

N. 01946/2025REG.PROV.COLL.

N. 04336/2024 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 numero di registro generale 4336 del 2024, proposto da Accademia s.r.l. (Hotel Accademia), Sweet Dream s.r.l. (Hotel Giulietta e Romeo), Hotel Verona s.r.l., Albergo Fontana s.r.l., Hotel Colomba D'Oro s.p.a., Hotel Ristorante Bologna s.r.l., Duetorrihotels s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Riccardo Ruffo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

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

***nei confronti***

Dea Capital Real Estate SGR s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Abbruzzese, Filippo Pacciani,

Alessandro Botto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Fondazione Cariverona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Baciga, con domicilio digitale come da  
PEC da Registri di Giustizia;  
Fondo Verona Property; società Patrizia Investment Management s.a.r.l., non  
costituiti in giudizio;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Sezione  
Seconda) n. 375/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società Dea Capital Real Estate SGR  
s.p.a., del comune di Verona e della Fondazione Cariverona;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2024 il consigliere Paolo  
Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti.

1. Le società appellanti hanno impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la  
quale il T.a.r. per il Veneto, Sezione Seconda, ha dichiarato inammissibili, per difetto  
di legittimazione ad agire e per difetto di interesse, il ricorso introduttivo del giudizio  
e il successivo ricorso per motivi aggiunti, condannando le parti ricorrenti al  
pagamento delle spese di giudizio.

2. In particolare, con il ricorso introduttivo del giudizio, le ricorrenti (odierne  
appellanti) avevano impugnato la delibera del Consiglio comunale di Verona 21

aprile 2022 n. 27, avente ad oggetto *“Ditta Patrizia Investment management sarl intervento di ristrutturazione per la valorizzazione ad uso turistico del comparto immobiliare denominato “Garibaldi nr. 1” sito in via Garibaldi 1 – Via Emilei – Via Sant'Egidio – Via San Mamaso in deroga ai sensi art. 14, comma 1bis del DPR 380/2001”*.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti (sempre nell’ambito del giudizio di primo grado), depositato in data 9 dicembre 2022, avevano impugnato il permesso di costruire in deroga nr. 338853 P.G. del 23 settembre 2022, rilasciato alla società Patrizia Investment Management s.a.r.l. per il predetto intervento edilizio.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato il 6 luglio 2023, avevano impugnato il provvedimento del comune di Verona, pratica n. 20200603007220, avente ad oggetto *“Rideterminazione importi di monetizzazione dotazione di standard a parcheggio pubblico P2 per intervento da realizzarsi in Via F. Emilei – Via Sant'Egidio e Via San Mamaso”*, di cui alla nota pec prot. 5 maggio 2023.

3. Le società appellanti premettono di gestire alcuni alberghi siti nel centro storico del comune di Verona e ricompresi nell’ambito territoriale urbanistico ATO 01.

3.1. Evidenziano che si tratta di alberghi che, per la maggior parte, si inseriscono all’interno di una cornice scenografica storica, che presenta dei benefici (l’attrattiva e il fascino di pernottare nel cuore della città storica), ma anche dei limiti fisici e urbanistici (con riguardo alla viabilità e alla impossibilità materiale di effettuare ampliamenti, di offrire servizi aggiuntivi, di eseguire ristrutturazioni importanti).

Sostengono che l’offerta alberghiera del comune di Verona sarebbe già sufficiente, anche con riguardo al centro storico, a soddisfare la domanda di alloggi alberghieri, con un tasso (medio) di occupazione delle camere di albergo pari circa al 70% e che la realizzazione di una nuova struttura ricettiva di n. 140 camere d’albergo avrebbe un impatto significativo, in quanto (asseritamente) in grado di assorbire il 15%

dell'intera domanda di alloggi alberghieri; con riguardo poi al centro storico la nuova struttura ricettiva sarebbe in grado di attrarre più del 50% della domanda di pernottamento alberghiero.

3.2. Con la deliberazione del 21 aprile 2022 n. 27, il Consiglio comunale di Verona si è pronunciato favorevolmente sulla istanza di deroga edilizia alla destinazione d'uso dell'area, su cui insiste il complesso immobiliare di cui sopra (non essendo di regola consentiti nel centro storico nuovi interventi con destinazione turistica/ricettiva, ai sensi dell'art. 14, co. 1 bis, d.P.R. 380/2001 e s.m.i.), approvando contestualmente lo schema di convenzione ai sensi dell'art. 28 - *bis* del d.P.R. 380/2001 e s.m.i.

Successivamente, il comune di Verona ha rilasciato il permesso di costruire P.G. 338853 del 23.09.2022, cui ha fatto seguito la nota pec prot. 172775/2023 del 5 maggio 2023, con la quale è stato *“rideterminato l'importo dovuto per la monetizzazione della dotazione di standard a parcheggio pubblico P2 per il nuovo uso turistico”*, incrementandolo di ulteriori € 87.081,68.

3.3. A giudizio delle appellanti, gli atti sopra richiamati incidono sulla loro posizione giuridica soggettiva, in quanto, consentendo la realizzazione in deroga di un nuovo grande albergo nel centro storico del comune di Verona, sarebbero idonei ad alterare il settore alberghiero del centro storico della città, compromettendo i profitti delle aziende di cui sono titolari e comportando un aggravio del carico urbanistico.

4. Tanto premesso, le odierne appellanti hanno contestato la sentenza di primo grado sotto diversi profili.

5. Con il primo motivo di appello, le appellanti deducono: errata, contraddittoria e illogica motivazione della sentenza appellata; sussistenza della legittimazione e dell'interesse al ricorso.

Le società appellanti contestano le conclusioni del giudice di primo grado, ritenendo che nel caso di specie sussisterebbero sia la legittimazione ad agire, che l'interesse al ricorso.

Evidenziano che una società specializzata nel settore alberghiero avrebbe dimostrato che l'apertura della nuova struttura ricettiva di 140 camere d'albergo comporterà una riduzione significativa dell'attuale tasso (medio) di occupazione degli alloggi alberghieri e conseguentemente una riduzione dei ricavi per gli operatori del settore. A sostegno della sussistenza delle condizioni dell'azione, le appellanti rappresentano di gestire alberghi all'interno delle mura magistrali e all'interno dello stesso ambito territoriale urbanistico (ATO 1) e di usufruire dei medesimi tratti stradali.

A loro giudizio, sussisterebbe la *vicinitas* commerciale; il richiamo effettuato dal giudice di primo grado ai principi di matrice euro-unitaria di libertà di stabilimento e di concorrenza (codificati all'art. 31, co. 2, d.l. 6 dicembre 2011 n. 201) si porrebbe in contrasto con la dichiarata inammissibilità, per difetto di legittimazione e di interesse al ricorso, in quanto presuppone implicitamente che sia configurabile un pregiudizio economico in capo alle società appellanti.

A sostegno della ritenuta sussistenza delle condizioni dell'azione (legittimazione ad agire; interesse a ricorrere), fanno rilevare che gli atti comunali impugnati hanno natura urbanistica, più che natura edilizia, comportando deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici (che vietano l'apertura di nuovi alberghi nel centro storico del comune di Verona).

A loro giudizio, sarebbe errato il richiamo alla decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 21/2022, che è limitata alla *vicinitas* edilizia e non tratta degli atti aventi rilevanza urbanistica e/o commerciale e/o, per i quali la legittimazione al

ricorso andrebbe valutata in relazione agli effetti diretti e indiretti provocati alla zona urbanistica e alle attività commerciali.

Sotto il profilo della meritevolezza dell'interesse, evidenziano di essersi limitate a far valere un interesse giuridico al rispetto della disciplina urbanistica comunale; sarebbe stato lo stesso comune di Verona ad aver posto in sede di pianificazione il divieto di nuove strutture alberghiere nel centro storico e ad aver stabilito un numero contingentato anche per i bar e i ristoranti.

6. Con il secondo motivo di gravame, le odierne appellanti si dolgono della mancata valutazione nel merito delle doglianze formulate nel ricorso introduttivo del giudizio e nei successivi ricorsi per motivi aggiunti, che ripropongono in questa sede.

6.1. In primo luogo, nei confronti della deliberazione del Consiglio comunale nr. 27 del 21 aprile 2022, deducono: violazione art. 3 l. 7 agosto 1990 n. 241; eccesso di potere, per carenza e/o insufficienza di motivazione in ordine all'interesse pubblico. Sostengono che la predetta deliberazione sarebbe priva di una congrua motivazione in ordine alla sussistenza dell'interesse pubblico.

Fanno rilevare che, nel caso di specie, venendo in rilievo una valutazione discrezionale, il Consiglio comunale avrebbe dovuto procedere ad una comparazione tra l'interesse pubblico tutelato dallo strumento urbanistico generale e quello perseguito con il permesso di costruire in deroga; tale comparazione sarebbe stata pretermessa.

6.2. Con un altro ordine di censure, deducono: eccesso di potere, per travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria; violazione dell'art. 31 dello Statuto del comune di Verona.

Le appellanti sostengono che la creazione di un grande albergo con n. 140 camere, in pieno centro storico, sarebbe in grado di intasare le strette vie pubbliche e di

peggiore la qualità della vita quotidiana non solo dei cittadini residenti, ma degli stessi turisti.

Dopo aver richiamato l'art. 31 dello Statuto del comune di Verona (a norma del quale *“I consigli di circoscrizione esprimono pareri sugli atti del comune stabiliti dal regolamento, che li individua, in particolare, nelle materie del bilancio, della pianificazione urbanistica, dei progetti di opere pubbliche e dei regolamenti relativi a servizi di interesse delle circoscrizioni o di interesse generale ma collegato alle circoscrizioni e relativi alla organizzazione e al funzionamento delle circoscrizioni”*), evidenziano che la I Circoscrizione, nella seduta del 20 gennaio 2021, aveva espresso parere negativo al cambio di destinazione d'uso della zona da direzionale ad alberghiera.

6.3. Deducono poi violazione art. 14, comma 1 e comma 1 *bis*, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; eccesso di potere, per difetto d'istruttoria; violazione della legge regionale 6 giugno 2017, n. 14.

Le appellanti evidenziano che l'art. 14, co. 1 *bis*, d.P.R. 380/2001 consente la ristrutturazione in deroga rispetto al piano degli interventi esclusivamente *“per finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo, e di recupero sociale ed urbano dell'insediamento”*.

Nel progetto in questione non sarebbe ravvisabile alcuna delle predette finalità.

La deliberazione consiliare impugnata si porrebbe in contrasto con i principi ispiratori della previsione normativa di cui all'art. 14, co. 1 *bis*, d.P.R. 380/2001: la predetta norma sarebbe stata utilizzata nel caso di specie non per risolvere problematiche del territorio, ma per superare le limitazioni della pianificazione urbanistica.

6.4. Deducono ancora violazione dell'art. 11 del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

La società Patrizia Investment Management s.a.r.l. non sarebbe proprietaria del complesso immobiliare oggetto del presente giudizio e, conseguentemente, non sarebbe stata legittimata a presentare una domanda di permesso di costruire.

Secondo la tesi delle appellanti, il predetto complesso immobiliare apparterebbe al Fondo Immobiliare *Verona Property*, di cui la società Patrizia Investment Management s.a.r.l. sarebbe solo l'attuale gestore; sostengono che la legittimazione attiva e passiva dei Fondi di Investimento spetti esclusivamente al soggetto promotore e non al gestore.

6.5. Censurano gli atti comunali impugnati, per violazione art. 14, comma 3, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

Dopo aver richiamato l'art. 14, comma 3, d.P.R. 380/2001 (*“La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444”*), sostengono che l'utilizzo dell'aggettivo *“ammissibili”*, in luogo del participio passato *“ammesse”*, starebbe a significare che la deroga possa avvenire solo all'interno delle categorie urbanistiche ammissibili in astratto nell'area, e non possa riguardare quelle vietate.

Nel caso di specie, dal momento che tra le destinazioni d'uso ammesse nel centro storico del comune di Verona non vi è quella ricettiva-alberghiera, la deroga non avrebbe potuto essere disposta.

6.6. Infine, con riguardo alla deliberazione consiliare impugnata deducono violazione dell'art. 14, co. 2, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380.



Dopo aver richiamato l'art. 14, comma 2, d.P.R. n. 380/2001, le appellanti si dolgono della omessa comunicazione di avvio del procedimento nei loro confronti o nei confronti della cittadinanza, in violazione della predetta disposizione normativa.

7. Con riferimento al permesso di costruire convenzionato, le appellanti deducono le censure di seguito indicate.

7.1. Violazione art. 28 - *bis* d.P.R. 380/2001; eccesso di potere, per illogicità, difetto di istruttoria; violazione art. 20 NTO del P.I. di Verona.

La deliberazione consiliare n. 27/22 concede la deroga esclusivamente con riguardo alla destinazione d'uso, mentre l'ulteriore disciplina edilizia sostanziale non è stata derogata, né sarebbe derogabile.

La società proponente l'intervento edilizio, consapevole della necessità di dotare l'intervento edilizio di aree a *standard* (parcheggi), ne ha chiesto la monetizzazione.

La convenzione urbanistica prevede (a servizio della struttura ricettiva) l'utilizzo di un parcheggio sito nella periferia del comune di Verona a circa 4 Km dall'area sulla quale insiste il complesso immobiliare.

Le appellanti richiamano altresì l'art. 20, comma 4, delle NTO del P.I. del comune di Verona, che, recepisce quanto previsto dall'art. 31, co. 10, l.r. 11/2004 (a norma del quale *“4. Relativamente alle nuove strutture ricettive alberghiere ed extra alberghiere di cui agli artt. 24 e 25 della legge regionale n. 11/2013 e successive modificazioni e relativamente a ristrutturazioni ed ampliamenti di strutture esistenti che comportino aumento del numero dei posti letto, è fatto obbligo di realizzare almeno un posto auto per ogni camera. Nei centri storici è ammessa anche la stipula di convenzioni con parcheggi esterni pubblici o privati”*).

A giudizio delle appellanti, la realizzazione di posti auto per ogni nuova camera d'albergo deve essere attigua alla struttura alberghiera e non può essere monetizzata.

Evidenziano inoltre che l'area individuata per collocare i 140 posti auto, seppure nella disponibilità della Fondazione Cariverona non è urbanisticamente libera, in quanto oggetto di un piano attuativo urbanistico di 2° livello, costituito dal PRUSST Verona Sud, approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 13 del 4 maggio 2005; il contenuto della convenzione sarebbe (*in parte qua*) illegittimo, non potendo riguardare aree oggetto di un diverso strumento urbanistico, senza che esso sia stato previamente modificato.

In conclusione, la deliberazione consiliare, nella parte in cui approva lo schema di convenzione, sarebbe illegittima per illogicità (realizzazione di parcheggi a 4 km di distanza dalla struttura), per incompatibilità urbanistica (essendo l'area a parcheggio urbanisticamente non idonea) e per difetto di istruttoria (mancando uno studio sulla incidenza della struttura ricettiva sul traffico locale).

7.2. Violazione art. 6 d.lgs. n.152/2006; violazione art. 4, l.r. 11/2004, per mancata effettuazione della VAS.

L'art. 4 della l.r. 11/2004 pone a carico dei comuni, nell'ambito dei procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale, l'obbligo di provvedere alla valutazione ambientale strategica (VAS).

La VAS del P.I. del comune di Verona non ha riguardato, per ragioni temporali, l'intervento in questione; la trasformazione in albergo dell'edificio di cui sopra (di oltre 30.000 mc) non è quindi mai stata sottoposta a VAS.

L'art. 6 del d.lgs. 152/2006 (in combinato disposto con l'allegato IV, punto 8 del predetto decreto) prevede l'assoggettamento a VAS degli interventi edilizi relativi alla realizzazione degli esercizi alberghieri con oltre 300 posti o volume edificato superiore a 25.000 mc.

Pur riconoscendo che la norma esclude dalla VAS gli interventi ricadenti all'interno dei centri abitati, le appellanti sostengono che ciò non possa valere nel caso di specie, in quanto l'intervento è avvenuto in deroga rispetto al divieto di piano della istituzione di nuovi alberghi nel centro abitato.

7.3. Violazione art. 23 NTO del P.I. e violazione del d.m. 1444/68.

L'art. 23 delle NTO del P.I. prevede che gli interventi edilizi che comportino un aumento del carico urbanistico superiore alla soglia minima di rilevanza siano subordinati alla preventiva verifica dell'esistenza e della adeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione della loro realizzazione da parte del comune; tale verifica non sarebbe stata effettuata dagli uffici comunali, non essendovi tra gli allegati alla delibera consiliare un atto istruttorio in tal senso.

In caso di impossibilità della realizzazione di opere di urbanizzazione primaria, il dirigente ha facoltà di concedere la relativa monetizzazione; tuttavia, prima di consentire la monetizzazione, ai sensi dell'art. 24 delle NTO, avrebbe dovuto essere verificata in prossimità dell'intervento edilizio, l'esecuzione delle opere a *standard* nella misura minima prevista.

8. Con riguardo al permesso di costruire in deroga n. 338853 del 23 settembre 2022, le appellanti deducono le censure di seguito indicate.

8.1. Violazione art. 83, co. 2, art. 191 - *bis*, co. 1, e art. 189, co. 1, NTO del P.I. e art. 14, co. 1 *bis*, d.P.R. 380/2001; eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Dopo aver evidenziato che il permesso di costruire è datato 23 settembre 2022, le appellanti sostengono che la deroga espressa dal Consiglio comunale, con la deliberazione del 21 aprile 2022 n. 27, avrebbe perso efficacia, in quanto approvata in vigenza di uno strumento urbanistico ora non più efficace, perché modificato a

far data dal 14 maggio 2022 (per effetto di una variante urbanistica *medio tempore* intervenuta).

8.2. Violazione art. 14 NTO del P.I. del comune di Verona vigenti alla data del 23 settembre 2022.

Fanno rilevare che il permesso di costruire deve essere conforme alle previsioni urbanistiche vigenti al momento del suo rilascio e ciò, non solo in base al principio del *tempus regit actum*, ma anche per espressa disposizione normativa, che prevede la decadenza in caso di entrata in vigore di previsioni urbanistiche contrastanti (art. 15, co. 4, d.P.R. 380/2001).

I parcheggi indicati dalla società proponente non sarebbero comunque adeguati rispetto a quanto previsto dall'art. 14 delle NTA del P.I. del comune di Verona, nel testo vigente a far data dal 14 maggio 2022.

8.3. Violazione art. 15 NTO del P.I. del comune di Verona.

Dopo aver richiamato l'art. 15 delle NTO del P.I. del comune di Verona, le appellanti sostengono che l'Amministrazione avrebbe illegittimamente consentito la monetizzazione anche con riguardo ai parcheggi privati per l'area commerciale; di qui la dedotta illegittimità del permesso di costruire nella parte in cui non prevede i parcheggi "reali" per i locali commerciali.

8.4. Violazione art. 31, co. 10, l.r. del Veneto 11/2004; eccesso di potere per illogicità, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria.

Le appellanti contestano la decisione amministrativa di ritenere ammissibile il decentramento dei parcheggi a 4 km di distanza dalla struttura ricettiva.

Evidenziano che un parcheggio di questo tipo non può essere definito pertinenziale e non rispetta l'art. 31, co. 10, della l.r. del Veneto n. 11/2004, che impone la

realizzazione di nuovi parcheggi anche convenzionandosi con parcheggi esterni pubblici o privati.

I parcheggi debbono essere reperiti entro un raggio contenuto dalla struttura ricettiva, che le appellanti individuano in 400 metri.

8.5. Violazione ed errata applicazione dell'art. 16 d.P.R. 380/2001.

Il permesso di costruire e la convenzione stipulata sarebbero illegittime anche nella parte in cui viene scomputato dagli oneri di urbanizzazione, di cui all'art. 16 d.P.R. 380/2001, il costo per la monetizzazione dei parcheggi P.2.

Tale operazione sarebbe illegittima, in quanto la monetizzazione dei parcheggi fa venire meno l'obbligo di realizzare i parcheggi, ma non riguarda tutte le altre opere cui sono finalizzati gli oneri di urbanizzazione (verde, fognature, strade, ecc.).

8.6. Eccesso di potere, per difetto di motivazione e contraddittorietà.

I pareri espressi dagli uffici erano favorevoli al progetto, alla condizione che gli autoveicoli dei clienti del nuovo albergo non avessero accesso al centro storico; nel rilasciare il permesso di costruire, l'Amministrazione avrebbe dovuto indicare le ragioni per le quali, in contrasto con i predetti pareri, si è invece consentito l'accesso degli autoveicoli nel centro storico.

8.7. Eccesso di potere, per contraddittorietà, difetto di istruttoria; violazione art. 21 d.lgs. 42/2004.

I pareri favorevoli degli enti competenti sono stati espressi con prescrizioni; queste esigevano una modifica degli elaborati progettuali.

In particolare, la Soprintendenza con nota prot. 396 del 12 novembre 2021, ha approvato il progetto, ma non il *“proposto nuovo volume di collegamento “Chiaffoni”*”, evidenziando che *“lo stesso dovrà essere oggetto di un maggiore approfondimento dal punto di vista compositivo e formale”*.

I Vigili del Fuoco (parere prot. 1682 del 13 maggio 2021) hanno prescritto un divieto di utilizzo dei locali non areati, che non sarebbe stato recepito.

L'u.l.s.s. 9 (prot. 2641 dell'8 gennaio 2021) ha imposto prescrizioni progettuali a tutela dei lavoratori, che non sarebbero state recepite negli elaborati progettuali allegati al permesso di costruire rilasciato dal comune di Verona.

8.8. Illegittimità derivata.

Le appellanti evidenziano che l'annullamento della delibera del Consiglio comunale del 21 aprile 2022 n. 27 (quale atto presupposto) comporterebbe anche la caducazione del permesso id costruire in deroga; per tuziorismo, le appellanti ripropongono anche nei confronti del permesso di costruire le censure dedotte nei confronti della deliberazione consiliare.

9. Con riguardo al provvedimento di rideterminazione della monetizzazione del 5 maggio 2023, le appellanti deducono le censure di seguito indicate.

9.1. Violazione artt. 9 e 10 della l. 241/1990.

Le società appellanti evidenziano che, pur essendo state informate, con nota prot. 137421/2023 del 06.04.2023, dell'avvio del procedimento per la "*rideterminazione della quantificazione degli importi di monetizzazione della dotazione di standard a parcheggio pubblico P2 per il nuovo uso turistico*", non avrebbero concretamente avuto la possibilità di partecipare al procedimento, in violazione degli artt. 9 e 10 della l. n. 241/1990.

9.2. Violazione dell'art. 15 NTO del P.I. del comune di Verona; violazione dell'art. 3 l. 241/90 sotto il profilo della carenza di motivazione e istruttoria.

Nella nuova rideterminazione della monetizzazione non vi sarebbe traccia della validazione dirigenziale obbligatoria, di cui all'art. 15, comma 2, delle NTO.

9.3. Violazione art. 5, co. 2, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

Dopo aver richiamato la disciplina di cui all'art. 5, co. 2 del d.m. 1444/68, relativa alla quantificazione degli *standard* urbanistici per gli insediamenti di carattere commerciale e direttivo, sostengono che la mancanza di adeguate attrezzature integrative renderebbe la misura degli *standard* in centro storico non riducibile; di qui l'illegittimità dell'atto impugnato.

9.4. Eccesso di potere, per illogicità e irragionevolezza; eccesso di potere, per difetto di motivazione e di istruttoria; violazione ed errata interpretazione dell'art. 14, co. 6 e 7 NTO del P.I.

Le appellanti contestano la scelta di rideterminare gli *standard* a parcheggio della nuova struttura ricettiva, tenendo conto anche della precedente utilizzazione del medesimo complesso immobiliare, senza considerare che la nuova destinazione urbanistica prevede l'accesso del pubblico, mentre tale accesso non era invece previsto nel precedente utilizzo; conseguentemente, sarebbe illegittima la relativa detrazione effettuata dal comune di Verona.

9.5. Violazione artt. 13, 14 delle NTO del P.I. del comune di Verona.

Le appellanti contestano sotto diversi profili la dotazione minima di parcheggi P2 effettuata dal comune di Verona sulla base di un carico urbanistico che ritengono non adeguato, tenendo conto del fatto che il progetto edilizio prevede anche la realizzazione di un ristorante, di un'area benessere e *fitness* e di una sala *meeting* ad uso congressuale.

10. Si è costituita in giudizio la società DeA Capital Real Estate SGR s.p.a., quale società di gestione del fondo d'investimento alternativo immobiliare di diritto italiano denominato "*Verona Property*".

11. Si è costituito in giudizio il comune di Verona, chiedendo la conferma in rito della sentenza di primo grado (ossia, la declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado, per difetto di legittimazione ad agire e per difetto di interesse).

Nel merito, l'Amministrazione comunale ha contestato le deduzioni delle società appellanti e ha chiesto il rigetto delle domande presentate.

12. Si è costituita in giudizio anche la Fondazione Cariverona, chiedendo la conferma della sentenza di primo grado, sulla base dei principi recentemente enunciati dalla giurisprudenza amministrativa in materia di *vicinitas* commerciale.

13. Con memoria depositata in data 14 novembre 2024, il comune di Verona ha evidenziato che le società appellanti non hanno impugnato l'autorizzazione commerciale e che gli alberghi da esse gestiti insistono in punti diversi del centro storico, distanti diverse centinaia di metri dal compendio immobiliare oggetto dell'intervento edilizio contestato; le circostanze allegare fornirebbero ulteriore conferma della insussistenza delle condizioni dell'azione, sia con riguardo alla legittimazione ad agire, che con riguardo all'interesse al ricorso.

Anche la società DeA Capital Real Estate SGR s.p.a. nella memoria depositata in data 18 novembre 2024, al fine di evidenziare l'insussistenza delle condizioni delle domande presentate, ha precisato: *“I ricorrenti gestiscono alberghi, il più vicino dei quali si pone a circa 400 metri dal Complesso Immobiliare e dal quale il Complesso Immobiliare non è visibile, mentre il più lontano è addirittura esterno rispetto alle mura di cinta del centro storico ed alle strade romane sovente citate negli scritti dei ricorrenti (i.e. Hotel Fontana S.r.l.)”*.

14. Con memoria depositata in data 18 novembre 2024, le società appellanti hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione, in relazione alla interpretazione fatta propria dal giudice di primo grado nella sentenza impugnata, sotto il profilo della legittimazione e di interesse ad



agire, in materia di titoli abilitativi edilizi finalizzati all'insediamento di attività economiche.

A giudizio delle appellanti: *“È evidente infatti che, qualora il Giudice Amministrativo ritenesse fondato anche solo uno dei profili di legittimità dell'atto, a prescindere dall'utilità concreta di chi ha proposto ricorso, consente alla P.A. di rivedere e riesaminare la propria azione nel solco della legittimità.*

*Si tratta quindi, ad avviso della scrivente difesa, di un doveroso esercizio della funzione giurisdizionale per una piena tutela del cittadino, altrimenti impossibilitato alla verifica dell'operato della P.A.”* (memoria depositata in data 18 novembre 2024, pag. 5).

Ribadita la sussistenza della propria legittimazione e del proprio interesse al ricorso, hanno insistito per l'accoglimento dell'appello.

15. Con memorie di replica depositate in data 28 novembre 2024, la Fondazione Cariverona, la società DeA Capital Real Estate SGR s.p.a. e le società appellate hanno ribadito sostanzialmente le rispettive prospettazioni difensive.

16. All'udienza pubblica del 19 dicembre 2024 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

17. Il ricorso in appello è infondato e va respinto.

18. Nella sentenza 8 dicembre 2021 n. 9, l'Adunanza plenaria di questo Consiglio, con riferimento specifico alla *vicinitas* urbanistico – edilizia, ha evidenziato che la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere sono condizioni dell'azione, autonome e distinte fra loro; ognuno di esse va allegata e provata; in particolare, non si può affermare che *“il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso”*, interesse che va inteso e provato come *“specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato”*, distinto quindi da un mero interesse di fatto al ripristino della legalità violata.

Nella sentenza 9 dicembre 2021 n. 22, l'Adunanza plenaria di questo Consiglio ha ulteriormente precisato quanto segue: “ *Nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della vicinitas, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va inteso come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato.*”

18.1. Orbene, le società appellanti (che hanno impugnato solo il titolo edilizio e non anche le autorizzazioni commerciali) non hanno adeguatamente documentato la *vicinitas* edilizia.

Nella memoria depositata in data 14 novembre 2024, il comune di Verona ha evidenziato che gli alberghi gestiti dalle odierne appellanti insistono in punti diversi del centro storico, distanti centinaia di metri dal compendio immobiliare oggetto dell'intervento edilizio; analogamente, nella memoria depositata in data 18 novembre 2024, la società DeA Capital Real Estate SGR s.p.a. ha evidenziato che : “*I ricorrenti gestiscono alberghi, il più vicino dei quali si pone a circa 400 metri dal Complesso Immobiliare e dal quale il Complesso Immobiliare non è visibile, mentre il più lontano è addirittura esterno rispetto alle mura di cinta del centro storico ed alle strade romane sovente citate negli scritti dei ricorrenti (i.e. Hotel Fontana S.r.l.)*”.

Tali circostanze di fatto non sono state contestate dalle società appellanti nelle memorie depositate successivamente e debbono conseguentemente ritenersi comprovate, ai sensi dell'art. 64, comma 2, c.p.a.; il fatto che la nuova struttura ricettiva si collochi nel centro urbano di Verona nell'ambito del quale sono inseriti e operano gli alberghi gestiti dalle odierne appellanti non è sufficiente a ravvisare la sussistenza delle condizioni dell'azione proposta, non essendo stata allegata una

lesione specifica della posizione giuridica soggettiva delle ricorrenti (odierne appellanti).

Non trova riconoscimento nel nostro ordinamento giuridico una *vicinitas* meramente urbanistica, giustificata dall'interesse alla corretta gestione del territorio comunale, sotto il profilo della pianificazione urbanistica, che non sia nel contempo supportata anche dalla lesione (sotto il profilo edilizio) della posizione giuridica soggettiva della parte ricorrente.

19. Con riguardo alla *vicinitas* commerciale, non sussistono ragioni per discostarsi dai principi ripetutamente enunciati dalla giurisprudenza amministrativa.

19.1. Con la sentenza n. 3619/2024, questa Sezione ha avuto modo recentemente di delimitare il concetto di *vicinitas* commerciale, ai fini della individuazione delle condizioni dell'azione (legittimazione ad agire e interesse a ricorrere).

Il concetto di *vicinitas* commerciale è definito, in generale, come la posizione dei soggetti i quali “*agendo come imprenditori nel medesimo settore, attingono al medesimo bacino di utenza e risentono, pertanto, di un effettivo danno al loro volume d'affari, in caso di apertura di una nuova impresa commerciale illegittimamente autorizzata*” (Consiglio di Stato, sezione IV, 29 dicembre 2023 n. 11367; 28 giugno 2022 n. 5353; 3 settembre 2014 n.4480).

La giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di affermare che l'interesse azionabile in termini di *vicinitas* commerciale è appunto un interesse di tipo commerciale; a tale riguardo, dedurre a questo titolo motivi di carattere edilizio rappresenta “*un uso strumentale della tutela accordata ai soggetti terzi, in materia di provvedimenti di natura urbanistico-edilizia, a tutela di un interesse di fatto, finalizzato ad ostacolare la realizzazione di uno stabilimento concorrente*” (Consiglio di Stato, sezione IV, n. 11367 del 2023, ct.; sez. VI, 2 marzo 2016 n. 1156).

19.2. In particolare, nella sentenza di questa Sezione n. 11367/2023, è stato evidenziato, sul piano della evoluzione normativa, che la concorrenza sul mercato fra le imprese è uno degli obiettivi che l'Unione europea, e in precedenza la Comunità economica europea, ha sempre promosso nel proprio interno, come risulta attualmente dall'intero capo I del titolo VII del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, dagli articoli 101 e 102 del predetto Trattato, che vietano le intese restrittive e l'abuso di posizione dominante sul mercato.

A queste norme di principio, l'Unione europea ha fatto seguire norme di dettaglio, e segnatamente, per quanto qui interessa, la direttiva 2006/123/UE, che, all'art. 10, prevede, fra le condizioni di rilascio delle autorizzazioni commerciali, che i relativi regimi debbano basarsi *“su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario”* (comma 1), criteri che devono essere *“non discriminatori”* e *“giustificati da un motivo imperativo di interesse generale”* (comma 2, lettera a e lettera b).

L'art. 31 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, rubricato *“Esercizi commerciali”*, al secondo comma (nel testo modificato dalla legge di conversione n. 214/2011 e vigente al momento della attuazione del provvedimento impugnato), dispone: *“Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi*

*sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali?*

19.3. Questa Sezione ha inoltre sostenuto che dall'art. 31 d.l. 201/2011 si debba ricavare un limite agli interessi che, sulla base della semplice *vicinitas* commerciale, si possono far valere, individuandoli in quelli concernenti “*la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali?*”; solo in relazione a detti interessi l'Amministrazione pubblica può limitare o escludere l'insediamento di nuovi esercizi commerciali; ammettere il ricorso alla tutela giurisdizionale per interessi di tipo diverso comporterebbe una limitazione della libera concorrenza, a salvaguardia di posizioni commerciali già acquisite e in contrasto con il principio eurounitario di libera concorrenza cui debbono ispirarsi le attività commerciali (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, n. 3619/2024; n. 11367/2023).

19.4. La giurisprudenza amministrativa ha definito il concetto di “*bacino di utenza?*” come “*l'area in cui si dispiega l'influenza economica del concorrente ed è quindi idonea a incidere sulle posizioni di mercato del controinteressato?*” (cfr. C.d.S. sez. IV, 3 settembre 2014 n. 4480).

Nelle sentenze di questa Sezione n. 3619/2024, n. 11367/2023 e n. 5353/2022, si è, tuttavia, precisato che per poter fornire la prova della c.d. *vicinitas* commerciale e, conseguentemente, della legittimazione a ricorrere, è del tutto insufficiente la mera affermazione di parte della sussistenza di un comune “*bacino d'utenza?*” fra la struttura commerciale erigenda e quella che agisce in giudizio a tutela del suo interesse commerciale asseritamente leso.

Il rilievo attribuito dall'Unione europea e dal legislatore nazionale alla libertà di concorrenza induce a ritenere che la prova del pregiudizio derivante dall'insediamento della nuova iniziativa imprenditoriale (che si vuol contestare)

debba esser data in modo rigoroso, senza che esso si possa presumere, e che si debba trattare di un pregiudizio significativo (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 5 settembre 2022 n. 7704).

19.5. Orbene, sulla base delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, dalle quali non vi è motivo di discostarsi, il Collegio rileva che non è ravvisabile nelle generiche deduzioni delle appellanti una violazione delle specifiche esigenze di tutela (della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali), la cui sussistenza è reputata dalla giurisprudenza amministrativa necessaria a fondare la domanda demolitoria proposta dalle ricorrenti (odierne appellanti).

Nell'atto di appello, le società appellanti si limitano ad evidenziare gli effetti che l'apertura della nuova struttura ricettiva produrrà sul tasso (medio) di occupazione delle camere d'albergo nel centro storico del comune di Verona e l'incidenza negativa che la nuova iniziativa imprenditoriale produrrà sui ricavi delle attività da esse gestite.

Trattasi all'evidenza di elementi che, ponendosi in contrasto con i principi di matrice euro-unitaria recepiti dal nostro ordinamento in materia di libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, non sono sufficienti a giustificare la proposizione delle domande formulate in questa sede.

Le allegazioni sulla incidenza dell'apertura della nuova struttura ricettiva sul traffico veicolare del centro storico o sui disagi che ne deriveranno alla cittadinanza e ai turisti si rivelano generiche e non suffragate almeno da un principio di prova; pertanto, esse non possono essere ritenute idonee a fondare la domanda di annullamento degli atti impugnati.

20. Il Collegio è chiamato, infine, ad esaminare la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle appellanti nella memoria depositata in data 18

novembre 2024, nella quale viene prospettata una violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione in relazione alla interpretazione fatta propria dal giudice di primo grado nella sentenza impugnata, sotto il profilo della legittimazione ad agire e dell'interesse a ricorrere, in materia di titoli abilitativi edilizi finalizzati all'insediamento di attività economiche.

Come sopra evidenziato, con memoria depositata in data 18 novembre 2024 (pag. 5), le appellanti hanno sostenuto che *“a prescindere dall'utilità concreta di chi ha proposto ricorso”*, in caso di rilevata illegittimità degli atti impugnati, dovrebbe comunque essere consentita alla P.A. *“di rivedere e riesaminare la propria azione nel solco della legittimità”*, venendo in rilievo *“un doveroso esercizio della funzione giurisdizionale per una piena tutela del cittadino, altrimenti impossibilitato alla verifica dell'operato della P.A.”*.

20.1. In disparte la considerazione secondo la quale non vengono individuate le norme sospettate di illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, la questione prospettata dalle società appellanti è manifestamente infondata.

Nel giudizio amministrativo, fatta eccezione per ipotesi specifiche in cui è prevista dall'ordinamento giuridico l'azione popolare, non è consentito adire il giudice al solo fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, se ciò non si traduca anche in uno specifico beneficio in favore di chi propone la domanda, (beneficio) che dallo stesso deve essere dedotto e argomentato, ciò in quanto in detto processo l'interesse a ricorrere è condizione dell'azione e corrisponde ad una specifica utilità o posizione di vantaggio che attiene ad uno specifico bene della vita, contraddistinto indefettibilmente dalla personalità e dall'attualità della lesione subita, nonché dal vantaggio ottenibile dal ricorrente. Diversamente opinando, l'impugnativa degli atti amministrativi si configurerebbe come una sorta di azione

popolare, finalizzata alla tutela sul piano oggettivo della legittimità dell'azione amministrativa, con conseguente ampliamento della legittimazione attiva al di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge, in insanabile contrasto con il carattere di giurisdizione soggettiva che la normativa di rango legislativo e costituzionale hanno attribuito al vigente sistema di giustizia amministrativa.

21. In conclusione, per le ragioni sopra richiamate, il ricorso si rivela infondato e va respinto.

22. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, sono poste a carico delle appellanti, secondo l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

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

Condanna (in solido) le società appellanti al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna delle parti costituite (comune di Verona; società Dea Capital Real Estate SGR s.p.a.; Fondazione Cariverona).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Luca Lamberti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore



**L'ESTENSORE**  
**Paolo Marotta**

**IL PRESIDENTE**  
**Vincenzo Lopilato**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI