



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 428 del 2020, proposto da Italia Nostra Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Carla Zucco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Novara, via S. Francesco D'Assisi 18/E;

contro

Comune di Verbania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandra Simone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Biella Novara Verbano-Cusio-Ossola, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale Torino, domiciliataria ex lege in Torino, via Arsenale, 21;

Regione Piemonte, non costituita in giudizio;

nei confronti

Malù S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Conti, Giuseppe Greppi, Giorgio Razeto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Antonio Fiore in Torino, corso De Gasperi n. 21;

per l'annullamento

- dell'atto unico rilasciato dal Dirigente dello Sportello unico delle attività produttive e commercio del Verbano datato 27 gennaio 2020 e contrassegnato al n. 04/2020, pratica n.2019/75, con il quale è stata autorizzato il Sig. Manoni Tranquillo, nella sua qualità di rappresentante legale della società Malù S.r.l. con sede in Verbania via Quarantadue Martiri n. 157, partita IVA 00854220035, ad effettuare gli interventi edilizi previsti nel Permesso a Costruire n. 10/2020, rilasciato in data 27 gennaio 2020 dallo Sportello Unico per l'edilizia del Comune di Verbania;

- del Permesso a Costruire n. 10/2020, rilasciato in data 27 gennaio 2020 dallo Sportello Unico per l'edilizia del Comune di Verbania;

- di tutti gli atti e provvedimenti antecedenti e specificamente:

l'autorizzazione in ambito di vincolo paesaggistico rilasciata dalla Regione Piemonte, Direzione Ambiente Governo e Tutela del Territorio, Settore Paesaggio, classificata 11.100/552/2019/A16.000;

il parere obbligatorio e vincolante in ordine al vincolo paesaggistico rilasciato dal Ministero per i Beni e le Attività culturali, Soprintendenza Archeologica, Belle arti e Paesaggio per le Province di Biella, Novara, VCO e Vercelli datato 10/06/2019 prot. 7001;

la deliberazione n. 95/2018 del Consiglio Comunale di Verbania con la quale è stata approvata convezione con la Società Malù per l'utilizzo urbanistico di area destinata a servizi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Verbania, della Malù S.r.l. e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Biella Novara Verbano-Cusio-Ossola;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2021 il dott. Marcello Faviere e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Lo sportello unico delle attività produttive- SUAP di Verbania rilasciava al Sig. Manoni Tranquillo, nella sua qualità di legale rappresentante della Società Malù srl, il provvedimento n. 04/2020 del 27.01.2020 con cui lo autorizza all'effettuazione di intervento di: *“realizzazione di pista per bmx e aree verdi in località Verbania Fondotoce via 42 Martiri n. 156 NCT foglio 22 mappale n. 139”*, sulla base del permesso a costruire n. 10/2020 del 27.01.2020 del SUE del Comune di Verbania e degli altri pareri ed autorizzazioni rilasciati dalle competenti autorità (inclusi il *“parere obbligatorio e vincolante in ordine al Vincolo paesaggistico, ai sensi del D.Igs n. 42/04 e ss.mm.ii, rilasciato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo, Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio, per le Province di Biella, Novara, V.C.O. e Vercelli, favorevole con condizioni, pervenuto*

in data 11/06/2019 con prot. n. 27671/2019, comprensivo del parere inerente la tutela archeologica”; la “autorizzazione per il vincolo paesaggistico, ai sensi del D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii. rilasciata dalla Regione Piemonte Ambiente Governo e tutela del Territorio, pervenuta in data 10/05/2019 con prot. n. 22088/2019, con condizioni”; e la “deliberazione del Consiglio Comune della città di Verbania n. 95/2018”).

Le opere autorizzate consistono nella realizzazione di un nuovo impianto ludico sportivo costituito da una pista ad anello dello sviluppo lineare di mt. 350, per una larghezza variabile dagli 8 ai 10 metri, con curve paraboliche in elevazione sino a mt. 5 di altezza sul piano campagna. È prevista anche la realizzazione di un parcheggio auto (ampiezza di circa 5.000 mq), due edifici di servizio e una pista per l'esercizio della scuola bici.

L'intervento interessa un'area oggetto di vincolo paesaggistico ex art. 136, comma 1, lett. c) e d) del D.Lgs. n. 42/204 (disposto in via puntuale dal D. M. 21/06/1977, recante “*Dichiarazione di notevole interesse pubblico di una zona nei comuni di Mergozzo, S. Bernardino Verbano e Verbania*”) ed è inoltre identificata all'interno del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) vigente (approvato con deliberazione del Consiglio Regionale 3 ottobre 2017, n. 233-35836) nell'Ambito di paesaggio 12 (costiera nord Lago Maggiore), unità di paesaggio 4 dove viene classificato alla scheda A166 del Catalogo dei beni paesaggistici e dalla Tavola P43.

2. Ritenendo l'opera assentita illegittima, l'associazione Italia Nostra Onlus ha impugnato i presupposti provvedimenti con ricorso notificato il 10.06.2020 e ritualmente depositato avanti questo Tribunale lamentando, in una serie di censure, violazione di legge ed eccesso di potere, instando altresì per il rilascio di misure cautelari (risolte con ordinanza n. 383/2020 con cui questo Tribunale ha concesso una sollecita definizione del merito ai sensi dell'art. 55 cpa).

Con memoria depositata il 02.07.2020 si è costituito il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali – Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Biella e Novara e Verbano-Cusio-Ossola. Il 23.07.2020 si è costituita la Malù srl, che ha eccepito altresì la tardività del ricorso, seguita, il giorno successivo, dal Comune di Verbania. Hanno fatto seguito memoria di replica della ricorrente (24.07.2020), deposito documentale da parte del Comune (29.03.2021), memoria della ricorrente (il 06.04.2021), della Malù srl e del Comune (il 08.04.2021) e nuovamente della ricorrente (il 18.04.2021) nonché le memorie di replica della controinteressata (il 19.04.2021) e dell'amministrazione resistente (il 20.04.2021).

All'udienza pubblica del 11.05.2021, ai sensi dell'art. 25 del D.L. n. 137/2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è infondato.

4. Il Collegio ritiene di poter prescindere dalla eccezione di irricevibilità sollevata dalla Società controinteressata, in considerazione delle risultanze nel merito della controversia.

5. Con un primo ordine di censure la ricorrente lamenta violazione dell'art. 143, comma 9 del D.Lgs. n. 42/2004 e delle disposizioni normative, a carattere prescrizione, contenute nel Piano Paesaggistico Regionale (PPR) approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale 3 ottobre 2017, n. 233-35836.

In particolare si lamenta la violazione delle prescrizioni del PPR contenute nell'allegato Catalogo - prima parte dei beni paesaggistici del Piemonte (scheda A 166, riferita all'ambito di paesaggio 12, entro il quale il provvedimento impugnato esercita la sua efficacia) che così recitano: *“Al fine di salvaguardare le aree libere, agricole e prative, poste tra il campeggio esistente lungo la sponda del lago di Mergozzo e la strada Verbania-Gravellona Toce e il campo da golf, identificate come insediamenti rurali m.i. 10 sulla tav. P4, è*

consentita la sola realizzazione di eventuali ampliamenti delle limitrofe strutture turistiche e sportive purché poste in adiacenza agli edifici esistenti. Per evitare la formazione di edificazioni a nastro lungo il tratto della SS 34 e per garantire la continuità paesaggistica, deve essere conservato il varco libero identificato nella tav. P4. Eventuali interventi sul patrimonio edilizio rurale esistente o di nuova realizzazione funzionali alle attività agricole non devono alterare gli elementi scenico-percettivi che compongono il paesaggio agrario circostante”.

Da un lato la ricorrente censura il mancato rispetto dei limiti di estensione dei vincoli del PPR (per l’ambito di paesaggio 12 e unità di paesaggio 12.04) e, dall’altro, il fatto che le strutture previste in costruzione non costituiscano ampliamenti di strutture esistenti (segnatamente del camping e del campo da golf) ma nuove strutture a servizio di un pubblico più vasto.

Le censure non colgono nel segno.

Il Collegio evidenzia preliminarmente che le valutazioni in ambito paesaggistico, incluse quelle di compatibilità degli interventi edilizi con il Piani Paesaggistici Regionali, siano manifestazione di discrezionalità tecnica che limita il sindacato del giudice amministrativo ai soli profili di manifesta illogicità, palese contraddittorietà ed irragionevolezza ed evidenti errori nella valutazione dei presupposti di fatto. *“La valutazione d’impatto paesaggistico di un intervento edilizio, effettuata dalla Soprintendenza, rientra nell’ambito della discrezionalità tecnica e, se motivata, può formare oggetto di sindacato del Giudice Amministrativo solo sotto i profili di illogicità, irragionevolezza o errore nei presupposti”* (T.A.R. Campania Napoli Sez. VII Sent., 06/09/2017, n. 42869). *“I rilasci di nulla osta soprintendentizi su progetti (come su istanze di accertamento di compatibilità paesaggistica) che riguardano aree soggette a vincolo paesaggistico, o storico artistico, o archeologico, scaturiscono da giudizi che costituiscono espressione di discrezionalità tecnica suscettibile, come tale, di sindacato in sede giurisdizionale soltanto per difetto di motivazione, illogicità manifesta ovvero conclamato errore di*

fatto” (T.A.R. Sicilia Palermo Sez. I Sent., 18/07/2017, n. 1915). *“L’apprrezzamento dell’organismo territoriale del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in quanto avente contenuto tecnico discrezionale, è assoggettato esclusivamente a un sindacato giurisdizionale esterno, svolto nei limiti della verifica della corretta percezione da parte dell’organo pubblico dei presupposti di fatto del provvedere, della completezza dell’istruttoria, della ragionevolezza della scelta compiuta in relazione alla fattispecie concreta, della adeguata esternazione delle ragioni della decisione”* (Cons. Stato Sez. VI Sent., 02/07/2015, n. 3294).

Si osserva inoltre, sempre in via preliminare, che non sono condivisibili le censure mosse dall’amministrazione comunale alla ricostruzione offerta dalla ricorrente circa il rapporto gerarchico esistente tra PPR e PRGC.

Sebbene il PRG non possa essere individuato come strumento di mera esecuzione del PPR, è bene ricordare che l’art. 143 del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio prevede, al comma 9 che *“A far data dall’adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all’articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici”*. Di recente anche la Corte Costituzionale ha avuto modo di evidenziare tale cogenza affermando che *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 36 della legge regionale Puglia n. 52 del 2019, limitatamente alle parole: "salvo che il comune interessato non esprima la volontà di non avvalersene con delibera del consiglio comunale" poiché in tal punto contrasta con il principio di immediata cogenza e prevalenza delle disposizioni del piano paesaggistico sulle disposizioni dello strumento urbanistico comunale, di cui al citato art. 143, comma 9, D.Lgs. n. 42 del 2004, risultando, pertanto, invasivo della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente e del paesaggio di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost.”* (Corte cost., 21/04/2021, n. 74)

Ciò premesso si ritiene convincente, invece, la tesi dell'amministrazione comunale che sostiene la compatibilità paesaggistica dell'intervento, come dimostrato dal rilascio dei positivi pareri sul profilo paesaggistico da parte della Regione e dalla Soprintendenza (sopra citati), oltre che di tutti gli altri atti di assenso citati nel provvedimento.

I giudizi espressi in tali pareri dimostrano che il permesso a costruire è stato rilasciato tenendo in considerazione gli aspetti di tutela paesaggistica, sia con riferimento alla tutela di cui all'art. 136 comma 1 lett c) e d) del D lgs 42/2004 (attuata con DM 21/06/1977 "*Dichiarazione di notevole interesse pubblico di una zona nei comuni di Mergozzo S. Bernardino Verbano e Verbania*", di cui alla Scheda A166 del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte) che con riferimento alla tutela ai sensi dell'art 142, comma 1, lett. c) D lgs 42/2004 (ai sensi dell'art. 14 delle Norme di attuazione del PPR), con riferimento alla tutela dei corsi d'acqua (nello specifico il canale di Mergozzo, che scorre nel bacino paesaggistico in argomento).

Le medesime considerazioni sono svolte con riferimento al PPR. La zona interessata dall'intervento, infatti, è inserita nella Tav. P4 e negli elenchi di cui all'art. 4 delle NdA.

Dagli atti di causa emerge che le componenti paesaggistiche caratterizzanti l'area risultano essere il riconoscimento come "*zona fluviale allargata*" (art. 14 delle Norme di Attuazione - NdA del Ppr); la presenza di "*Aree rurali di specifico interesse paesaggistico - SV4 - Lago di Mergozzo, canneti e piana di deposito verso il lago Maggiore*" (art. 32 NdA del Ppr); l'individuazione di "*morfologie insediative m.i.10: aree rurali di pianura o di collina*" (art. 40 NdA del Ppr).

Il Comune evidenzia, nelle proprie memorie, che la pista oggetto di intervento è collocata al margine delle aree libere oggetto di salvaguardia, è in posizione defilata,

a ridosso di alberature (che non compromette), non compromette le visuali verso il Lago Maggiore né quelle verso le aree agricole, non interessa la sponda fluviale e può essere considerato un ampliamento del limitrofo campeggio esistente.

Tali posizioni trovano conferma nelle valutazioni svolte dalla Regione Piemonte la quale, già in sede di riscontro ad una richiesta di riesame da parte dell'odierna ricorrente, evidenziava altresì che *“per l'ambito di cui al DM 21 giugno 1977 sopra citato, la Scheda A166 del Ppr prevede una serie di prescrizioni operative e complementari, riguardanti, in particolare, la salvaguardia delle aree libere poste tra il campeggio esistente lungo la sponda del lago di Mergozzo, la strada Verbania Gravellona Toce e il campo da golf, salvaguardia strettamente correlata al mantenimento delle visuali che sono percepibili da detto asse stradale verso il lago di Mergozzo. Tale aspetto è sottolineato dallo stesso Ppr che individua il tratto di strada corrispondente all'area libera come “varco” finalizzato alla conservazione della continuità paesaggistica tra la strada e il lago di Mergozzo. In merito alle prescrizioni relative alle fasce di pertinenza fluviale il Ppr (art. 14 delle NdA) prevede, in caso di intervento, la ricomposizione del sistema della vegetazione ripariale attraverso opere di mitigazione e compensazione. La verifica contestuale delle diverse condizioni disciplinate dalla normativa del Ppr in relazione alla dichiarazione di notevole interesse pubblico e alla presenza della fascia fluviale, e l'esame del progetto - in riferimento al tipo di intervento previsto che non comporta la compromissione delle visuali verso il Lago di Mergozzo, trattandosi di intervento sostanzialmente di sistemazione del terreno per la realizzazione della pista collocato a margine delle aree libere da salvaguardare che non risultano interessate dall'intervento, posto in posizione defilata, addossata ad area boscata, e che non interessa la sponda fluviale - hanno condotto il Settore scrivente all'espressione favorevole condizionata al rispetto di specifiche indicazioni progettuali tali da garantire la compatibilità paesaggistica dell'intervento”* (cfr nota 11.100/GESPAE/552/2019A/A1600A, dalla Regione alla odierna ricorrente, cfr. doc. 05A di parte resistente).

La Soprintendenza e la Regione Piemonte hanno verificato (come risulta rispettivamente dalle note 11.100/552/2019A/A16.000 - cfr. doc. 4 di parte ricorrente – e prot. 7001 del 10.06.2019 – cfr. doc. 5 di parte ricorrente) che l'intervento proposto fosse conforme con le prescrizioni contenute nel PPR e che risultasse compatibile con le finalità di tutela delle componenti fisico-naturalistiche dell'ambito (parzialmente tutelato ai sensi degli artt. 136 e 142 c. 1 lett. c) del D.Lgs 42/2004 e s.m.i.), con la salvaguardia dei valori paesaggistici riconosciuti nel provvedimento di dichiarazione d'interesse pubblico imposto con D.M. 21 giugno 1977 e, infine, che fosse conforme con le specifiche prescrizioni d'uso riportate nella scheda A166 del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, (prima parte).

Nel rilasciare l'autorizzazione paesaggistica (ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004) la Regione (e conseguentemente la Soprintendenza, nel proprio parere vincolante, che richiama il lavoro effettuato dalla Regione) ha formulato alcune condizioni per l'efficacia del provvedimento, così descritte: *“le modifiche all'attuale conformazione del terreno del lotto in progetto, dovranno essere limitate alle esigenze strettamente necessarie alla realizzazione delle opere previste, così come per la strada esistente lungo il lato ovest dell'area di riferimento, che dovrà essere conservata nella sua integrità e naturalità, qualora interessata da eventuali interventi temporanei; per gli edifici a servizio delle attività sportive siano fatte salve tutte le indicazioni tipologiche e di materiali riportate nelle tavole progettuali e nella relazione paesaggistica ivi prodotte e comunque abbiano caratteristiche (materiali, colori) simili a quelle presenti nell'adiacente campeggio esistente; per quanto riguarda la colorazione sia della pista principale per biciclette che quella del “pump track”, sia previsto un colore uniformato su tutte le superfici delle strutture con tonalità di colore delle terre naturali; sia potenziata la fascia arborea in progetto posta lungo il perimetro del parcheggio antistante la pista di mountain-bike-cross da realizzare, utilizzando essenze autoctone e di pronto effetto, al fine di migliorare la qualità ambientale complessiva*

dell'opera con l'ambito paesaggistico di riferimento; inoltre si preveda un ulteriore incremento della zona a verde mediante la creazione di aree con arredo vegetazionale disposto a macchia, con piantumazioni arboree, arbustive e cespugliose la cui collocazione abbia funzione di limitare la geometrica linearità della superficie ad uso parcheggio, avendo cura di potenziare sensibilmente la proiezione visiva percepibile dalla direzione ovest-sud-ovest; nella parte di area in progetto con destinazione d'uso a prato verde, sia salvaguardata la presenza di elementi minori di vegetazione prevedendo l'impianto di ulteriori alberi posti a piccoli gruppi, a macchia o a boscaglia ed arbusteto, in quanto dal punto di vista paesaggistico-ambientale, gli stessi contribuiscono a mantenere la stabilità agroecosistemica del paesaggio rurale di riferimento”.

Se questo è il quadro di riferimento istruttorio sotteso al permesso a costruire, emerge che i profili di presunta difformità dal PPR censurati dalla ricorrente sono stati invece positivamente valutati dalle amministrazioni precedenti.

Più nel dettaglio, nel parere rilasciato dalla Regione si legge che “*accertato che l'intervento proposto, ricadente all'interno dell'area tutelata con provvedimento di dichiarazione d'interesse pubblico imposto con D.M. 21 giugno 1977 avente per oggetto: “Dichiarazione di notevole interesse pubblico di una zona nei Comuni di Mergozzo, S. Bernardino Verbo e Verbania”, appare compatibile con la salvaguardia dei valori paesaggistici riconosciuti nel provvedimento e risulta conforme con le specifiche prescrizioni d'uso riportate nella scheda A(166) del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte, Prima parte; in particolare l'inserimento paesaggistico dell'intervento tutela i valori paesaggistici del bene, la morfologia naturale dei luoghi e i caratteri scenico-percettivi dell'area, salvaguardando le aree libere, agricole e prative, poste tra il campeggio esistente lungo la sponda del lago di Mergozzo e la strada Verbania-Gravellona Toce e il campo da golf” e che “tenuto conto che le opere proposte possono considerarsi un ampliamento al limitrofo campeggio esistente, in area posta lateralmente rispetto alla visuale che salvaguarda le aree agricole e/o prative tra il campeggio esistente lungo la sponda del lago di Mergozzo, la strada Verbania-Gravellona*

Toce ed il campo da golf esistente, che la medesima struttura non pregiudica la limitrofa zona boscata esistente, conservando la continuità delle visuali identificate dal varco libero presente lungo la viabilità della S.S. n 34, così come individuato dal Ppr nella Tav P4 delle "Componenti paesaggistiche".

La Regione ritiene che le opere sarebbero collocate in *"in area posta lateralmente rispetto alla visuale che salvaguarda le aree agricole e/o prative tra il campeggio esistente lungo la sponda del lago di Mergozzo, la strada Verbania-Gravellona Toce ed il campo da golf esistente"*.

L'ente regionale, pertanto, nell'attestare la conformità del progetto rispetto alla scheda A166 esclude che le relative opere ricadano nell'area di cui parla la ricorrente, vale a dire direttamente tra *"le aree libere, agricole e prative, poste tra il campeggio esistente lungo la sponda del lago di Mergozzo e la strada Verbania-Gravellona Toce e il campo da golf"* (identificate come insediamenti rurali m.i. 10 sulla tav. P4, e nelle quali sarebbe consentita *"la sola realizzazione di eventuali ampliamenti delle limitrofe strutture turistiche e sportive purché poste in adiacenza agli edifici esistenti"*).

Del resto se i tre confini (campo da golf, SS34 e campeggio) possono individuare un'area specifica è ragionevole ipotizzare che questa corrisponda alla proiezione degli stessi sull'area da tutelare. Così operando la superficie oggetto di intervento resta esclusa dalla previsione specifica della scheda A166 del PPR indicata dalla ricorrente. Tanto è vero che il parere regionale precisa che l'intervento salvaguarda le aree libere, agricole e prative, poste tra il campeggio esistente lungo la sponda del lago di Mergozzo e la strada Verbania-Gravellona Toce e il campo da golf e che le opere insistono su una zona posta lateralmente rispetto alla visuale che salvaguarda le citate aree, indicando chiaramente un rapporto di alterità tra la prima e le seconde.

Ciò rende altresì coerente l'intero impianto motivazionale del parere regionale che, dopo aver escluso il ricorrere delle limitazioni indicate dalla ricorrente, precisa che

l'intervento appare compatibile con la salvaguardia dei valori paesaggistici riconosciuti nel provvedimento e risulta conforme con le specifiche prescrizioni d'uso riportate nella scheda A166 del Catalogo dei beni paesaggistici del Piemonte.

Tale tesi è condivisibilmente sostenuta, in particolare, nelle memorie della Società controinteressata.

La ricorrente ritiene, invece, che tale ricostruzione sarebbe errata poiché il PPR (nella scheda A166 citata) includerebbe nelle previsioni appena commentate anche l'area interessata dalle opere (includendo pertanto quella che si estende non solo tra il campeggio, la strada Verbania-Gravellona Toce e il campo da golf ma anche quella delimitata, quale ulteriore limite oggettivo, dal canale naturale opposto al campo da golf, nella tratta di esso compresa tra l'abitato di Fondotoce, dall'altezza della intersezione con la strada statale, sino alla sua prossimità con il perimetro del campeggio già citato).

Militerebbero in tal senso la continuità paesaggistico tipologica delle due aree, il fatto che il PPR non indichi un quarto confine (quale sarebbe potuto essere la strada di penetrazione tra la SS 34 e il Campeggio, che taglia in due l'area in questione) ed il fatto che la Tavola P43 del PPR individuerebbe anche l'area interessata dal progetto sotto la campitura *“Sistemi rurali lungo fiume con radi insediamenti tradizionali e, in particolare, nelle confluenze fluviali”*.

Orbene tali argomentazioni non colgono nel segno.

Il fatto che vi sia tra le aree una “continuità” morfologica e che il PPR non indichi anche un quarto confine non prova nulla.

La campitura indicata dalla ricorrente individua anch'essa solo una porzione dell'area, mentre quella che accomuna l'intera zona, e che è espressamente richiamata dalle note prescrittive della scheda A166, si riferisce alle *“aree rurali di pianura e*

collina (art. 40) M.I.10". Anche questa non tipizza solo lo spazio di intervento unitamente a quella che si trova tra i tre confini citati (campeggio, campo da golf e SS 34), bensì un'area molto più vasta e non può servire pertanto a definire il confine indicato dalla ricorrente (tale argomentazione, in sostanza, prova troppo).

Parte ricorrente non offre argomentazioni valide a supportare una lettura diversa e più aderente ai contenuti del PPR di quella offerta dalle amministrazioni precedenti (ed in particolare dalla Regione nel parere citato). Per tali ordini di ragioni non vi sono motivi per sostenere che le prescrizioni limitative relative alla *“sola realizzazione di eventuali ampliamenti delle limitrofe strutture turistiche e sportive purché poste in adiacenza agli edifici esistenti?”* trovino applicazione nell'intervento in questione e che pertanto le valutazioni della Regione Piemonte e della Soprintendenza (e di conseguenza il provvedimento comunale) impugnate siano irragionevoli, illogiche o travisate nella valutazione dei presupposti di fatto e di diritto.

Per tale motivo il primo motivo di ricorso non è fondato.

5. Con un secondo ordine di censure la ricorrente lamenta eccesso di potere per la violazione delle parti non prescrittive del PPR. Nel dettaglio censura:

- la mancata osservanza degli obblighi in materia di valutazione congiunta e non parcellizzazione di progetti connessi, sostenendo che il progetto assentito si presenta come funzionale e non disconnesso da un ben più ampio progetto di realizzazione di strutture turistico ricettive (già oggetto di una conferenza di servizi preliminare svoltasi il 26.07.2017 presso il SUAP di Verbania e che avrebbe assoggettato l'iniziativa a verifica preliminare di VIA di competenza provinciale) e non sarebbe stato assoggettato alle valutazioni di impatto ambientale per quest'ultimo prescritte;
- il mancato rispetto delle linee strategiche dello stesso PPR regionale che porrebbe il progetto in contraddizione con più alti obiettivi previsti nel Piano, vale a dire: la

possibilità dell'ampliamento della riserva speciale (auspicato all'interno degli indirizzi e orientamenti strategici fissati per l'ambito di paesaggio 12); la valorizzazione del rapporto lago-montagna; la sottoposizione a maggior tutela dell'area del lago di Mergozzo; la riduzione del traffico lungo la strada litoranea; la tutela e l'incentivazione delle attività agricole attraverso la conservazione del suolo; la valorizzazione e la leggibilità del paesaggio agrario e dei contesti rurali ex art. 32 delle NTA del PPR; gli indirizzi legati alla presenza della riserva speciale di cui all'art. 17 delle NTA.

Il Collegio osserva che le censure mosse dalla ricorrente e rubricate come "eccesso di potere" siano vagamente riconducibili a figure sintomatiche come la contraddittorietà, il travisamento dei fatti, l'illogicità. La strutturazione delle censure, inoltre, è solo latamente riconducibile ad un vero e proprio motivo specifico di ricorso ai sensi dell'art. 40 c.p.a.

Si rileva pertanto che la genericità del contenuto di tali censure, l'assenza di un principio di prova, la formula dubitativa in cui la maggior parte di esse sono formulate non consentono alcun tipo di sindacato di legittimità. Le valutazioni richieste, per l'ampiezza dei parametri di riferimento e la tipologia di interessi da comparare atengono più al merito amministrativo che ad un sindacato giurisdizionale di legittimità. In giurisprudenza si è consolidato un orientamento, condiviso da questo Collegio, secondo il quale *"la normativa dell'art. 40 del D.Lgs. n. 104/2010 che prescrive che i motivi specifici, su cui il ricorso si fonda, devono essere formulati distintamente nell'ambito del medesimo è finalizzata ad ammettere alla deliberazione del giudice amministrativo esclusivamente ricorsi dal contenuto chiaro e di agevole lettura e di porre argine a qualsivoglia prassi, per cui i ricorsi, oltre ad essere prolissi e poco sintetici, non contengano una esatta articolazione, tal da permettere l'ingresso dei vietati c.d. motivi intrusi, motivi dubitativi o motivi indiretti"* (T.A.R. Puglia Bari Sez. II, 21/09/2020, n. 1193). *"Nel ricorso presentato al giudice amministrativo i motivi di gravame,*

pur se non rubricati in modo puntuale né espressi con formulazione giuridica assolutamente rigorosa, devono essere però esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale, oltre che per rispondere ad esigenze di certezza e garanzia, così come prescritto dal vigente art. 40 del D.Lgs n. 104/2010 e dell'esperienza giurisdizionale pregressa, nel quale si richiede l'esposizione "dei motivi specifici su cui si fonda il ricorso"; conseguentemente è inammissibile il ricorso privo di esposizione dei "motivi specifici" su cui il ricorso medesimo trova giustificazione e fondamento" (T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. I, 10/04/2020, n. 564). "Nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 40, comma 2, D.Lgs. n. 104/2010 (CPA) sono inammissibili le censure che non siano espresse attraverso motivi specifici di impugnazione" (T.A.R. Toscana Firenze Sez. III Sent., 03/02/2016, n. 193).

Per tali ragioni le questioni le censure in argomento sono inammissibili.

6. Con un terzo ordine di censure si lamenta la violazione del PRG del Comune di Verbania, con particolare riferimento alla allegata scheda di indirizzo n. 90 e all'allegato "ATZ" (che individuerrebbe le aree del "sistema a verde"). La ricorrente nella memoria del 18.04.2021 evidenzia ulteriori profili di incompatibilità urbanistica (con riferimento alle classi di rischio di cui alla tavola PG7 del PRG) novativi rispetto a quanto contenuto nel ricorso e che pertanto non possono essere scrutinati.

Sotto il primo profilo la scheda 90 si riferirebbe (in contrasto con la Carta degli Usi del Suolo PR3 dello stesso Piano) solo all'art. 27 delle NTA (che disciplina aree a carattere turistico ricettivo non alberghiero, tra cui rientra il limitrofo campeggio, sempre di proprietà della Società controinteressata) e non all'art. 16 (aree a servizi pubblici) che invece l'amministrazione (a partire dalla convenzione di cui alla delibera C.C. di Verbania n. 95/2019) ha posto a base dell'intervento assentito.

L'ambito pertanto potrebbe risultare privo di linee guida (in forza della lamentata contraddizione interna al PRG). La ricorrente propone una diversa lettura, coordinata e sistematica, ipotizzando che la scheda metterebbe in correlazione l'utilizzazione dell'ambito destinato alla ricettività turistica non alberghiera, regolata dall'articolo 27, con quello a servizi regolata invece dall'articolo 16, facendo carico all'utilizzatore del primo degli interventi compensativi, a valenza ambientale, anche per gli interventi da effettuare nel secondo. L'amministrazione avrebbe pertanto disatteso tale funzione compensativa estesa.

Sotto il secondo profilo la ricorrente evidenzia che l'allegato ATZ al PRGC (indicato come quello disciplinante "sistema a verde"), individuerebbe l'intera area oggetto del permesso di costruire che si collocherebbe all'interno del "sistema del verde". In particolare, la legenda dell'allegato assegnerebbe all'area la destinazione a "Parco fluviale". Questo dimostrerebbe una volta in più la interpretazione sopra fornita per la quale il mancato riferimento all'art. 16, per l'area in questione, di cui alla scheda 90 militerebbe per la necessità di interventi compensativi (tanto più che lo stesso art. 16 delle NTA richiama esplicitamente le schede di indirizzo) del tutto disattesi.

Anche questa serie di censure non colgono nel segno,

In primo luogo emerge, dalla lettura del PRGC, che nell'allegato PRB-Schede di indirizzo, la scheda n. 90 (che in base a quanto riportato dalla Carta degli usi del suolo PR3-foglio 9 insiste sull'area oggetto dell'intervento) si riferisce alle aree disciplinate dall'art. 27 e non menziona l'art. 16.

È pur vero però che la stessa Carta di cui alla scheda PR3 esplicita chiaramente che la destinazione dell'area è quella di cui all'art. 16 (desumibile dalla chiara campitura utilizzata per le *aree per servizi ed attrezzature pubbliche e di uso pubblico* con l'indicazione,

attraverso la lett. "C", che si tratti di una *area per spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport*).

La scheda 90 citata prevede una serie di vincoli e parametri urbanistici. Indica inoltre la realizzazione di alcune opere di compensazione eventualmente monetizzabili attraverso la convenzione comunale (segnatamente: a) formazione di "masse vegetali", con successiva evoluzione di tipo naturale, dove indicato dalla scheda grafica, aventi lo scopo di ampliare le aree di carattere naturalistico della piana; tali aree devono essere trattate con modalità tali da favorire lo sviluppo naturale della vegetazione e della fauna; b) realizzazione di filari alberati, realizzati con essenze tipiche del paesaggio delle aree di pianura, da localizzare lungo la strada di accesso al campeggio e al perimetro del campeggio, con lo scopo di realizzare una "quinta vegetale" idonea ad attenuare l'impatto visivo dall'esterno di attrezzature del campeggio e delle attività florovivaistiche).

L'art. 16 delle NTA prevede che *"le norme di attuazione e/ o le schede di indirizzo prescrivono la messa a disposizione di specifiche aree per usi pubblici in aggiunta a quanto determinato ..."* e che *"nelle aree destinate a parco per il gioco e lo sport potranno essere mantenute le colture e le attività agricole esistenti, quando ciò risulti compatibile con il progetto di utilizzazione dell'area, a condizione che ciò non ne impedisca comunque la percorribilità pedonale e ciclabile e che risulti definito mediante convenzione approvata dal Consiglio Comunale"* e richiama le schede di destinazione, tra cui evidentemente anche la n. 90 (in una logica di interpretazione sistematica del Piano è il caso di notare che laddove il PRG ha inteso far prevalere il valore precettivo delle schede di destinazione sulla parte normativa lo ha espressamente previsto, come nel caso dell'art. 21 delle NTA).

Controparte e controinteressata sostengono condivisibilmente nelle proprie memorie la necessità di una lettura integrata e coordinata degli artt. 16 e 27 e della scheda

di destinazione n. 90, non essendovi alcun argomento per ipotizzare un rapporto gerarchico o di genere a specie tra le due diverse tipologie di norme, come sostanzialmente sostenuto dalla ricorrente. L'alternativa sarebbe quella di riconoscere una contraddizione interna al PRG.

Il Collegio evidenzia pertanto che - in forza di una interpretazione sistematica delle varie disposizioni in commento (ma lo stesso ragionamento varrebbe laddove ammettessimo di essere in presenza di una contraddizione interna al Piano) - anche se la scheda 90 si riferisce testualmente all'art. 27 del PRG (quindi alle strutture ricettive non alberghiere, in parte comprese nel confine di tale scheda, cfr. doc. 10 di parte ricorrente) graficamente indica anche una parte dell'area di cui si discute (e che pacificamente è disciplinata dall'art. 16 citato).

Tale apparente contraddizione, ai fini del presente giudizio, non rende le previsioni contenute nella scheda 90 (proprio nella parte in cui imporrebbe la realizzazione delle opere compensative citate) precettive al punto da modificare l'utilizzabilità dell'area in deroga a quanto previsto dall'art. 16 del PRG, con la conseguenza di rendere illegittimo il permesso a costruire rilasciato.

Tale conclusione è desumibile da plurimi elementi interpretativi di ordine sistematico: la chiara destinazione dell'area a servizi pubblici ai sensi dell'art. 16 (peraltro mai contestata dalla ricorrente); il tenore letterale di tale articolo e la tipologia di rimando "debole" in esso contenuto alle schede di destinazione; la possibilità di monetizzare gli obblighi compensativi (che pertanto non sono imprescindibili); il coinvolgimento solo parziale dell'area nell'eventuale realizzazione di opere compensative. Anche il riferimento contenuto nel ricorso all'allegato ATZ al PRG (non rinvenibile agli atti ma che probabilmente fa riferimento all'Allegato Tecnico AT7 al PRG, denominato "sistema del verde") non coglie nel segno. A differenza di quanto

sostenuto dalla ricorrente infatti l'area oggetto dell'intervento non viene inserita tra le zone soggette a "parco fluviale" ma tra quelle a "verde urbano e attrezzature sportive", a confermare una volta di più la prevalenza della destinazione di cui all'art. 16 su ogni altro riferimento contenuto nelle schede di destinazione del PRG.

Dalla scheda 90 allegata al PRG pertanto non si può desumere alcun vincolo relativo alle opere compensative gravante sull'area oggetto di intervento che renda illegittimo il titolo abilitativo rilasciato.

Per tali ordini di ragioni anche il terzo ordine di censure non è condivisibile e risulta infondato.

7. Il ricorso nel suo complesso è infondato e pertanto dev'essere respinto.

8. In considerazione dei fatti di causa e della tipologia di questioni giuridiche affrontate sussistono i presupposti per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto previsto dall'art. 25, comma 2, del d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Marcello Faviere, Referendario, Estensore

Valentina Caccamo, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Marcello Faviere

Carlo Testori

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI