

Ric. n. **1906/99** Sent. n. 35/2001

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda sezione, costituito da:

Luigi Trivellato Presidente

Angelo De Zotti Consigliere, relatore

Claudio Rovis Consigliere,

ha pronunciato la seguente:

**SENTENZA**

sul ricorso n. **1906/99**, proposto dal **Comune di Verona**, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Alessandra Rigobello, Giovanni Caineri e Fulvia Squadroni, con domicilio eletto presso la Segreteria di questo T.A.R., per mandato a margine del ricorso;

**contro**

il **Ministero per i Beni e le Attività Culturali**, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia;

la **Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici di Verona**, in persona del Soprintendente pro tempore, non costituito in giudizio;

**per l'annullamento**

dell'atto in data 20 marzo 1999 con cui il Direttore generale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha dichiarato che l'immobile Magazzini Generali, nelle parti individuate in premessa e descritte graficamente nella planimetria catastale e descrizione storico artistica presenta interesse particolarmente importante ai sensi dell'art. 1 della L. n. 1089/1939;

del decreto in data 20 marzo 1999, con cui lo stesso Direttore Generale ha imposto il vincolo indiretto ai sensi dell'art. 21 della L. 1089/1939 su ulteriori porzioni del complesso Magazzini Generali ed ha impartito alcune prescrizioni;

Visto il ricorso, notificato il 14 luglio 1999 e depositato presso la Segreteria il 5 agosto 1999 con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero per i beni e le attività culturali, depositato presso la Segreteria il 19 ottobre 1999 con i relativi allegati;

viste le memorie prodotte dalle parti;

visti gli atti tutti della causa;

uditi alla pubblica udienza del 15 giugno 2000 (relatore il Consigliere Angelo De Zotti) l'avv.to Antonio Sartori, in sostituzione dell'avv. Giovanni Caineri, per il Comune di **Verona** e l'Avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Ministero intimato;

ritenuto e considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

## FATTO

Il ricorso, proposto dal Comune di **Verona**, investe i provvedimenti in epigrafe descritti, con i quali l'Amministrazione per i beni e le attività culturali ha apposto in parte il vincolo diretto, in parte quello indiretto sul complesso immobiliare denominato Magazzini Generali di **Verona**.

Detto complesso è stato edificato in periodi diversi, su un'ampia superficie posta nella zona sud di **Verona** allo scopo di realizzare le strutture da destinare stabilmente alla permanenza ed alla conservazione delle merci ortofrutticole in vista del successivo smistamento ai mercati.

Nel 1924 venne 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 progettò 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 il complesso edilizio venne ulteriormente sviluppato: furono realizzati nuovi magazzini e la **fabbrica del ghiaccio**, costruiti 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 venne abbandonato e venne realizzata una nuova sede nell'ambito dell'area del Quadrante Europa.

L'intero complesso dei Magazzini Generali è stato acquistato dal Comune di **Verona** nell'anno 1987.

Negli anni successivi sono state avanzate proposte miranti al recupero urbanistico ed edilizio dell'area e da ultimo è stato predisposto un progetto inserito nel P.R.G. in corso di approvazione, che prevede che l'intera area sia oggetto di un intervento di riqualificazione urbanistica.

Questo progetto tuttavia incontra 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:

ha dichiarato, ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge 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 sono stati assoggettati a vincolo anche le restanti strutture realizzate successivamente;

ha decretato inoltre, ai fini della salvaguardia dell'integrità del complesso, il vincolo indiretto sui rimanenti edifici e sul terreno; quanto agli edifici è stata prevista la possibilità della loro demolizione, mentre sono state introdotte particolari prescrizioni nel caso di costruzione di nuovi corpi di **fabbrica**.

Reputando illegittimi i suddetti decreti di vincolo, il Comune di **Verona** li impugna e ne chiede l'annullamento con vittoria di spese per i seguenti motivi:

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

Si sostiene che gli atti impugnati distinguono 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 fu realizzata la stazione refrigerante e gli edifici gemelli di gusto razionalista; la terza, che va dal dopoguerra al 1960 senza specifiche connotazioni estetiche; che dalla relazione storico artistica si evince che gli unici edifici degni di tutela sono la stazione frigorifera e le costruzioni site all'ingresso principale del complesso edilizio, mentre gli altri edifici appartengono a fasi costruttive dichiarate prive di rilevanza artistica o storica; che tuttavia i provvedimenti impugnati, non tenendo conto di quanto sopra, vincolano, con evidente contraddizione, ben 11 manufatti.

2) violazione dell'art. 1 comma 3<sup>a</sup> L. 1089/1939; difetto di istruttoria.

Si sostiene che l'illegittimità del vincolo è dimostrata dal fatto che i quattro edifici realizzati sul lato sud risalgono a meno di 50 anni e che gli edifici di gusto razionalista

convergenti all'ingresso dei magazzini sono stati completati successivamente al 1954: che pertanto tali edifici non sono assoggettabili alla tutela di cui all'art. 1 della L. 1089/1939.

3) Illegittimità derivata dell'atto che impone il vincolo indiretto.

Sul presupposto che, ad eccezione della stazione refrigerante specializzata, tutti gli altri immobili vincolati non sono assoggettabili alla legge n. 1089/1939, il ricorrente Comune assume l'illegittimità del decreto applicativo dell'art. 21 che sottopone a vincolo l'intera area di circa 100.000 mq. compromettendo gravemente qualunque altro utilizzo della stessa, ove si consideri, che in definitiva, per la tutela della sola stazione refrigerante, gli oltre 100.000 mq. costituenti l'area degli ex magazzini generali restano utilizzabili in minima parte e con prescrizioni estremamente limitative.

In data 19 ottobre 1999 per l'amministrazione intimata si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato, la quale ha contrastato i motivi di ricorso e ne ha chiesto la reiezione con vittoria di spese.

All'udienza pubblica del 15 giugno 2000, previa audizione delle parti, il ricorso è passato in decisione.

## **DIRITTO**

Oggetto del ricorso sono i provvedimenti, adottati in data 20 marzo 1999, con i quali il Ministero per i beni e le attività culturali ha vincolato l'intero complesso dei magazzini generali di **Verona**, ai sensi dell'art. 1 della legge 1089/1939, ed ha contestualmente imposto, ai sensi dell'art. 21, il vincolo indiretto su alcuni dei mappali e degli edifici collocati all'interno del complesso, in funzione della valorizzazione degli organismi architettonici ivi esistenti.

Ambedue i provvedimenti vengono impugnati dal Comune di **Verona**, proprietario dell'intero complesso, il quale sostiene, con un primo articolato motivo, che essi sono carenti sul piano istruttorio per la mancanza di una adeguata attività di accertamento e di ricognizione del valore storico architettonico dei beni, e che, di riflesso, sono privi di motivazione congrua ed esauriente in ordine alla sussistenza dei presupposti atti a giustificare l'applicazione degli articoli 1 e 4 della legge 1089/1939.

Sostiene in particolare, l'amministrazione comunale, che la motivazione che si ricava dalla relazione storico artistica e tecnico scientifica allegata al provvedimento di vincolo è solo apparente, in quanto puramente descrittiva ed enunciativa di giudizi apodittici e contraddittori.

Ancora più nello specifico essa ravvisa un vizio logico determinante nel fatto che mentre dalla stessa relazione storico artistica risulta evidente che gli unici edifici oggettivamente significativi e degni di tutela sono la stazione frigorifera progettata e realizzata dall'arch. Pio Beccherle nell'anno 1936 e, a tutto concedere, i due edifici

convergenti verso l'ingresso principale del complesso edilizio, i provvedimenti impugnati vincolano immotivatamente tutta l'area del compendio, e con essa, ben 11 manufatti privi di qualsiasi interesse e valore intrinseco.

Le censure sopra riassunte non possono essere condivise.

Quanto al dedotto difetto di istruttoria, la Sezione rileva che in realtà gli atti depositati in giudizio dimostrano che l'intervento è stato predisposto ed attuato a seguito di una lunga ed articolata istruttoria, cui ha partecipato anche il Comune di **Verona** ai sensi degli articoli 7 ed 8 della L. 241/1990, sulla base di una analisi storica accurata e di un apprezzamento tecnico che appare adeguatamente supportato dalla conoscenza del bene e delle sue caratteristiche intrinseche.

D'altra parte la stessa censura appare sostanzialmente generica, poichè l'amministrazione ricorrente non deduce in concreto un vizio specifico del procedimento istruttorio nè indica quali sono gli elementi significativi di cui l'amministrazione non ha tenuto conto ai fini della formulazione del giudizio sul valore del complesso vincolato con conseguente illegittimità degli atti impugnati.

Quanto al vizio di motivazione, la Sezione osserva che, a differenza di quanto sostiene l'amministrazione ricorrente, le ragioni del vincolo dell'intero complesso emergono con adeguata evidenza sia dalla lettura della relazione storico artistica che dagli atti complessivamente depositati in giudizio.

Sono, infatti, quelle stesse ragioni che l'amministrazione comunale contesta, assumendo che il vincolo dei magazzini generali è privo di ragionevole giustificazione e che esso è stato imposto apoditticamente e incongruamente con il solo effetto di rendere intangibile un complesso di beni in massima parte privo di valore e, conseguentemente, inattuabile il progetto di recupero dell'area che l'amministrazione comunale intende perseguire.

A sostegno di quanto assume, l'amministrazione ricorrente deduce principalmente che la relazione storico artistica che sorregge il provvedimento di vincolo, in buona sostanza lo contraddice, in quanto è lo stesso Ministero a riconoscere che gli interventi edilizi effettuati all'interno dei magazzini generali risalgono a tre periodi diversi e che il complesso consta di strutture di differenziata valenza sia estetica che funzionale.

Il Ministero riconosce, inoltre, che una parte dei manufatti risale ad epoca relativamente recente e che è priva di valore ai fini storico artistici, al punto che dopo aver imposto il vincolo generalizzato, lo ha parzialmente declassato a vincolo indiretto, prevedendo per gli edifici ritenuti privi di caratteristiche essenziali ai fini della conservazione del complesso, la possibilità della demolizione ed il coerente e condizionato recupero dei volumi in altra zona.

Ne consegue, secondo il Comune di **Verona**, che andava vincolato il solo bene effettivamente riconosciuto architettonicamente rilevante e non gli altri beni che sono stati senza plausibile ragione considerati funzionalmente legati a tale manufatto.

Senonché, il fatto che nell'ambito dei Magazzini generali esistano edifici di riconosciuto pregio architettonico, come la stazione frigorifera, ed altri che sono privi di alcun valore, non è decisivo in quanto nella specie non si tratta di un vincolo di carattere architettonico, che deve trovare la propria giustificazione nel valore delle singole componenti dell'insieme, quanto di vincolo storico culturale riferito ad un complesso di beni ritenuto degno di conservazione come "testimonianza storica ed esempio significativo di archeologia industriale" dell'area veronese.

Si tratta dunque di un tipo di vincolo che prescinde dall'omogeneità e dal valore artistico individuale delle sue componenti, poiché come questo Tribunale ha già chiarito (cfr. T.A.R. Veneto Sez. 1<sup>^</sup> 3 aprile 1996 n. 535), la tutela imposta sui siti che sono espressione di archeologia industriale non è volta 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 che sono legate, in maniera non altrimenti riproducibile, a precise attività di carattere economico.

Chiarito che questo e non altri è il carattere del provvedimento impugnato, resta da verificare il profilo di censura con il quale l'amministrazione contesta che nella specie fossero ravvisabili i presupposti per qualificare il bene come tale, ossia come complesso di archeologia industriale.

Ebbene, anche sotto questo aspetto, involgente la qualificazione unitaria del complesso e la sua valutazione storico artistica, le censure dedotte dal Comune di **Verona** appaiono prive di fondamento.

Come emerge dalla documentazione storica in atti e dai documenti richiamati, quella che oggi ancora residua è la vecchia struttura storica dei magazzini generali che sorta negli anni venti si è sviluppata, sia spazialmente che funzionalmente, come un complesso unitario di edifici accorpati 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 colà localizzato (la stazione frigorifera), e cioè per l'attività di conservazione e di deposito delle derrate ortofrutticole che confluivano nei magazzini dall'area veronese.

La tesi, che nell'atto di vincolo non risulterebbe dimostrato il collegamento funzionale tra i vari edifici ed il significato che essi assumevano nell'intero complesso, è dunque sorprendente ed al tempo stesso inconsistente perché l'exkursus storico relativo al complesso chiarisce che proprio il collegamento funzionale giustifica tutto quanto in quel sito è stato progressivamente realizzato nel tempo (magazzini, stazione frigorifera, uffici, nuove strutture frigorifere, depositi etc.).

L'interesse che giustifica il provvedimento di vincolo inerisce dunque, e non potrebbe essere diversamente, alla globalità delle strutture.

Ne dà atto 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 nel corso di mezzo secolo per adeguare le proprie strutture alle mutate esigenze di mercato sino al momento dell'abbandono dell'area e come esso costituisca, in ragione del carattere unitario, un bene rappresentativo di una particolare epoca e di una particolare attività.

Anche il P.T.R.C., nel disciplinare appositamente i manufatti di archeologia industriale che costituiscono patrimonio storico e documentale degli inizi dell'industrializzazione moderna e per i quali prevede la conservazione (art. 54 delle N.T.A.), inserisce tra essi i Magazzini generali di **Verona** attribuendo loro, ovvero riconoscendo implicitamente, gli elementi che sono essenziali per quella qualificazione giuridica.

Appurato quanto precede, ogni altra considerazione critica sull'opportunità di classificare l'area integralmente come area vincolata impinge nel merito, atteso che come noto 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 diverso apprezzamento di valore proveniente da soggetto non qualificato ad esprimerlo (C.d.S. Sez. VI, n. 1055 del 12 dicembre 1992; Consiglio Stato sez. VI, 10 novembre 1993, n. 817).

Costituisce inoltre apprezzamento di merito, non sindacabile oltre i limiti innanzi esposti, la verifica dell'estensione dell'area o da sottoporre a vincolo. (Consiglio Stato sez. VI, 3 gennaio 2000, n. 27 Consiglio Stato sez. VI, 21 settembre 1999, n. 1243).

Nelle considerazioni già svolte è implicita anche la reiezione del secondo motivo, con cui si deduce che l'intervento è di carattere inutilmente esorbitante ed immotivato laddove implica il vincolo di ben 11 manufatti privi di pregio e di significato dal punto di vista costruttivo, artistico o storico.

In realtà è vero che tutti gli edifici ricompresi nell'area sono stati vincolati ma, come già rilevato, la maggior parte di quelli privi di pregio intrinseco o in condizioni di non utile riutilizzo sono stati contestualmente scorporati dal vincolo di integrità, attraverso la prevista possibilità della loro demolizione e successiva ricostruzione ancorché nell'ambito di un progetto che comporta specifiche prescrizioni (limiti di ingombro e di allineamento e di assetto compositivo rispetto alle caratteristiche architettoniche delle parti da mantenere).

Non è dunque plausibile sostenere che il vincolo, ostacolando ogni possibilità di recupero, condanna l'area alla condizione di degrado e di abbandono nella quale versa, poiché esso non solo non esclude il recupero ed il riutilizzo (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 sostituzione di quelli demoliti per conferire decoro e visibilità alle strutture più significative del complesso vincolato.

Per analoghe ragioni va disatteso anche il terzo motivo con cui si deduce che il vincolo interessa manufatti realizzati in epoca recente (meno di 50 anni orsono) senza che si sia dato conto della loro assenza di vetustà.

Sul punto la Sezione ritiene, infatti, che il limite previsto dall'art. 1, ultimo comma, della legge 1 giugno 1939 n. 1089, secondo cui non sono soggette a vincolo le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, non sia applicabile allorché le opere vengano prese in considerazione dall'Amministrazione 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 è stato ritenuto essenziale ed unitario per assicurare la conservazione integrale dell'interesse o dei valori espressamente tutelati (cfr. per casi analoghi C.d.S. Sez. VI, sent. n. 358 del 23 marzo 1998; C.d.S. Sez. VI, sent. n. 723 del 10 ottobre 1983).

Ritiene inoltre la Sezione, richiamando il proprio precedente già citato, che nel caso di vincolo di archeologia industriale il bene venga in rilievo quale "testimonianza storica dei modi di essere degli aggregati urbani e delle produzioni architettoniche finalizzate a determinate attività" e dunque che, pur in assenza del richiamo all'art. 2 della legge n. 1089/1939, i beni aventi queste caratteristiche siano assoggettati a tutela in forza di tale ultima norma e che anche per tale ragione il limite di vetustà dei cinquant'anni non possa ritenersi operante (cfr. C.d.S. Sez. VI, sent. n. 723 del 10 ottobre 1983).

Dalla reiezione dei motivi dedotti avverso il provvedimento di vincolo diretto consegue anche il rigetto implicito dell'ultimo motivo con cui si deduce l'illegittimità derivata del vincolo indiretto.

Il ricorso va quindi respinto.

Quanto alle spese ed alle competenze di giudizio, la Sezione ritiene equo disporre la compensazione tra le parti in causa.

**P. Q. M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, seconda sezione, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese e competenze di causa compensate.

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

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 15 giugno 2000.

Il Presidente L'Estensore

Il Segretario