

Pubblicato il 27/10/2021

N. 01289/2021 REG.PROV.COLL.

N. 02363/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 2363 del 2008, proposto da
Beton Veneta S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli
avv. Stefano Baciga, Antonio Sartori, Sabrina Fortuna, con domicilio eletto presso lo studio
dell'Avv. Antonio Sartori in Venezia, San Polo, 2988;

contro

Comune di Verona, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati
Giovanni Caineri, Giovanni Michelin, Fulvia Squadroni, elettivamente domiciliato presso gli stessi,
in Verona, via piazza Bra', 1;

per l'annullamento

del provvedimento 20/25.8.2008, prot. n. 194975, con il quale il Comune di Verona ha parzialmente
rigettato la domanda di sanatoria 10.12.2004, n. 06.03.01/3186, presentata ai sensi della L.
326/2003.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di smaltimento dell'arretrato del giorno 19 ottobre 2021, tenutasi ai sensi
dell'art. 87, comma 4 *bis*, c.p.a., il dott. Paolo Nasini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente, in data 10 dicembre 2004, ha presentato un'istanza di condono al fine di regolarizzare alcuni interventi funzionali eseguiti e consistiti: 1) nella installazione di un silos d'acciaio per la conservazione del cemento del diametro di m. 6,20 e dell'altezza di m. 15,70; 2-3) nella chiusura con pannelli (tamponamento), rispettivamente della superficie di mq. 28,62 e mq. 30,75, delle tramogge di carico e il riparo dagli agenti atmosferici di attrezzature funzionali all'attività (quadri elettrici, cisterne, ecc.); 4) nella collocazione di due prefabbricati destinati ad uffici della superficie utile di mq. 12,54; 5) nella installazione di un prefabbricato destinato a servizi igienici della superficie di mq. 7,55; 6) nella realizzazione di una struttura elettrosaldata della superficie di mq. 37,36 e altezza media di m. 3,34, avvolta da una rete ombreggiante con la funzione di evitare la dispersione di granuli staccatisi dai fogli di polistirene accumulati al di sotto di essa; 7) nell'esecuzione di altre opere di sistemazione di protezione degli impianti e dei macchinari privi di incidenza volumetrica.

Il Comune di Verona ha accolto l'istanza per la regolarizzazione degli interventi privi di rilevanza volumetrica (sub 7 che precede), mentre l'ha rigettata con riguardo a tutte le altre opere.

In particolare, il provvedimento di diniego, n. 194975 del 25 agosto 2008, risulta fondato sulla seguente motivazione:

- gli abusi di cui ai punti da 1 a 6, oggetto di condono edilizio, risultano nuove costruzioni non residenziali di tipo industriale e non ampliamenti della costruzione esistente di mq 70,89 oggetto di precedente condono edilizio in quanto trattasi di fabbricati autonomi e/o distanziati tra loro;
- in via generale, nelle zone non soggette a vincoli, l'art. 3, comma 1, lett. c), l. r. Veneto 5 novembre 2004, n. 21, consente la sanatoria edilizia solo per le nuove costruzioni che siano pertinenze di fabbricati residenziali prive di funzionalità autonoma, fino ad un massimo di 300 metri cubi, escludendo le nuove costruzioni residenziali autonome e tutte le nuove costruzioni non residenziali;
- la sanatoria per gli ampliamenti, prevista dall'art. 3, lett. a) e b), l. r. Veneto n. 21 del 2004, è da intendersi riferita ad ampliamenti di fabbricati esistenti e non dell'attività;
- quanto sopra è confermato dall'art. 19, comma 1, l. r. Veneto, 25 febbraio 2005, n. 8;
- le opere abusive in questione, quindi, non risultano sanabili ai sensi dell'art. 3, l. r. Veneto n. 21 del 2004, in quanto non rientrano tra le tipologie di opere suscettibili di sanatoria edilizia;
- il richiedente non aveva versato in modo congruo l'oblazione statale, come richiesto con comunicazione ricevuta in data 14.11.2007, con conseguente impossibilità di dichiarare la congruità dei versamenti a titolo di oblazione ai sensi degli artt. 38, comma 2, e 39, l. 28 febbraio 1985, n. 47 relativamente all'intero oggetto della domanda di condono.

Avverso il provvedimento predetto parte ricorrente ha proposto impugnazione, con ricorso depositato in data 3 dicembre 2008, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1. secondo parte ricorrente, nel concetto di “costruzione”, di cui alla l. n. 326 del 2003 e l. r. n. 21 del 2004, andrebbero incluse le “opere” in senso lato e anche gli impianti complessi, costituiti da un insieme di opere finalizzato all’esercizio dell’impresa; parte ricorrente afferma che, nel caso di specie, l’istanza di condono avrebbe dovuto essere accolta perché le opere realizzate sono tutte parti costitutive dell’impianto di betonaggio ed esclusivamente finalizzate al suo migliore funzionamento;

2. secondo parte ricorrente, poi, il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo in quanto il silos per il deposito del cemento e le strutture di copertura degli impianti, manufatti identificati, rispettivamente, con i numeri 1, 2 e 3 nell’elenco delle opere oggetto di sanatoria riportato nel provvedimento di diniego, costituirebbero volumi tecnici suscettibili di sanatoria, ai sensi dell’art. 32, l. n. 326 del 2003 e dell’art. 3, l. r. Veneto, n. 21 del 2004, avendo la sola funzione di contenere i materiali e gli impianti destinati alla produzione, senza integrare volumi o superfici di calpestio idonei a modificare il carico urbanistico prodotto dall’insediamento industriale.

Si è costituito in giudizio il Comune di Verona contestando l’ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All’esito dell’udienza di smaltimento dell’arretrato del 19 ottobre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Sul primo motivo di ricorso.

L’art. 3, l. r. Veneto 5 novembre 2004, n. 21, prevede, per quanto in questa sede di interesse, che <<le tipologie di opere di cui all’allegato 1 della legge sul condono sono suscettibili di sanatoria edilizia a condizione che: a) gli ampliamenti di costruzioni a destinazione industriale, artigianale e agricolo-produttiva non superino il 20 per cento della superficie coperta, fino ad un massimo di 450 metri quadrati di superficie lorda di pavimento; b) gli ampliamenti a destinazione diversa da quella di cui alla lettera a) non superino il 30 per cento della volumetria della costruzione originaria, fino ad un massimo di 450 metri cubi; c) le nuove costruzioni siano pertinenze di fabbricati residenziali prive di funzionalità autonoma, fino ad un massimo di 300 metri cubi>>.

L’art. 19, l. r. Veneto, 25 febbraio 2005, n. 8 (recante <<interpretazione autentica e modifica dell’articolo 3 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 21 "Disposizioni in materia di condono edilizio">>) ha chiarito che <<ai fini dell’applicazione dell’articolo 3 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 21 per ampliamento si intende "l’ampliamento della costruzione esistente all’esterno della sagoma esistente" così come previsto dall’articolo 3, comma 1, lettera e.1) del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia">>.

Inoltre, il comma 2 del suddetto articolo ha precisato che <<ai sensi dell’articolo 3, comma 3, lettera a), della legge regionale 5 novembre 2004, n. 21 devono intendersi sanabili, alle medesime condizioni, gli interventi di cui all’articolo 3, comma 1, lettere a), b), c) e d) del DPR n. 380 del 2001, ancorché gli stessi non siano connessi ad un mutamento di destinazione d’uso>>.

Al riguardo, per completezza, occorre ricordare che l’art. 3, comma 1, lett. a), b), c), d) vigente *ratione temporis*, cui fa riferimento la l.r. Veneto 25 febbraio 2005, n. 8, così prevedeva: <<ai fini del presente testo unico si intendono per: a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi

edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti; b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso; c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica>>.

Interpretando in modo sistematico le disposizioni che precedono, emerge come, ai sensi della normativa regionale, le nuove costruzioni siano condonabili solo nel caso costituiscano volumi, privi di autonomia, pertinenziali a fabbricati residenziali, sicché, certamente, le opere oggetto di contestazione nel caso di specie non possono rientrare in questa fattispecie trattandosi di un complesso industriale.

Per quanto concerne, poi, il concetto di “ampliamento”, che parte ricorrente intende valorizzare a proprio beneficio, occorre, in primo luogo, rammentare l’insegnamento secondo il quale la disciplina del condono edilizio, per il suo carattere eccezionale e derogatorio, non è suscettibile di interpretazioni estensive (in questo senso, *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 09 aprile 2021, n. 2895).

Nello specifico, la l. r. Veneto riferisce, testualmente, l’”ampliamento” non all’impianto o struttura industriale, artigianale e agricolo-produttiva, nel suo complesso, ma specificamente alla “costruzione a destinazione industriale, artigianale e agricolo-produttiva”, imponendo il limite del 20 per cento della superficie coperta, fino ad un massimo di 450 metri quadrati di superficie lorda di pavimento.

Quindi, non si deve trattare di strutture esterne ed autonome, ancorché funzionalmente connesse con l’impianto nel suo insieme, ma deve trattarsi dello specifico “ampliamento” di una costruzione preesistente.

Correttamente, pertanto, nel caso di specie, il Comune resistente ha escluso la sussumibilità delle opere da 1 a 6 della richiesta di condono nell’ambito delle opere sanabili ai sensi dell’art. 3, l. n. 21 del 2004.

Pertanto, il primo motivo di ricorso deve essere respinto.

2. Sul secondo motivo di ricorso.

Secondo parte ricorrente, come accennato, i manufatti, indicati ai nn. 1, 2 e 3 nell'elenco delle opere oggetto di sanatoria riportato nel provvedimento di diniego, sarebbero condonabili in quanto costituenti "volumi tecnici".

Al riguardo, quand'anche si ritenesse, nonostante il ristretto ambito applicativo dell'art. 3, l. r. Veneto n. 21 del 2004, la condonabilità dei c.d. volumi tecnici, occorre rammentare, che, <<possono considerarsi volumi tecnici solo quei volumi che sono realizzati per esigenze tecnico-funzionali della costruzione (per la realizzazione di impianti elettrici, idraulici, termici o di ascensori), che non possono essere ubicati all'interno di questa e che sono del tutto privi di propria autonoma utilizzazione funzionale, anche potenziale" (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 16 giugno 2016, n. 2658)>> (Cons. Stato, sez. IV, 30 agosto 2018, n. 5103).

In analoga prospettiva, è stato precisato che si definisce volume tecnico <<il volume non impiegabile né adattabile ad uso abitativo e comunque privo di qualsivoglia autonomia funzionale, anche solo potenziale, perché strettamente necessario per contenere, senza possibili alternative e comunque per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, gli impianti tecnologici serventi una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali della medesima e non collocabili, per qualsiasi ragione, all'interno dell'edificio.... Un tale volume, che deve porsi in rapporto di strumentalità necessaria con l'utilizzo della costruzione, nonché in rapporto di proporzionalità con le esigenze effettive da soddisfare, non è di norma computato nella volumetria massima assentibile>>. (Cons. Stato, sez. VI, 21 gennaio 2015, n.175).

La Corte di Cassazione ha precisato che, ai fini della nozione di " volume tecnico ", assumono valore tre ordini di parametri: il primo, positivo e funzionale, attiene al rapporto di strumentalità necessaria del manufatto con l'utilizzo della costruzione alla quale si connette; il secondo ed il terzo, negativi, consistono, da un lato, nell'impraticabilità di soluzioni progettuali diverse - nel senso che tali costruzioni non devono potere essere ubicate all'interno della parte abitativa - e dall'altro lato, in un rapporto di necessaria proporzionalità tra tali volumi e le esigenze effettivamente presenti. Da ciò consegue che rientrano nella nozione in parola solo le opere edilizie completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, mentre non sono riconducibili alla stessa i locali, in specie laddove di ingombro rilevante, oggettivamente incidenti in modo significativo sui luoghi esterni. (Cass. pen., sez. III, 17 novembre 2010 , n. 7217).

I volumi tecnici vengono, in particolare, restrittivamente individuati in quelle strutture insuscettibili di autonoma funzione, se non quella di contenere impianti tecnologici (si pensi ai vani ascensori) (TAR Piemonte, sez. II, 05 luglio 2018, n. 821), sicché, ad es., il silos non è annoverabile tra i volumi tecnici (in tal senso Tar Brescia, sez. I, 26 febbraio 2014, n.213; Tar Veneto, sez. II, 05 marzo 2014, n. 281).

Nel caso di specie, pertanto, i manufatti in contestazione, non sono annoverabili nel concetto di volume tecnico, come enucleato dalla giurisprudenza che precede: ostano a tale qualificazione sia le non modeste dimensioni delle opere realizzate e dell'ingombro da esse determinato, come tali significativamente incidenti sui luoghi esterni; sia la mancata prova, da parte della società ricorrente della stretta necessità dei manufatti a contenere, senza possibili alternative e comunque per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, gli impianti tecnologici serventi una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali della medesima e non collocabili, per qualsiasi ragione, all'interno dell'edificio, sia, infine, la mancata dimostrazione della proporzionalità delle opere contestate con le esigenze effettive da soddisfare.

Pertanto, anche il secondo motivo deve essere respinto.

3. Conclusioni e spese.

Alla luce di quanto sopra esposto il ricorso deve essere respinto.

Le spese di lite devono essere compensate attesa la particolarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2021, tenutasi da remoto con modalità telematiche, con l'intervento dei magistrati:

Marco Rinaldi, Presidente

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

Luca Emanuele Ricci, Referendario

L' ESTENSORE

Paolo Nasini

IL PRESIDENTE

Marco Rinaldi

IL SEGRETARIO