



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 779 del 2012, proposto da: Diego Zanin, Michela Panato, Maurizio Cantu', Emanuela Zonta, Paolo Castagna, Flavia Bin, Agostino Lista, Elisa Babbi, Lorenzo Salvalaio, Giulio Ruggeri, Enzo Claudio Salvaro, Luisa Brazzoduro, Luca Toninelli, rappresentati e difesi dagli avv. Carlo Fratta Pasini, Barbara Ferrari, Giorgio Pinello, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia, San Polo, 3080/L;

contro

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

nei confronti di

Ferrari Saccomani S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Stefano Baciga e Antonio Sartori, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Venezia-Mestre, Calle del Sale, 33;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Verona 23/12/2011 n. 91, con cui è stato approvato il Piano degli Interventi del Comune di Verona, limitatamente alla parte in cui, in accoglimento della manifestazione di interesse n. 175 presentata dalla controinteressata, prevede la realizzazione di un complesso residenziale in località Borgo Santa Croce del Comune di Verona, Via A. da Legnago, per una SUL complessiva pari a 3.750 mq, con relativa strada di lottizzazione e parcheggi e della deliberazione del Consiglio Comunale 8/9/2011 n. 59, di adozione del Piano degli Interventi del Comune di Verona, limitatamente alla parte in cui viene accolto l'emendamento n. 289 alla proposta di deliberazione n. 65/2011 del Piano degli Interventi con cui viene considerata "ammissibile" e, quindi, da inserire nell'adottando P.I. la manifestazione di interesse n. 175 e la relativa scheda norma.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Verona e di Ferrari Saccomani S.r.l.;

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. I ricorrenti sono proprietari di villette bifamiliari site sul limite esterno dell'edificato del Comune di Verona, fronteggianti un'ampia area agricola che si frappone tra il consolidato urbano e le colline della vicina Valpantena, ad una distanza di circa 2 Km dal Castello di Montorio.

2. Gli stessi, al fine di giustificare il loro interesse al ricorso, premettono che proprio la presenza dell'area agricola antistante gli edifici di loro proprietà,

garantisce loro la possibilità di godere di un panorama di particolare valore, nonché integrità e salubrità dell'ambiente.

3. Tale area agricola ha trovato particolare tutela anche nel P.A.T. del Comune di Verona, dove la suddetta zona è stata ricompresa all'interno della "Zona agricola di ammortizzazione e transizione" che, ai sensi dell'art. 61.01 delle n.t.a., 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".

4. Anche nel progetto iniziale del P.I. del Comune di Verona, l'area in questione era stata inclusa all'interno del "sub ambito agricolo di ammortizzazione e transizione", disciplinato dall'art. 142 delle N.T.O. al P.I. secondo il quale *"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."*

5. Ed anche la Tavola relativa Disciplina programmatica del P.I. risultava ricomprendere la zona interessata nella cosiddetta "Green Belt" (cintura verde).

6. Ciò premesso, al fine di dare attuazione agli obiettivi e 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, da inserire successivamente nell'adottando P.I. .

7. Ebbene, con manifestazione d'interesse n. 175, la società Ferrari Saccomani ha proposto al Comune di Verona la realizzazione, nella porzione di sua proprietà

dell'area agricola sopradescritta, di una nuova lottizzazione a prevalente destinazione residenziale.

8. Tale manifestazione d'interesse, inizialmente, è stata ritenuta inammissibile, in fase istruttoria, da parte degli uffici comunali, per incompatibilità con la destinazione urbanistica di ordine superiore. Successivamente, invece, è stata ritenuta ammissibile trattandosi "di un ambito contiguo ad una zona consolidata del PAT". Quindi, è stata recepita nella disciplina operativa del P.I. adottato con delibera n. 59 dell' 8.9.2011, in questa sede impugnata.

9. I ricorrenti hanno presentato osservazioni al P.I., che sono state respinte.

10. Con delibera n. 91 del 23.12.2011, anch'essa impugnata con il presente ricorso, è stato definitivamente approvato il P.I. del Comune di Verona, con l'accoglimento della manifestazione d'interesse n. 175 presentata dalla ditta Ferrari – Saccomani s.r.l. . .

11. Con il primo motivo la parte ricorrente ha dedotto la violazione degli artt. 3, 14 e 17 della L.R. n. 11/2004, nonché l'eccesso di potere per illogicità manifesta e incongruità e insufficienza della motivazione, ciò in considerazione dell'incompatibilità dell'intervento previsto con l'art. 61.01 delle n.t.a. del P.A.T., che sottopone l'area interessata ad una particolare tutela, e con l'art. 61.03 delle stesse n.t.a., che condiziona la modifica del perimetro della zona di ammortizzazione e transizione, all'espletamento di "successive analisi e approfondimenti".

11.1. Con il secondo ed il terzo motivo la parte ricorrente ha dedotto la violazione degli artt. 6,14 e 17 della L.R. n. 11/2004, nonché l'eccesso di potere, per contrasto delle delibere impuginate con l'art. 61 delle n.t.a. del P.A.T. e con l'art. 142 del P.I., nonché per illogicità, incongruità e insufficienza della motivazione. Tali vizi sarebbero integrati dalla diversità dei giudizi, espressi dal Comune in merito all'intervento, nella fase istruttoria preconsigliare e in quella consigliare decisoria; in

tali sedi la trasformazione residenziale della superficie era stata ritenuta, prima incompatibile e, poi, senza alcun valido motivo, compatibile con il P.A.T. . Inoltre, secondo i ricorrenti, la scelta comunale avrebbe violato anche le linee guida deliberate dal Comune per l'accoglimento delle proposte d'intervento da regolare con l'accordo pubblico – privato di cui all'art. 6 della L.R. n. 11/2004; ciò in quanto dette linee guida consentirebbero soltanto l'approvazione di proposte d'intervento di rilevante interesse pubblico, nel caso specifico ritenuto assente.

12. I ricorrenti hanno dunque chiesto, oltre all'annullamento degli atti impugnati, anche la condanna dell'amministrazione comunale al risarcimento del danno subito per effetto dei provvedimenti oggetto d'impugnazione.

13. Si sono costituiti il Comune di Verona e la Ferrari Saccomani srl, eccependo, in via pregiudiziale, l'inammissibilità del ricorso per difetto della legittimazione ad agire in capo ai ricorrenti, contestando, nel merito, in fatto e in diritto le asserzioni della difesa di parte ricorrente e chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato.

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

DIRITTO

1. Pregiudizialmente, deve essere disattesa l'eccezione di difetto di legittimazione ad agire avanzata dalla difesa del Comune e della controinteressata.

Infatti, nel caso di specie, i ricorrenti non vantano una mera "vicinitas" rispetto al nuovo intervento edificatorio, ma subiscono da questo un pregiudizio certo e concreto in termini di compromissione del godimento delle loro proprietà.

Il nuovo insediamento residenziale, infatti, andrebbe ad occupare l'area agricola antistante le villette abitate dai ricorrenti, le quali attualmente si trovano sul limite esterno dell'edificato urbano e possono beneficiare del verde e del silenzio della campagna e di una visuale ampia e libera.

In particolare, con il contestato intervento si prevede l'inserimento, in tale area confinante, di diversi fabbricati a due piani fuori terra, che dovrebbero ospitare, in tutto, circa 80 abitanti, nonché di edifici a destinazione commerciale-direzionale, quindi, la realizzazione di nuove strade, parcheggi ed opere infrastrutturali. Il che, oltre a ripercuotersi negativamente sulla conformazione del paesaggio, inevitabilmente determinerà un aumento del traffico veicolare e pedonale, e un connesso aumento dell'inquinamento atmosferico e acustico, con conseguenti riflessi negativi sulla qualità della vita degli attuali residenti.

D'altra parte è evidente come una cosa è avere di fronte la propria residenza una fascia agricola di territorio precollinare e altra cosa ancora essere fronteggiati da un insediamento residenziale.

Pertanto, in considerazione delle rilevanti dimensioni dell'intervento edilizio progettato e dei prevedibili riflessi che lo stesso può ragionevolmente produrre sulla sfera giuridica dei ricorrenti, si ritiene che nella specie non possa negarsi, in capo a costoro, l'esistenza di un interesse differenziato e qualificato. (Si veda la sentenza del Consiglio di Stato n. 5715/2012 che ha riguardato un caso analogo).

2. Nel merito il ricorso è fondato.

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

Come precisato in fatto, l'area su cui dovrebbe essere insediata la nuova lottizzazione residenziale, nel P.A.T. vigente è ricompresa nell'ambito della "Zona agricola di ammortizzazione e transizione" disciplinata dall'art. 61 delle n.t.a. che, al punto 61.01, così la definisce: "Trattasi di zone agricole poste tra i margini della città in trasformazione e la campagna aperta. Esse, per la loro vulnerabilità antropica, sono sottoposte a particolare tutela". Al punto 61.03 delle n.t.a. si prevede che 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.”

2.2. Dalla lettura di tali disposizioni si ricava che il P.A.T. ha inteso sottoporre a particolare tutela le aree agricole, come quella in esame, che, essendo poste tra i margini della città e l'aperta campagna, sono “ad alta vulnerabilità antropica”, ovvero appetibili dal punto di vista della trasformazione urbanistica proprio perché a ridosso della città in trasformazione. Per dette aree il P.A.T. ha stabilito la non trasformabilità, prevedendo che le stesse siano “sottoposte a particolare tutela” ed ha ammesso solo interventi sull'esistente e funzionali all'attività agricola. Il P.I. può modificare il perimetro di queste zone, ampliandolo o restringendolo, a seconda che, sulla base di successive analisi ed approfondimenti, sia riscontrata o meno la presenza delle caratteristiche di cui al punto 61.01 (zona agricola, ubicata tra i margini della città in trasformazione e l'aperta campagna). Ciò in quanto l'individuazione delle zone operata dal PAT è solo indicativa, mentre spetta al P.I., in coerenza e in attuazione del PAT, sulla base di un quadro conoscitivo aggiornato, di suddividere il territorio comunale in zone territoriali omogenee (art. 17, comma 2, L.R. n. 11/2004). Tuttavia, l'esigenza di tutelare e preservare le aree agricole situate tra l'abitato e l'aperta campagna e indicativamente individuate nel P.A.T. costituisce una condizione di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni ammissibili, vincolante per il P.I. .

2.3. D'altra parte, nella relazione al P.A.T. si legge che tra gli obiettivi principali di tale strumento di pianificazione territoriale ed urbanistica vi è quello di evitare ulteriore consumo di territorio e di conservare, valorizzandoli, sia ai fini paesaggistici, sia a quelli dello sfruttamento agricolo, i territori rurali posti ai margini urbani. Così come si legge che *“La nuova Verona non avrà grandi aree di espansione oltre a quelle strettamente necessarie ad operazioni di ricomposizione dei margini dell'edificato o per reperire aree a standard. Questo significa che la maggior parte dell'operatività*

del Piano sarà concentrata nella trasformazione della città esistente in operazioni di ristrutturazione, riqualificazione e trasformazione del tessuto urbano”.

Infine, con specifico riferimento alle zone agricole di ammortizzazione e transizione, la relazione al P.A.T. così si esprime: *“Costituiscono una fascia del territorio rurale posta lungo il perimetro della città in trasformazione, a ridosso dell’ambito urbano, e disegnano una sorta di cintura verde attorno alla città. Sono aree particolarmente delicate perché si trovano a cavallo tra la città e la campagna e per questo motivo altamente vulnerabili in quanto sottoposte a tensioni fondiarie che possono originare trasformazioni improprie. Esse assumono inoltre una importante valenza progettuale sia nella ricomposizione del paesaggio rurale che nell’operazione di ridisegno dei limiti dell’ambito urbano. Vanno a formare un cuscinetto verde che rappresenta il momento di distacco, di filtro, tra la città e la campagna, indispensabile per riproporre o ricostruire il limite tra l’elemento antropico e la natura. La grande delicatezza e vulnerabilità di queste aree va tutelata con misure che ne salvaguardino l’integrità e dove essa è compromessa vadano a rimuovere gli elementi di degrado e di incongruità”.*

Conformemente a tali criteri, il P.I. ha disciplinato la “Zona agricola di ammortizzazione e transizione” all’art. 142 delle N.T.O. riportato nella parte in fatto.

2.4. Pertanto, considerata la lettera dell’art. 61 delle n.t.a. del P.A.T., nonché le scelte strategiche e gli obiettivi che sono alla base di tale norma, è chiaro che - pena il sostanziale svuotamento di tutela della zona agricola di ammortizzazione e transizione prevista dal P.A.T., ovvero, una surrettizia modifica delle linee di sviluppo insediativo previste dal P.A.T. stesso - una ripermetrazione della zona in questione ad opera del P.I. doveva necessariamente passare per un apposito procedimento completo d’istruttoria, da concludersi con un provvedimento che giustificasse la ragionevolezza della scelta e la sua coerenza con la disciplina del P.A.T. Il che non è avvenuto, né risulta che l’amministrazione abbia compiuto alcuna analisi e approfondimento delle caratteristiche dell’area di proprietà della

controinteressata. Se ne deve trarre che tale area è rimasta all'interno della zona agricola di ammortizzazione e transizione così come delimitata dal P.A.T. .

2.5. Ed allora, se questo era lo stato degli atti al momento della presentazione, da parte della ditta Ferrari-Sacomani, della manifestazione d'interesse n. 175, risulta evidente come tale manifestazione d'interesse, in quanto prevedeva l'inserimento, in tale zona agricola particolarmente tutelata, di una lottizzazione residenziale, doveva necessariamente essere ritenuta inammissibile.

Invece, dopo una prima valutazione in tal senso, con la delibera del C.C., qui impugnata, n. 59 dell' 8.9.2011, di adozione del P.I., la detta manifestazione d'interesse è stata ritenuta ammissibile, trattandosi "di un ambito contiguo ad una zona consolidata del PAT", e dunque, con tale solo apparente motivazione, è stata inserita nel P.I. .

2.6. Tale delibera si basa su di un evidente travisamento dei fatti, in quanto l'area ricade in una zona prevista dal PAT come agricola di ammortizzazione e transizione, nella quale non sono ammesse nuove edificazioni. Né si può ritenere che tale provvedimento abbia legittimamente comportato una implicita restrizione della zona agricola sottoposta a tutela, in quanto, per quanto sopra detto, secondo una corretta interpretazione del P.A.T., la restrizione del perimetro della zona agricola di ammortizzazione deve essere preceduta da un approfondito esame delle caratteristiche dell'area da escludere dalla zona tutelata, dal quale emerga, in relazione a tale area, la mancanza di taluno degli elementi indicati al punto 61.01 dell'art. 61 (zona agricola, ubicata tra i margini della città in trasformazione e l'aperta campagna).

3. La difesa della controinteressata sostiene a tal proposito che il fondamento del potere esercitato dal Consiglio Comunale sia da individuare anche nell'art. 52 del P.A.T. in materia di "Limiti fisici alla nuova edificazione". Tale norma assegna al P.I. la facoltà di prevedere variazioni dei limiti fisici alla nuova edificazione previsti

dal P.A.T. . Il richiamo di tale norma (peraltro anch'essa finalizzata alla definizione paesaggistica dei margini urbani) non è però pertinente. Infatti, per “limiti fisici alla nuova edificazione” il P.A.T. intende la presenza di “*elementi lineari di carattere naturale, storico-architettonico, infrastrutturale, che determinano un contenimento dello sviluppo insediativo con l'obiettivo di tutelare le invarianti, le fragilità e le caratteristiche paesaggistico-ambientali, tecnico-agronomiche e di integrità fondiaria del territorio comunale*”. Tali possono essere, un muro antico di confine, una chiesa posta in capo alla città, volutamente isolata rispetto al nucleo antico, un corso d'acqua, una strada provinciale. Viceversa, nel caso in esame, non vi è alcun preesistente limite fisico all'edificazione, bensì solo un perimetro disegnato sulla carta, che però si è reso necessario per individuare una zona agricola da preservare in ragione della sua delicata ed imprescindibile funzione di filtro tra la città e la campagna. Le due norme, dunque, regolano fattispecie diverse, non rapportabili fra loro e sottoposte a gradi diversi di tutela.

4. Pertanto, le delibere impugnate di adozione e di approvazione del P.I., nella parte in cui prevedono la realizzazione di un complesso residenziale in zona qualificata dal P.A.T. come agricola di ammortizzazione e transizione, si pongono in 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”.

5. Il ricorso deve, dunque, essere accolto con l'annullamento degli atti impugnati nei limiti dell'interesse dei ricorrenti.

6. In ragione della peculiarità della controversia si ritengono sussistenti giusti motivi per disporre la 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, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei limiti dell'interesse dei ricorrenti.

Spese compensate.

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.)