla manifestazione d'interesse, sia la classificazione dell'area in questione come "zona agricola di ammortizzazione e transizione" di cui all'art. 142 delle N.T.O. al P.I.", ciò in aperto ed insanabile contrasto con le disposizioni del P.A.T. che avevano classificato l'area come "periurbana" destinata alla trasformazione edilizia (art. 51 N.T.A. al P.A.T.).

A fondamento del ricorso, la parte ricorrente ha dedotto: 1) i vizi di eccesso di potere per insufficiente, illogica e contraddittoria motivazione della controdeduzione all'osservazione sul mancato recepimento della manifestazione d'interesse; 2) la violazione dell' art. 17 della L.R. Veneto n. 11/2004, determinata dalla classificazione dell'area in contrasto con quella stabilita nel P.A.T.; 3) la violazione e l'elusione del giudicato delle sentenze n. 1585 e 1587 di questo T.A. .

2. Il ricorso è in parte fondato.

2.1. In particolare risulta fondato il secondo motivo di ricorso.

Infatti, il Piano degli Interventi, nella disciplina regolativa, ha immotivatamente e inspiegabilmente riclassificato l'area di proprietà della ricorrente come "sub ambito agricolo di ammortizzazione e transizione" precludendo, in tal modo, ogni possibilità di trasformazione urbanistica dell'area in questione e sottoponendola ad una particolare tutela conservativa.

Tale scelta si pone in aperto ed insanabile contrasto con il P.A.T. vigente che invece qualifica l'area come periurbana disciplinata dall'art. 51 delle NTA al PAT, sopra riportato. In particolare, le aree periurbane vengono definite dall'art. 51 come rappresentative delle future linee di sviluppo insediativo. E, se pure è ammessa dall'art. 51 una più puntuale individuazione di tali aree ad opera del P.I., il passaggio dell'intera proprietà della ricorrente alla totale inedificabilità che caratterizza la disciplina dei sub-ambiti agricoli di ammortizzazione e transizione, doveva quantomeno essere sorretto da una sufficiente motivazione, sulla base di

risultanze acquisite attraverso un'istruttoria, ad esempio sulle caratteristiche dell'area in questione, idonea a dimostrare la ragionevolezza della scelta e la sua coerenza con gli indirizzi espressi nella pianificazione territoriale di livello superiore. Coerenza che, peraltro, non risulta evidente, trattandosi di area parzialmente già edificata e considerato lo storico pregresso di tale area.

2.2. Per altro verso, l'art. 61.01 delle n.t.a. del P.A.T. stabilisce che la "Zona agricola di ammortizzazione e transizione" include le "zone agricole poste ai margini della città in trasformazione e la campagna aperta" che "per la loro vulnerabilità antropica, sono sottoposte a particolare tutela". Al punto 61.03 delle n.t.a. si prevede poi che "il PI, ai sensi e per gli effetti del comma 3, art. 3, della L.R. 11/2004, potrà definire l'esatto perimetro della zona di ammortizzazione e transizione sulla base di successive analisi ed approfondimenti sulle caratteristiche evidenziate al precedente comma 61.01."

Pertanto, affinché il P.I. possa ampliare l'ambito di tale zona, già delineato dal P.A.T., è necessario che "sulla base di successive analisi ed approfondimenti", sia riscontrata anche in altre aree la presenza delle caratteristiche di cui al punto 61.01 (zona agricola, ubicata tra i margini della città in trasformazione e l'aperta campagna). Tale genere di istruttoria, nel caso di specie, è stato totalmente omesso e, peraltro, almeno dalla documentazione in atti non risulta che l'area di proprietà della ricorrente posseda le predette caratteristiche.

3. Pertanto, la delibera impugnata di approvazione del P.I., nella parte in cui riclassifica l'area di proprietà della ricorrente, qualificata dal P.A.T. come "periurbana" ex art. 51 delle N.T.A., in "sub ambito agricolo di ammortizzazione e transizione" ex art. 142 delle N.T.O. al P.I., si pone in netto contrasto con le scelte strategiche di sviluppo del territorio stabilite dal piano urbanistico di livello superiore, e ciò in violazione dell'art. 17 della L.R. n. 11/2004, che impone al P.I.

di disciplinare gli interventi “in coerenza ed in attuazione del piano di assetto del territorio”.

4. Non può invece essere accolto il ricorso nella parte in cui si lamenta il mancato inserimento nella disciplina operativa della proposta di nuova urbanizzazione della Campagnetta s.r.l., che pure era stata ritenuta ammissibile in quanto conforme al P.A.T. . Ed infatti, in tal caso, l'amministrazione, nell'esercizio dell'ampia discrezionalità di cui gode in materia di scelte urbanistiche, ha ritenuto la proposta in questione “non conforme agli obiettivi dell'amministrazione per il quinquennio”. Si tratta, dunque, di una valutazione di merito insindacabile.

4.1. In aggiunta a ciò va considerato che nel caso in esame, ci si trova nell'ambito della pianificazione concordata di cui all' art. 6 L.R. n. 11/2004 e all'art. 11 della L. n. 241/1990, dove l'amministrazione gode anche di una certa autonomia negoziale nella scelta della controparte, della proposta e del contenuto dell'accordo. Tant'è che il Comune di Verona, nella delibera di approvazione del bando per la presentazione delle manifestazioni d'interesse, dell'8 luglio 2009, ha riservato a sé medesimo la facoltà di valutare “a suo insindacabile giudizio” quali tra le proposte unilaterali di accordo fossero meritevoli di inserimento nel P.I. Per tali ragioni, non è consentito a questo Tribunale di sindacare la scelta dell'amministrazione di non dare attuazione immediata alla manifestazione d'interesse presentata dall'odierna ricorrente.

5. Deve pure essere rigettata la domanda di risarcimento dei danni in quanto non provata né nell'*an* né nel *quantum*.

6. Il ricorso deve, dunque, essere accolto con l'annullamento dell'atto impugnato, entro i suddetti limiti.

7. Considerata la parziale soccombenza della ricorrente, si ritiene opportuno disporre l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie in parte il ricorso e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato nella parte in cui riclassifica l'area di proprietà della ricorrente, qualificata dal P.A.T. come "residuale e periurbana" ex art. 51 delle N.T.A., in "sub ambito agricolo di ammortizzazione e transizione" ex art. 142 delle N.T.O. al P.I.;

rigetta per il resto il ricorso;

compensa le spese di lite fra 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

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/05/2013

IL SEGRETARIO

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