

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

*N.5167/2006*

*Reg.Dec.*

*N. 6036 Reg.Ric.*

*ANNO 2001*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

**DECISIONE**

sul ricorso in appello n. 6036/2001, proposto dal:

- Comune di **Verona**, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv.ti Marcello Clarich e Giovanni R. Caineri (dell'Avvocatura civica) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, in via del Quirinale n. 26, Roma;

*c o n t r o*

- il Ministero per i beni culturali ed ambientali, in persona del Ministro in carica, e la Soprintendenza per i beni ambientali ed architettonici di **Verona**, in persona del Soprintendente in carica, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge in via dei Portoghesi n. 12, Roma;

*per la riforma*

della sentenza del T.a.r. Veneto, Venezia, sezione II, n. 35/2001, resa *inter partes* e concernente *i provvedimenti ministeriali 20 marzo 1999 recanti vincolo (diretto ed indiretto) relativo all'intero complesso immobiliare veronese denominato "Magazzini generali"*.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della p.a. appellata;

Viste le memorie illustrative depositate dalle parti;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 16 maggio 2006, il Consigliere *Aldo SCOLA*;

Uditi, per le parti, l'avv. Marcello Clarich e l'avvocato dello Stato Paola Palmieri;

Ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

## F A T T O

Nel 1924 veniva fondato l'Ente autonomo Magazzini generali di **Verona** con lo scopo di gestire i *Magazzini generali*, alla cui istituzione parteciparono la provincia di **Verona**, il Comune di **Verona**, la Camera di commercio e la Cassa di Risparmio.

Nel descrivere tale complesso insistente su una superficie di 75.628 mq., cui si aggiunsero altri lotti di mq. 17.887 e mq. 6202 (acquistati successivamente), l'amministrazione comunale sostiene che la costruzione più rilevante era, ed è tuttora, costituita dalla stazione frigorifera specializzata, realizzata nell'anno 1930 dall'ing. Pio Beccherle.

Essa aveva lo scopo di conservare le derrate alimentari, nel periodo intercorrente tra l'arrivo dalle coltivazioni della pianura veronese ed il loro successivo smistamento.

Nel 1936 lo stesso ingegnere Beccherle progettava la costruzione di due ulteriori fabbricati convergenti verso l'ingresso principale dei Magazzini generali, da destinare ad uffici di direzione e di dogana.

Dopo la seconda guerra mondiale detto complesso edilizio veniva ulteriormente sviluppato con la costruzione di nuovi magazzini e della **fabbrica del ghiaccio**, edificati parallelamente gli uni agli altri, lungo il lato sud dell'area che era stata acquistata negli anni 1944 e 1948.

In seguito, per effetto di diverse scelte urbanistiche e dell'esigenza di potenziare le strutture, il complesso veniva abbandonato e se ne realizzava una nuova sede nell'ambito dell'area del Quadrante Europa.

L'intero complesso dei *Magazzini generali* veniva poi acquistato dal Comune di **Verona** nell'anno 1987.

Negli anni successivi venivano avanzate proposte miranti al recupero urbanistico ed edilizio dell'area e si predisponava un progetto (inserito nel p.r.g. allora in corso di approvazione) contemplante un intervento di riqualificazione urbanistica sull'intera area in esame.

Tale progetto tuttavia incontrava un notevole ostacolo negli atti adottati dall'amministrazione per i beni e le attività culturali in data 20 marzo 1999, con i quali quest'ultima:

- dichiarava, ai sensi degli articoli 1 e 4, legge n. 1089/1939, il particolare interesse di un notevole numero di edifici del complesso immobiliare in questione, nel cui ambito, oltre alla stazione ed alle due strutture convergenti verso l'ingresso, venivano assoggettate a vincolo *diretto* anche le restanti strutture realizzate successivamente;

- decretava, inoltre, ai fini della salvaguardia dell'integrità del complesso, il vincolo *indiretto* sui rimanenti edifici e sul terreno; quanto agli edifici veniva poi prevista la possibilità della loro demolizione, con particolari prescrizioni per il caso di costruzione di nuovi corpi di **fabbrica**.

Reputando illegittimi e lesivi i suddetti decreti di vincolo, il Comune di **Verona** li impugnava per:

- 1) *eccesso di potere per difetto di presupposto, illogicità e contraddittorietà.*

Gli atti impugnati distinguerebbero tre momenti nella realizzazione dei manufatti: la prima fase, iniziata nel 1927, in cui furono realizzati manufatti privi di alcuna ricerca formale; la seconda (dal 1930 al 1936), in cui furono realizzati la stazione refrigerante e gli edifici gemelli di gusto razionalista; la terza, dal dopoguerra al 1960, senza specifiche connotazioni estetiche; dalla relazione storico artistica si evincerebbe che gli unici edifici degni di tutela sarebbero la stazione frigorifera e le costruzioni site all'ingresso principale del complesso edilizio, mentre gli altri edifici appartenerebbero a fasi costruttive dichiarate prive di rilevanza artistica o storica; tuttavia, i provvedimenti impugnati, non tenendo conto di quanto sopra, vincolerebbero, con evidente contraddizione, ben 11 manufatti;

2) *violazione dell'art. 1, comma 3, legge n. 1089/1939, e difetto di istruttoria.*

L'illegittimità del vincolo sarebbe dimostrata dal fatto che i quattro edifici realizzati sul lato sud risalirebbero a meno di 50 anni, mentre gli edifici di gusto razionalista, convergenti all'ingresso dei *Magazzini generali*, sarebbero stati completati successivamente al 1954 e, pertanto, non risulterebbero assoggettabili alla tutela di cui all'art. 1, legge n. 1089/1939;

3) *illegittimità derivata del decreto recante il vincolo indiretto.*

Dal presupposto che, ad eccezione della stazione refrigerante specializzata, tutti gli altri immobili vincolati non sarebbero assoggettabili alla legge n. 1089/1939, si desumerebbe l'illegittimità del decreto applicativo dell'art. 21, assoggettante a vincolo l'intera area di circa 100.000 mq., con grave compromissione di qualunque altro ipotetico uso della stessa, tenuto conto che, in definitiva, per la tutela della sola stazione refrigerante, gli oltre 100.000 mq. (costituenti l'area degli *ex Magazzini generali*) resterebbero utilizzabili solo in minima parte e con prescrizioni estremamente limitative.

Per l'amministrazione intimata si costituiva in giudizio l'avvocatura dello Stato, la quale resisteva al ricorso, che veniva poi *respinto* dai primi giudici, con sentenza prontamente impugnata dal Comune soccombente per:

- a. *errore di giudizio sull'interpretazione degli atti gravati, avendo la p.a. inteso vincolare i "Magazzini generali" ex art. 1 (pregio artistico), anziché ex art. 2 (pregio storico), legge n. 1089/1939, cit. (contrariamente a quanto ritenuto dal Tribunale adito);*
- b. *errore di giudizio quanto alle censure di violazione di legge per difetto di motivazione, incongruità ed illogicità della stessa, difetto istruttorio, eccesso di potere, illogicità manifesta ed intrinseca contraddittorietà, in rapporto agli artt. 1, 2 e 4, legge 1° giugno 1939 n. 1089 cit. (in assenza di evidenziati collegamenti concreti con significativi accadimenti di carattere storico, salvo che per la stazione frigorifera, al di là di mere tautologie);*
- c. *errore di giudizio circa la doglianza concernente la dedotta violazione dell'art. 1, comma 3, legge n. 1089/1939, il cui dettato non si applicherebbe ai manufatti edificati meno di 50 anni prima.*

La p.a. appellata si costituiva in giudizio e, con apposita memoria, eccepiva *doversi ritenere nella specie applicabile la disciplina di cui all'art. 1, legge cit., ovvero (in subordine) indistintamente quella di cui agli artt. 1 e 2, stessa legge, trattandosi di provvedimenti amministrativi di natura semplicemente dichiarativa, recanti espressione di discrezionalità tecnica, alla luce di un congruamente motivato (in presenza pure di apposite relazioni storico-artistica e tecnico-scientifica) collegamento fra le varie parti del complesso edificatorio ("testimonianza storica ..... di un esempio ..... di archeologia industriale")*, riferendosi *l'applicabilità del*

*ricordato limite dei 50 anni al solo caso del rilievo storico riconoscibile in capo al citato complesso nel suo insieme e non per singoli edifici.*

Con memoria conclusiva il Comune appellante illustrava ancora le proprie argomentazioni difensive.

All'esito della pubblica udienza di discussione la vertenza passava in decisione.

## **DIRITTO**

L'appello è *infondato* e va *respinto*, per le ragioni che seguono, preliminarmente individuabili nelle valide considerazioni contenute nella sentenza qui impugnata, che va peraltro pienamente condivisa dal collegio d'appello, che la ritiene esente dalle prospettate doglianze.

1)- Gli atti depositati in giudizio incontrovertibilmente dimostrano che l'intervento è stato predisposto ed attuato previa una lunga ed articolata istruttoria, cui ha partecipato anche il Comune di **Verona** (ex artt. 7 ed 8, legge n. 241/1990), in base ad un'approfondita analisi storica e ad un apprezzamento tecnico adeguatamente corroborato dalla conoscenza del bene e delle sue caratteristiche peculiarità, nella specie applicandosi compositamente la disciplina di cui agli artt. 1 e 2, legge n. 1089/1939, trattandosi di provvedimenti amministrativi di natura semplicemente dichiarativa e recanti valutazioni in termini di discrezionalità tecnica.

D'altra parte, il Comune appellante non deduce in concreto un vizio specifico del procedimento istruttorio né indica quali siano gli elementi significativi di cui non si sarebbe tenuto conto ai fini della formulazione del giudizio sul valore del complesso vincolato, con la conseguente asserita illegittimità degli atti impugnati.

Quanto al vizio di motivazione, a differenza di quanto sostiene la p.a. attuale appellante, le ragioni del vincolo dell'intero complesso emergono con chiara evidenza sia dalla lettura della relazione storico-artistica che dalla documentazione depositata in giudizio.

Sono, infatti, quelle stesse ragioni che il Comune contesta, assumendo che il vincolo dei *Magazzini generali* risulterebbe privo di ragionevole giustificazione e sarebbe stato imposto apoditticamente ed incongruamente, al solo fine di rendere intangibile un complesso di beni in larga parte privo di valore e, conseguentemente, inattuabile il progetto di recupero dell'area perseguito dal Comune stesso.

Nella specie, l'amministrazione comunale appellante deduce principalmente che la relazione storico-artistica su cui si fonda il disposto vincolo, in sostanza si porrebbe in contraddizione con quest'ultimo, in quanto sarebbe lo stesso Ministero a riconoscere che gli interventi edilizi effettuati all'interno dei *Magazzini generali* si riferirebbero a tre periodi diversi e che l'intero complesso risulterebbe costituito da strutture di differenziata valenza estetica-funzionale.

Il Ministero riconosce, inoltre, che una parte dei manufatti risalirebbe ad epoca relativamente recente e sarebbe priva di valore ai fini storico-artistici, al punto che, dopo aver imposto il *vincolo diretto* generalizzato, lo avrebbe parzialmente declassato a *vincolo indiretto* prevedendo, per gli edifici ritenuti privi di caratteristiche essenziali ai fini della conservazione dell'intero complesso, la possibilità della demolizione con correlativo recupero dei volumi stessi in altra zona.

Dunque, secondo il Comune di **Verona**, avrebbe dovuto essere vincolato il solo bene effettivamente riconosciuto architettonicamente rilevante e non gli altri, senza plausibile ragione considerati funzionalmente legati a tale manufatto.

Peraltro, il fatto che nell'ambito dei *Magazzini generali* esistano edifici di riconosciuto pregio architettonico (come la *stazione frigorifera*) ed altri privi di alcun valore non appare decisivo, non trattandosi di un vincolo di carattere architettonico, che deve trovare la propria giustificazione nel valore dei singoli elementi componenti l'insieme, quanto di un vincolo storico-culturale riferito ad un complesso di beni, ritenuto degno di conservazione come *testimonianza storica ed esempio significativo di archeologia industriale* della realtà veronese.

La tutela imposta sui siti espressione di archeologia industriale non tende a salvaguardare un bene per la sua intrinseca bellezza, quanto per il suo valore storico-culturale: il vincolo è, infatti, funzionale alla conservazione di significative testimonianze dei modi di essere degli aggregati urbani e delle produzioni architettoniche, in una precisa connessione (diversamente non realizzabile) con determinate attività di carattere economico.

Come emerge dalla documentazione storica in atti e dai documenti *de quibus*, quella che oggi ancora residua è la vecchia struttura storica dei *Magazzini generali* veronesi che, sorta dopo il 1920, si è sviluppata, sia strutturalmente che funzionalmente, come un complesso unitario di edifici accorpatisi per lo svolgimento della medesima attività di carattere industriale o per attività complementari a quella per cui era stato progettato il più importante degli edifici ivi localizzato (*la stazione frigorifera*): l'attività di conservazione e di deposito delle derrate ortofrutticole destinate ai magazzini dall'area veronese.

In tale prospettiva, la genesi storica relativa al complesso chiarisce che proprio il delineato collegamento funzionale giustifica tutto quanto in quel sito è stato progressivamente realizzato nel tempo (magazzini, stazione frigorifera, uffici, nuove strutture frigorifere, depositi e quant'altro).

2)- L'interesse che giustifica il provvedimento di vincolo si riferisce, quindi, alla globalità delle strutture, come attesta specificamente la relazione storico-artistica annessa al provvedimento di vincolo, che, pur se largamente incentrata sulla descrizione delle caratteristiche della *stazione frigorifera*, dedica la parte finale al *complesso industriale*, ricordando come esso sia sorto e si sia progressivamente sviluppato in cinquanta anni per adeguare le proprie strutture alle mutate esigenze di mercato, sino al momento dell'abbandono dell'area, e come esso costituisca, per il suo carattere unitario, un bene rappresentativo di una particolare epoca e di una particolare attività economica.

Anche il p.t.r.c., nel disciplinare appositamente i manufatti di archeologia industriale costituenti patrimonio storico e documentale degli inizi dell'industrializzazione moderna e per i quali prevede la conservazione (art. 54, n.t.a.), inserisce tra essi i *Magazzini generali* di **Verona**, attribuendo loro ovvero implicitamente riconoscendo gli elementi essenziali per detta qualificazione giuridica.

A questo punto, ogni altra considerazione sull'opportunità di classificare l'area integralmente come area vincolata sconfinerebbe inammissibilmente nel merito, atteso che le valutazioni relative al pregio storico, culturale od artistico di un'area, poste a fondamento della determinazione vincolistica (*diretta o indiretta*), ai sensi della legge n. 1089/1939, sono espressioni di discrezionalità tecnica, sindacabili, come tali, *solo sotto il profilo della congruità e della logicità della motivazione* e non per considerazioni legate ad un diversificato apprezzamento di valore.

Costituisce inoltre apprezzamento di merito, non censurabile oltre i limiti innanzi esposti, la verifica dell'estensione dell'area o da sottoporre a vincolo. (C.d.S. sez. VI, 3 gennaio 2000 n. 27), il

che spiega anche il rigetto del motivo con cui si deduce che l'intervento sarebbe di carattere inutilmente esorbitante ed immotivato, implicando il vincolo di ben undici manufatti privi di pregio e di significato dal punto di vista costruttivo, artistico o storico.

In effetti, tutti gli edifici ricompresi nell'area sono stati vincolati, ma la maggior parte di quelli privi di pregio intrinseco od in condizioni di non proficuo reimpiego sono stati contestualmente scorporati dal vincolo d'integrità, attraverso la prevista possibilità della loro demolizione e successiva ricostruzione, benché nell'ambito di un progetto implicante specifiche prescrizioni (quanto ai limiti di ingombro, di allineamento e di riassetto, rispetto alle caratteristiche architettoniche delle parti da conservare).

Non è dunque vero che il vincolo, ostacolando ogni possibilità di recupero, costringa l'area nella condizione di degrado e di abbandono in cui versa, poiché esso non solo non esclude il recupero ed il reimpiego (in forme compatibili con la loro conservazione) delle strutture vincolate, ma consente espressamente un recupero degli spazi interni per localizzarvi strutture mobili ed un accorpamento, nell'area di confine, dei nuovi volumi eventualmente realizzati in luogo di quelli demoliti per conferire decoro e visibilità alle strutture più pregevoli del complesso vincolato.

3)- Per analoghe ragioni va disattesa pure la censura con cui si deduce che il vincolo interessa manufatti realizzati meno di cinquant'anni addietro, senza che si sia dato conto della loro assenza di vetustà.

Infatti, il limite previsto dall'art. 1, ultimo comma, legge 1° giugno 1939 n. 1089, secondo cui non sarebbero soggette a vincolo le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquant'anni, non si applica allorché le opere vengano prese in considerazione dalla p.a. competente non per il loro specifico pregio artistico, bensì quali elementi di un complesso di beni inscindibilmente connessi che, come nel caso dei *Magazzini generali*, incorpora tutto ciò che appaia essenziale per assicurare la conservazione integrale dell'interesse o dei valori espressamente tutelati (C.d.S., sez. VI, n. 358/1998), tanto più che, nel caso di vincolo di archeologia industriale, il bene viene in rilievo quale *testimonianza storica dei modi di essere degli aggregati urbani e delle produzioni architettoniche finalizzate a determinate attività*, per cui, pur in assenza del richiamo all'art. 2, legge n. 1089/1939, i beni aventi tali caratteristiche sono assoggettati a tutela in forza di tale ultima norma ed anche per tale ragione il limite dei cinquant'anni non deve ritenersi operante.

Dalla reiezione dei motivi dedotti avverso il provvedimento di *vincolo diretto* consegue pure il correlativo rigetto della doglianza d'illegittimità derivata del *vincolo indiretto*.

Conclusivamente, l'appello dev'essere *respinto*, con *salvezza* dell'impugnata sentenza, mentre le spese del giudizio di seconda istanza possono integralmente *compensarsi* per giusti motivi tra le parti costituite, tenuto anche conto delle peculiarità della fattispecie e del loro reciproco impegno difensivo.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta,

- **respinge l'appello;**
- **compensa tutte le spese del giudizio di secondo grado.**

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, Palazzo Spada, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, nella camera di consiglio del 16 maggio 2006, con l'intervento dei signori magistrati:

Giorgio GIOVANNINI Presidente

Sabino LUCE Consigliere

Carminè VOLPE Consigliere

Luciano BARRA CARACCIOLO Consigliere

Aldo SCOLA Consigliere rel. est.

**Presidente**

**GIORGIO GIOVANNINI**

**Consigliere Segretario**

ALDO SCOLA GIOVANNI CECI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il...07/09/2006

(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Per il Direttore della Sezione

GIOVANNI CECI

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria

**N.R.G. 6036/2001**

**FF**