

Pubblicato il 28/03/2022

N. 02240/2022REG.PROV.COLL.

N. 01758/2021 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 1758 del 2021, proposto dai signori -... e ..., rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Manzi, Tiziano Ugoccioni e Joseph Brigandi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

il Comune di Verona, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Michelin e Fulvia Squadroni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, Sezione seconda, n. 789 del 3 settembre 2020, resa tra le parti, concernente il diniego relativo alla domanda di 'validazione urbanistica' per il cambio della categoria da A4 a A5.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2022 il consigliere Nicola D'Angelo;

Viste le istanze di passaggio in decisione depositate dagli avvocati Tiziano Uguccioni, Andrea Manzi, Joseph Brigandì, Giovanni Michelin e Fulvia Squadroni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I signori ...e .... hanno impugnato dinanzi al Tar per il Veneto il provvedimento del 14 marzo 2019, prot. n. 95088, del Comune di Verona di diniego dell'istanza di 'validazione urbanistica', ai sensi dell'articolo 74 N.T.A. del piano degli interventi, per il cambio di categoria da A4 a A5 di un edificio di loro proprietà.

1.1. In particolare, lo stesso fabbricato con il piano degli interventi approvato con delibera del Consiglio comunale n. 8 del 16 febbraio 2017, relativo alla schedatura di tutti gli immobili ai quali il Comune ha inteso attribuire tutela, è stato ricompreso nella categoria A4 per il suo interesse storico-documentario dell'architettura liberty.

1.2. Secondo i ricorrenti, invece, l'edificio non presenterebbe alcun valore documentario in quanto:

- è stato costruito negli anni 30, quando lo stile liberty non era più in voga e secondo gli stilemi propri dell'edilizia economica e popolare di quel periodo;

- nel 1984 ha subito un importante intervento di ristrutturazione, che ha lasciato intatte solo le mura perimetrali; sono seguiti altri interventi, quali l'ampliamento del seminterrato, l'installazione di inferriate alle finestre, il riassetto generale del giardino;

- vi sarebbero altri edifici nell'intorno che presentano i medesimi elementi architettonici che caratterizzano quello in esame e che non sono classificati, o che sono classificati in categoria A.5.;

- gli elementi architettonici originali sono di scarso valore materico, essendo di produzione industriale e gli altri non sono riconducibili al progetto originario, ed inoltre l'edificio non reca alcun elemento riconducibile a forme e modi tipici di una determinata produzione edilizia, quindi ad essi nessun valore documentario può essere attribuito.

1.3. Il Comune ha invece negato la modifica della categoria per le seguenti ragioni:

*“L'edificio esistente conserva elementi tipici peculiari degli edifici liberty che si possono ritrovare anche in altri edifici attigui quali le mensole di gronda, i contorni finestra in cemento, elementi decorativi, marcapiano. Il fabbricato risulta modificato internamente ed esternamente ma ciò non priva l'edificio del proprio valore testimoniale, visto a che la categoria A4 contempla nella propria definizione la possibilità di aver subito modifiche nel corso della storia (“Edifici di valore tipologico/documentario, paesaggistico ed ambientale con modificazioni pesanti, e assimilabili”). L'edificio nel suo complesso, senza entrare in considerazioni circa il valore artistico dello stesso, presenta pertanto un indubbio valore tipologico e documentario, essendo una testimonianza del tessuto insediativo storico che il PI ha voluto tutelare. Si ribadisce che gli edifici che il P.I. ha classificato e definito di valenza ambientale, come quello in esame (A.4), sono da tutelare non in base al loro valore storico-artistico, ma al valore testimoniale ed ambientale, secondo l'analisi, compiuta in sede di pianificazione urbanistica, delle componenti storiche del sistema insediativo consolidato del territorio comunale; senza entrare nel merito di alcuna comparazione con altri edifici citati nella documentazione prodotta, si evidenzia – in linea generale - che l'eventuale esclusione di edifici che potrebbero avere caratteristiche analoghe o l'eventuale errata classificazione degli stessi non è rilevante rispetto alla valutazione della classificazione dell'edificio oggetto della presente istanza, in quanto ogni edificio va valutato autonomamente. Pertanto, come già comunicato, la costruzione esistente, ad avviso dello scrivente, presenta nel suo complesso i valori predeterminati dal*

*P.I. per la categoria A.4. Come già detto, tale categoria contempla la possibilità che l'edificio abbia subito, nel corso della storia, modifiche anche pesanti".*

1.4. Nel ricorso è stato evidenziato che la classificazione dell'edificio nella categoria A4 sarebbe stata basata sull'erroneo presupposto che si trattasse di uno stabile recante testimonianza dell'architettura liberty, con una affermazione conseguente ad un'omessa istruttoria anche in relazione all'analisi filologica presentata dai ricorrenti. Inoltre, altri edifici della stessa area e recanti gli stessi elementi architettonici sarebbero stati classificati in categoria A5.

2. Il Tar di Venezia, con la sentenza indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso, rilevando come il piano degli interventi della città di Verona, che ha proceduto alla classificazione degli edifici, fosse connotato da una valutazione ampiamente discrezionale nell'ambito di scelte operate in sede di pianificazione per finalità di tutela ambientale e identitaria.

2.1. Secondo lo stesso Tribunale, non rileverebbe nella valutazione dell'assoggettabilità alle varie categorie l'intrinseco valore storico e artistico di un edificio, ma il valore di testimonianza storica di una certa architettura presente nel Comune, tutelata in quanto carattere identificativo di una certa parte della città. Pertanto, la circostanza che l'edificio non costituiva una produzione architettonica originale del periodo "liberty", poiché costruito in un'epoca successiva, non poteva escludere che conservasse un valore documentario del tessuto insediativo di quella parte della città tutelato dal piano.

3. Contro la suddetta sentenza hanno proposto appello i signori Zuliani e Minari sulla base dei seguenti motivi di appello.

3.1. Parte appellante prospetta, innanzitutto, l'erroneità della sentenza nella parte in cui non ha considerato adeguatamente quanto dedotto con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio. Le valutazioni svolte dal Comune di Verona in sede di redazione del piano degli interventi non avrebbero tenuto conto delle condizioni

effettive dell'immobile. Nel provvedimento di diniego al passaggio di categoria l'Amministrazione ha evidenziato che l'immobile di cui è causa presenterebbe alcuni elementi decorativi esterni che costituirebbero testimonianza dell'epoca liberty. Senonché, all'atto della domanda di riclassificazione, i ricorrenti sostengono di aver dimostrato che tali elementi non erano originali, ma sono stati introdotti in epoche successive con provenienza dalla produzione industriale, quindi privi di ogni pregio artistico, tipologico o documentale. Quest'ultima circostanza sarebbe inconfutabile, essendo stata accertata *per tabulas* la realizzazione industriale e non artigianale degli elementi ritenuti meritevoli di tutela.

3.2. La sentenza impugnata inoltre sarebbe erronea laddove ha condiviso la giustificazione del diniego opposto alla richiesta di riclassificazione dell'immobile. Il Comune di Verona ha osservato che *“l'edificio esistente conserva elementi tipici peculiari degli edifici liberty che si possono ritrovare anche in altri edifici attigui quali le mensole di gronda, i contorni finestra in cemento, elementi decorativi, marcapiano”*. Tuttavia, i ricorrenti hanno prodotto un report fotografico, a dimostrazione che proprio gli edifici attigui a quello di loro proprietà risultavano classificati in categoria A5, nonostante la presenza quegli elementi di decoro in ragione dei quali il Comune ha ricondotto il fabbricato alla classe A4. In sostanza, tale circostanza proverebbe l'eccesso di potere per violazione dei principi di equità e di parità di trattamento che invaliderebbe l'operato dell'Amministrazione.

4. Gli appellanti hanno poi depositato ulteriori documenti il 26 febbraio 2021 e il 9 settembre 2021, nonché una memoria il 20 settembre 2021 ed una replica il 30 settembre 2021.

5. Il Comune appellato si è costituito in giudizio il 2 marzo 2021, chiedendo il rigetto dell'appello.

6. Nella camera di consiglio del dl 30 marzo 2021 l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata, presentata contestualmente al ricorso, è stata rinviata al merito.

7. La causa è stata trattenuta in decisione nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2022, senza che la parte appellante abbia insistito per l'esame della istanza cautelare.

8. L'appello non è fondato.

9. Il Comune di Verona con il piano degli interventi approvato con la delibera del Consiglio comunale n. 8 del 16 febbraio 2017 ha classificato le unità edilizie ricadenti nel sistema insediativo storico della città in base al loro valore storico, architettonico e testimoniale, definendo, in base alla categoria di attribuzione, gli interventi ammissibili, ulteriormente distinguendo tra interventi sempre ammessi ed interventi ammessi previa analisi filologica, cioè previa valutazione della loro compatibilità con il grado di tutela riconosciuto al fabbricato.

9.1. L'articolo 74 delle NTA ha quindi classificato gli edifici del sistema insediativo storico in sette categorie, enunciando, di ciascuna, i criteri di classificazione:

- categoria A1, che contempla gli edifici contenenti *“Emergenze architettoniche di maggiore rilievo ed edifici di valore storico o architettonico intatti o con modificazioni reversibili e assimilabili”*;
- categoria A2, che include gli edifici con *“Emergenze architettoniche ed edifici di valore storico o architettonico intatti o con modificazioni reversibili e assimilabili”*;
- categoria A3, per gli *“Edifici di valore tipologico/ documentario, paesaggistico e ambientale intatti o con modificazioni reversibili e assimilabili; emergenze architettoniche ed edifici di valore storico o architettonico con modificazioni pesanti e assimilabili”*;
- categoria A4, che comprende gli *“Edifici di valore tipologico/ documentario, paesaggistico ed ambientale con modificazioni anche pesanti e assimilabili”*;
- categoria A5, per gli *“Edifici sostanzialmente modificati e assimilabili. Edifici recenti privi di valore”*.

9.2. Lo stesso art. 74 delle NTA ha poi previsto la possibilità di modificare la suddetta classificazione mediante la presentazione di *“un’analisi filologica”* che dimostrasse *“la presenza di valori e di tutele diversi da quelli predeterminati dal PI, evidenziando una diversa classe di valore dell’unità edilizia, e quindi la proposta di attribuzione di una diversa categoria”*.

9.3. Gli appellanti, il cui edificio era stato ricompreso nella categoria A4, hanno quindi chiesto di modificarne la classificazione in A5, sostenendo che non vi fossero elementi tali da farlo considerare un edificio di valore tipologico/documentario (la richiesta è stata fatta per poter accedere alle misure edilizie premiali di cui alla legge regionale del Veneto n. 43 del 2018).

9.4. Il Comune non ha però accolto l’istanza, in quanto, nonostante le modifiche subite dal fabbricato nel corso del tempo, il valore tipologico e documentario del tessuto insediativo storico della città che connotava l’immobile non era stato compromesso: *“l’edificio esistente conserva elementi tipici peculiari degli edifici liberty che si possono ritrovare anche in altri edifici attigui quali le mensole di gronda, i contorni finestra in cemento, elementi decorativi, marcapiano”*.

9.5. Il Tar di Venezia ha respinto il ricorso proposto contro il diniego, con una sentenza basata prevalentemente sul carattere discrezionale delle scelte classificatorie contenute nel piano degli interventi e sulla finalità di tutela identitaria della categoria.

10. Nei motivi di appello, che possono essere trattati congiuntamente, i ricorrenti deducono, essenzialmente, che il Comune appellato abbia ricompreso l’edificio di loro proprietà nell’ambito della categoria A4 senza tener conto delle condizioni effettive dell’immobile.

Tale incoerente valutazione sarebbe stata poi mantenuta anche nel provvedimento impugnato, che ha negato la modifica della categoria esistente in A5 (gli elementi liberty indicati dall’Amministrazione non erano originali, ma introdotti in epoche

successive con provenienza dalla produzione industriale e senza pregio tipologico o documentale).

11. La tesi degli appellanti non può essere condivisa.

Va innanzitutto premesso che, come ha evidenziato il Tar nella sentenza impugnata, il Comune nella redazione del piano degli interventi ha un'ampia discrezionalità nell'esercizio dei poteri di pianificazione.

Le classificazioni effettuate dall'Amministrazione in sede di pianificazione urbanistica costituiscono infatti apprezzamenti di merito, sottratti al sindacato di legittimità se non per profili di illogicità ed irragionevolezza (cfr. *ex multis*, Cons. Stato: sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3095; sez. VI, 10 giugno 2021, n.4454)

11.1 In tale contesto, la classificazione operata ha avuto come scopo, non irragionevole, la protezione del valore identitario e testimoniale degli edifici del centro della città e nello specifico la ricomprensione del fabbricato di cui è causa nella categoria A4 per il suo interesse documentario dell'architettura liberty.

11.1. Ciò non significa che l'edificio dovesse presentare determinate caratteristiche al momento della sua costruzione, ma che gli elementi liberty, seppure introdotti in epoche successive, ne hanno comunque caratterizzato la fisionomia e sono perdurati fino alla definizione della categoria di appartenenza (quanto ai materiali utilizzati la loro origine industriale non inficia la classificazione operata, posto che non trattasi di profili che riguardano rilievi storico artistici degli stessi).

11.2. D'altra parte, dalla stessa documentazione fotografica allegata emerge la ragionevolezza della valutazione in concreto effettuata, sulla presenza di elementi tipici dell'epoca liberty, non eliminati dagli interventi successivi operati sull'immobile.

11.3. Né può essere d'ostacolo quanto prospettato dai ricorrenti, anche sulla base di una relazione tecnica depositata il 9 settembre 2021, sulla comparazione con i valori



stori, tipologici, documentari ed architettonici di altri edifici presenti nella zona classificati in maniera differente (A5) rispetto all'edificio in esame.

11.5. La dedotta disparità di trattamento non può, infatti, ritenersi sussistente in relazione ad un giudizio operato singolarmente per ciascun edificio dall'Amministrazione.

In ogni caso, la possibilità, da parte del giudice, di sindacare sotto il profilo della disparità di trattamento l'esercizio del potere di pianificazione è contenuta entro limiti rigorosi. E ciò in considerazione della circostanza che, di per sé, il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento è configurabile solo nel caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità di trattamento riservato alle stesse, ipotesi che non sussiste nel caso di specie.

11.6. Infine, al di là delle prospettazioni di parte appellante sulla generale nozione del termine 'liberty', l'edificio esistente, conservando elementi sicuramente riferibili a quello stile, quali le mensole di gronda, i contorni finestra in cemento, elementi decorativi, marcapiano, appare mantenere un peculiare valore tipologico e documentario e dunque costituire una testimonianza del tessuto insediativo storico che il piano degli interventi ha voluto tutelare: gli edifici realizzati prima della seconda guerra mondiale costituiscono un patrimonio che – per le loro caratteristiche oggettive – giustifica un particolare regime di tutela, quale individuato di volta in volta dall'Autorità urbanistica.

12. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata.

13. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (n. 1758/2021), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna gli appellanti al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune appellato nella misura complessiva di euro 3000,00 (tremila/00), oltre agli oneri previsti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere, Estensore

Silvia Martino, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Nicola D'Angelo**

**IL PRESIDENTE**

**Luigi Maruotti**

IL SEGRETARIO