COMUNE DI VERONA
Comune di Verona
Protocollo N.0300546/2018 del 24/09/2018
E

Verona 2007 srl
Via Leone Pancaldo n. 62
37138 Verona

Spett.le
Comune di Verona
Direzione Pianificazione e Territorio
Autorizzazioni Paesaggistiche
Via Pallone, 9
37121, Verona

Oggetto: osservazioni alla "Variante 23" al Piano degli Interventi del Comune di Verona adottata con D.C.C. n. 31 del 21 giugno 2018. Area ex opificio Tiberghien, sito in Verona, San Michel Extra, Via Unità d'Italia n. 25, identificato catastalmente al foglio 229, mappale 329.

Premessa

L'art. 21 bis dell'Allegato C della DRG n. 3446 del 7 novembre 2006, con la quale è stata approvata la variante n. 2 al Piano di Area Quadrante Europa Verona (P.A.Q.E.), prevede che *"nell'area indicata come ex opificio Tiberghien deve essere redatto uno strumento urbanistico attuativo (...). La destinazione delle aree ricadenti all'interno del comparto è unificata ed assume la classificazione ZTO D con funzione abitativa, direzionale, artigianale, **commerciale e turistico ricettiva**"*. La scheda allegata al suindicato articolo (Allegato J) specifica poi che nella zona "ex Tiberghien" la diminuzione della volumetria esistente è pari al 25%.

Al recupero dell'esistente per il 75% e alla riqualificazione dell'area destinandola alle funzioni previste dal P.A.Q.E. è stata poi aggiunta la specifica possibilità di insediare nell'area dismessa dell'ex Tiberghien medie e grandi strutture di vendita. La Legge Regionale Veneto 28 dicembre 2012 n. 50 e il relativo Regolamento di attuazione n. 1 del 21 giugno 2013, approvato dalla Giunta Regionale con alcuni mesi di ritardo rispetto al termine previsto dalla stessa legge regionale, hanno infatti attribuito ai Comuni – entro 180 giorni dall'entrata in vigore del regolamento medesimo[1] - il potere di individuare, attraverso una variante urbanistica al Piano degli Interventi, *"le nuove aree per l'insediamento delle medie strutture[2] e delle grandi strutture di vendita (...) anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica di aree o strutture dismesse e degradate"* (art. 2 del Regolamento n. 1/2013).

Nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, in data 14 agosto 2013, la società Verona 2007 srl, proprio in coerenza con i criteri di intervento delineati anche dal Regolamento da ultimo citato, ha presentato al Comune di Verona una richiesta di parere in merito ad un progetto preliminare di Piano attuativo finalizzato al recupero e alla riqualificazione dell'ex area industriale Tiberghien, prevedendo la collocazione di attività e funzioni ricomprese tra quelle indicate dalla variante n. 2 al P.A.Q.E., tra cui l'insediamento di una grande struttura di vendita (per 9.336 mq), di un albergo (per 6.550 mq), nonché di edifici ad uso residenziale (per 15.855 mq) e ad uso direzionale (per 4.485 mq) per una SUL totale di 45.486

[1] Termine prorogato ad un anno dalla L.R. n. 32 del 29 novembre 2013
[2] Con superficie di vendita superiore a 1.500 metri quadrati.

mq con un volume totale di 198.195 mc, pari al 75% del volume esistente. Tale progetto, come noto, è stato oggetto di una Conferenza dei servizi preliminare, il cui esito positivo è contenuto nella Determina Dirigenziale del Comune di Verona n. 5774 del 9 dicembre 2013.

A seguito dell'apposizione di un vincolo di particolare interesse storico-culturale da parte della Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza su una parte considerevole delle strutture dell'ex opificio Tiberghien, su sollecitazione degli uffici comunali, si è provveduto a concordare con la stessa Soprintendenza lo sviluppo di un nuovo progetto di riqualificazione dell'area che ha avuto formale approvazione con i provvedimenti n. 24171 dell'11 ottobre 2016 e n. 26502 del 4 novembre 2016, dei quali il Comune di Verona ha avuto immediata conoscenza in quanto sempre indirizzati anche a quest'ultimo.

Conseguentemente, sulla base del suindicato progetto, previa presentazione dei necessari titoli edilizi (SCIA n. 06.03.000947 anno 2018 prot. 37018 del 03.02.2016 e autorizzazione della Soprintendenza n. 4807 del 04.03.2016), la società ha provveduto alla demolizione delle parti dell'immobile non sottoposte a vincolo di interesse storico - artistico ai sensi del D.lgs. n. 42/2004, nonché alla rimozione del materiale contenente amianto dell'area (attestata dal piano di Lavoro n. 43/2015 inviato in data 4 settembre 2015 all'ULSS20 Verona-dipartimento SPISAL); ciò al fine di procedere poi alla ricostruzione dell'esistente secondo le direttive contenute nel progetto approvato dalla Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza.

Dopo due anni, anziché nel termine stabilito *ex lege* di 180 giorni dall'entrata in vigore del citato Regolamento[3], il Comune di Verona, con Deliberazione della Giunta Comunale del 3 febbraio 2015, ha poi approvato l'elenco delle aree degradate da riqualificare, individuando l'ex Tiberghien come sito caratterizzato da degrado edilizio, urbanistico e socio–economico e specificando che l'unica destinazione d'uso incompatibile con le caratteristiche dello stesso è quella "produttivo-manifatturiera".

Nonostante i ritardi nell'approvazione dell'elenco, la qualificazione del Tiberghien come area degradata, da riqualificare sulla base dei criteri contenuti nella citata legge regionale n. 50/2012 e nel relativo Regolamento di attuazione e da destinare a funzioni commerciali, si è posta in perfetta armonia con gli atti e le determinazioni precedentemente adottate, che avevano indotto la società ad avviare e, in buona parte, concludere (si pensi alle opere di demolizione o di rimozione dell'amianto) gli onerosi interventi preliminari al recupero dell'ex opificio per uso commerciale, turistico -alberghiero e, in parte, residenziale.

Tuttavia, soltanto dopo ulteriori due anni, con delibera n. 1 del 20 gennaio 2017 è stato avviato dal Comune di Verona il procedimento, non ancora concluso, di adeguamento del Piano degli Interventi alle suindicate

[3] Termine prorogato ad un anno dalla L.R. 32 del 29 novembre 2013.

normative regionali e al citato elenco delle aree degradate. Invero, in tale occasione, l'amministrazione comunale con delibera di adozione della variante n. 23 del gennaio 2017 ha esercitato il suo potere di pianificazione del territorio nel rispetto degli interessi del privato e in conformità agli atti e alle determinazioni formali assunte sino a quel momento, prevedendo una destinazione commerciale dell'area in oggetto pari a 15.305 mq, e quindi ritenendo che un tale assetto non fosse in contrasto con alcun interesse pubblico.

Non è chiara quale sia stata la valutazione successivamente effettuata da Codesta amministrazione, quando con la delibera del 21 giugno 2018, in sede di nuova adozione della medesima variante ha invece previsto per l'area Tiberghien una sensibile riduzione delle destinazioni d'uso: una SUL destinata ad attività commerciale per soli 6.000 mq (anziché per 15.305 mq)[4]; terziaria per 13.598 mq (anziché per 0 mq)[5]; turistico- ricettiva per 0 mq (anziché per 9.598 mq)[6] e abitativo per 2.570 mq (confermando per 2.570 mq)[7] e a spazio pubblico per 971 mq (confermando per 971 mq)[8] .

1 – Violazione del principio di non discriminazione e del principio di proporzionalità. Violazione del legittimo affidamento dell'operatore economico.

In considerazione di quanto sopra descritto non si possono non considerare alcuni elementi peculiari che rendono gli interessi della società Verona 2007 srl meritevoli di tutela.

È necessario infatti rilevare che la società proprietaria dell'area è titolare quantomeno di una legittima aspettativa ad una pianificazione degli interventi sul territorio che sia in grado di consentire il recupero dell'area e l'utilizzo della stessa per fini anche commerciali, in attuazione del principio costituzionale della libera iniziativa economica. Con ciò non si intende certamente chiedere a Codesta Amministrazione di svincolare il progetto di riqualificazione dell'area dal rispetto di eventuali superiori interessi pubblici, ma è evidente che tali interessi debbano essere il risultato di un attento e ponderato temperamento, pena l'illegittimità dell'esercizio del potere della pubblica amministrazione per violazione dei principi di ragionevolezza, non discriminazione e proporzionalità (*ex multis,* Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3312).

Detto in altri termini, la pubblica amministrazione non può prescindere dalla valutazione degli interessi di un soggetto privato che in undici anni, attraverso atti formali, ha avviato e tentato di concludere un procedimento di recupero dell'area caratterizzato da specifiche destinazioni d'uso, funzionali (i) a rendere

---

[4] Si tratta delle SUL approvate dalla Soprintendenza con i citati provvedimenti e, peraltro, coincidenti con quelle indicate nella scheda di variante adottata il 20 gennaio 2017.
5 Si veda nota 4
6 Si veda nota 4
7 Si veda nota 4
8 Si veda nota 4

economicamente sostenibile la realizzazione dell'opera e, conseguentemente, evitare il fallimento della società, nonché (ii) a contribuire alla concretizzazione dell'interesse pubblico sotteso alla necessità di evitare che l'ex Tiberghien resti un'area degradata e abbandonata; destino quest'ultimo inevitabile laddove la variante dovesse (come in concreto avviene ora nella sua ultima adozione) rendere qualsiasi forma di sistemazione dell'area incompatibile con la sostenibilità economica e finanziaria.

Diversamente, inoltre, il privato soffrirebbe un ingiusto danno, innanzitutto economico per gli onerosi interventi già realizzati (previa autorizzazione, anche del Comune di Verona) ed evidentemente destinati a ricostruire l'esistente sulla base degli strumenti urbanistici previgenti e del progetto approvato dalla Soprintendenza e dalla Conferenza preliminare di servizi, nonché per la perdita di *chances* derivante dall'impossibilità di recuperare efficacemente l'area in considerazione dell'estrema e non proporzionale riduzione della superficie utilizzabile per la destinazione commerciale.

Ed infatti, oltre alla necessità di tenere in considerazione la maturata aspettativa del privato, l'intervento del Comune dovrebbe rispettare i principi di proporzionalità e non discriminazione.

a. Con riferimento al principio di non discriminazione, si osserva che, mentre nell'area ex Tiberghien l'approvazione della "Variante 23", su un lotto di 38.240 mq, alla funzione commerciale destinerebbe solo 6.000 mq., in quella definita "Manifattura Tabacchi", sono stati riconosciuti 7.000 mq di destinazione commerciale, nonostante si tratti di un lotto di dimensione inferiore (pari a 31.781 mq) e nonostante tale area, a differenza del Tiberghien, non sia stata inserita in quelle caratterizzate da degrado edilizio ed urbanistico tale da consentire l'insediamento delle medie e grandi strutture di vendita.

A fronte di ciò, l'approvazione della "Variante 23" nella parte relativa alla diminuzione di SUL commerciale nell'area Tiberghien comporterebbe un'evidente, oltreché irragionevole, lesione dei soli interessi della società Verona 2007 srl, con conseguente violazione del limite della non discriminazione nell'esercizio del potere di pianificazione del territorio.

b. Per quanto riguarda, inoltre, il principio di proporzionalità si evidenzia:

- che la SUL commerciale pari a 6.000 mq, che si vorrebbe riconoscere all'area dell'ex opificio con la variante in oggetto, non consente in concreto l'insediamento di una grande struttura di vendita, perché la SUL commerciale non corrisponde alla superficie di vendita. Ed infatti nei 6.000 mq che si vorrebbe riconoscere all'area Tiberghien dovrebbero ricomprendersi i metri quadrati da destinare ai servizi accessori necessari, oltreché funzionali, all'insediamento di una grande struttura di vendita. Con ciò riducendo ulteriormente la superficie da destinare alla funzione commerciale *stricto sensu* intesa; diminuzione questa che risulterebbe senz'altro non proporzionata se raffrontata con il fatto che la stessa – nel concreto – priverebbe la società

proprietaria di insediare strutture di vendita tali da consentire la commercializzazione dell'area e la sostenibilità economica dell'operazione, come dimostrato da un'attenta analisi di mercato già effettuata.

- Inoltre, non è possibile sostenere che la riduzione della SUL commerciale sia funzionale e proporzionata a effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche. Ciò in quanto il progetto originariamente proposto dalla società Verona 2007 srl: (i) prevede la realizzazione di opere compensative (tra le quali oltre alla nuova viabilità carraia e ciclopedonale è stata prevista la cessione di una porzione di circa 1.000 mq all'interno del fabbricato vincolato posto tra le vie Unità d'Italia ex Tiberghien) al fine di "restituire" vantaggi alla collettività non solo in termini economici e di oneri di urbanizzazione; (ii) presuppone la bonifica dell'area (già effettivamente realizzata) al fine di consentire che anche dal punto di vista ambientale l'intervento di demolizione e ricostruzione risultasse conforme all'interesse pubblico; (iii) ha ottenuto l'approvazione della Soprintendenza e, quindi, risulta ovviamente conforme alle esigenze di tutela artistico-culturale dell'immobile Tiberghien. Ne consegue che se è vero che "*la potestà comunale e, a monte, anche quella regionale a presidio di interessi ambientali e paesistici non risentono di limiti ed, anzi, purché comprovati tali rischi, la tutela (...) dell'ambiente e dei beni culturali integrano un possibile limite all'insediamento di strutture*" commerciali, è financo scontato che non sussistendo nel caso in esame, per i motivi suindicati, particolari interessi pubblici ambientali o paesistici le limitazioni in parola risulterebbero illegittime (Consiglio di Stato sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3312).

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, al fine di evitare che la "Variante 23" al Piano degli Interventi del Comune di Verona si traduca in un illegittimo sacrifico della posizione della società esponente e determini una violazione del principio del legittimo affidamento, di proporzionalità e di non discriminazione, si chiede a Codesta Amministrazione di ripristinare la superficie utile destinata alla funzione commerciale nella misura di 15.305 mq, già prevista dagli strumenti attuativi vigenti al momento dell'approvazione del progetto preliminare da parte della Soprintendenza con i provvedimenti n. 24171 dell'11 ottobre 2016 e n. 26502 del 4 novembre 2016, nonché presupposto delle opere di demolizione e bonifiche dell'area ex Tiberghien effettuate dalla società proprietaria.

2 - Irragionevolezza della mancata previsione di volumetrie da destinare all'uso turistico-alberghiero.

Sembra assolutamente irragionevole la previsione urbanistica per la quale nell' ex Tiberghien il Comune, con la variante in oggetto, abbia escluso la destinazione turistico-alberghiera.

Sul punto non è chiaro il motivo prima logico, poi giuridico, per il quale l'area dell'ex opificio sarebbe incompatibile con la destinazione turistica, potendo invece in essa insediarsi quella commerciale, residenziale e terziaria. Come noto, infatti, la finalità alberghiero-turistica non è certamente più incisiva ed invasiva con riferimento al contesto urbano esistente rispetto alle funzioni commerciale, residenziale e terziaria, invece ammesse nell'area in oggetto (si pensi ad esempio alla necessità del reperimento dei parcheggi e all'impatto sulla viabilità).

Si chiede, pertanto, a Codesta Spettabile Amministrazione di accogliere tale osservazione e di garantire la possibilità di aumentare la SUL turistico-alberghiera fino a 9.598 mq.

3- Riconoscimento espresso della possibilità di recuperare l'esistente fino al 75%.

La normativa di riferimento chiaramente è diretta a garantire la possibilità nelle aree degradate, tra le quali l'ex opificio Tiberghien, di demolire e ricostruire i fabbricati esistenti.

Ciò in quanto, da un lato l'art. 2, comma 5, lettera b, del Regolamento n. 1 del 2013 stabilisce che gli interventi di riqualificazione dei siti degradati e dismessi, tra cui – come più volte precisato – è stato inserito dallo stesso Comune di Verona l'ex opificio Tiberghien, possono essere realizzati anche mediante *"la demolizione e ricostruzione dei fabbricati esistenti (...)"*.

Dall'altro lato, la scheda richiamata dall' art. 21 bis dell'Allegato C della DGR n. 3446 del 7 novembre 2006 stabilisce espressamente che nell'area Tiberghien *"la diminuzione dell'attuale volumetria presente"* è del 25% , con ciò volendo indicare che certamente il Comune ha la possibilità di ridurre la volumetria esistente del 25%, ma – corrispondentemente- non può arbitrariamente decidere di applicare una percentuale di riduzione del recupero dell'esistente notevolmente più alta rispetto al 25%, che verrebbe a vanificare la funzione stessa del recupero urbanistico a spese del privato.

A ciò si aggiunga che la Regione Veneto con provvedimento n. 188826 del 23 aprile 2012, inviato per conoscenza anche a Codesto Comune, ha di fatto avvalorato tale interpretazione, generando senza dubbio, nella società Verona 2007 srl il legittimo affidamento al recupero di almeno il 75% dell'esistente.

Si chiede, pertanto, a Codesta Spettabile Amministrazione di tenere in considerazione tale aspetto nella variante 23 al Piano degli Interventi del Comune di Verona, riconoscendo la possibilità di recuperare l'esistente fino al 75%.

Verona, 24 settembre 2018

Verona 2007 srl
Il legale rappresentante
Nicola Patuzzo