



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(Sezione II)

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 3908/2000 proposto da Loreto s.r.l., Monterobbio s.p.a., Innovazione s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, e da Corvi Maurizio, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Giancarlo Tanzarella nello studio del quale sono elettivamente domiciliati in Milano, P.zza Velasca n. 5;

**contro**

la Regione Lombardia, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'avv. Piera Pujatti ed elettivamente domiciliata presso gli uffici dell'avvocatura regionale in Milano, via Fabio Filzi, n. 22;

**e nei confronti di**

- Comune di Lecco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Bertacco nello studio del quale è elettivamente domiciliato in Milano, Corso Monforte n. 39;

- Invernizzi Michele, non costituito in giudizio;

**per l'annullamento**

- della deliberazione di Giunta Regionale del 7 aprile 2000 n. 49486 di approvazione con modifiche della variante generale al PRG di Lecco nella parte in cui, nel modificare d'ufficio le modalità di intervento nel compendio individuato come Piano particolareggiato n. 12, dispone di "limitare l'area oggetto di edificazione a quanto indicato in tinta con la lettera a" (pg. 33);
- di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente ivi compresa la deliberazione di Giunta regionale 13 settembre 1999 n. 45128 recante modifiche di ufficio alla variante generale adottata dal Comune di Lecco,

**nonché per la condanna**

della Regione Lombardia al risarcimento dei danni subiti dai ricorrenti in ragione dell'impossibilità di effettuare le trasformazioni edilizie previste nell'ambito individuato quale PP12.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTI gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e del Comune di Lecco;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 20 giugno 2007 il Ref. Daniele Dongiovanni;

Uditi, ai preliminari, l'avv. Mastrangelo, in sostituzione dell'avv. Tanzarella, per i ricorrenti, l'avv. Gallonetto, per delega dell'avv. Pujatti, per la Regione Lombardia e l'avv. P. Bertacco, in sostituzione dell'avv. M. Bertacco, per il Comune di Lecco;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

### **FATTO**

Con la delibera impugnata (n. 49486 del 2000), la Regione Lombardia ha modificato d'ufficio la variante generale del PRG adottata dal Comune di Lecco e, nel limitare l'area oggetto di edificazione, ha inibito le possibilità di intervento edilizio con riferimento all'area dei ricorrenti (dell'ampiezza di 43146 mq) denominata "PP12" (ovvero sottoposta alla preventiva approvazione del Piano particolareggiato).

Ed invero, mentre l'art. 15.1.1. delle NTA del PRG ha previsto un indice di edificabilità territoriale che consente la realizzazione di una volumetria ad uso residenziale pari a circa 21600 mc (corrispondente ad un insediamento massimo di 216 locali), le modifiche apportate dall'amministrazione regionale (che limita – come detto – l'edificazione ad una porzione posta più a valle dell'intero comparto interessato) hanno circoscritto l'edificazione ad un'area di circa 10.000 mq, con conseguente diminuzione delle possibilità edificatorie della superficie di che trattasi.

Avverso tale atto, ed ogni altro a questo connesso, presupposto e consequenziale, hanno proposto impugnativa gli interessati, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, e conseguente condanna della sola Regione Lombardia al risarcimento dei danni per i seguenti motivi:

*1) eccesso di potere per contraddittorietà; illogicità, assurdità manifesta e sviamento.*

A fronte della richiesta iniziale della Regione Lombardia di non prevedere alcuna possibilità edificatoria nel comparto PP12, il Comune ha confermato l'iniziale scelta pianificatoria che destinava l'area ad uso residenziale con indice territoriale e fondiario spalmato sull'intera superficie interessata (di mq. 43146).

Ciò nonostante, la Regione Lombardia ha imposto la propria decisione limitando le possibilità edificatorie dell'area ad una parte del comparto pur rimanendo il l'area interessata urbanisticamente classificata come "zona RV" per la quale sono riconosciuti indici territoriali e fondiari che consentono la realizzazione della volumetria prevista, sin dall'origine, dall'art. 15.1.1. delle NTA del PRG adottato dal Comune di Lecco (ovvero di 21600 mc per un totale di circa 216 locali).

Quindi, a fronte della mancata modifica degli indici di zona previsti dal PRG comunale, la Regione ha limitato l'area di edificazione e ha, di fatto, diminuito le possibilità edificatorie della zona.

Al riguardo, l'amministrazione regionale non ha apportato alcuna motivazione circa l'esistenza di effettive esigenze di tutela ambientale tali da far prevalere le proprie scelte rispetto a quelle effettuate dal Comune di Lecco, non potendo ritenersi sufficiente quanto riportato nella delibera impugnata secondo cui la nuova delimitazione dell'area edificabile avrebbe consentito di conservare i caratteri paesistici del territorio "...*connotato da un vasto ambito prativo a larghe balze...*", ma comunque non soggetto ad alcun vincolo ambientale;

*2) violazione e falsa applicazione dell'art. 10, comma 2 lett. c) della legge n. 1150/1942 e dell'art. 27 della L.R. n. 51/1975; eccesso di potere per difetto*

*assoluto dei presupposti; insufficienza e contraddittorietà della motivazione.*

La zona interessata non è soggetta ad alcun vincolo ambientale e, pertanto, la motivazione adottata dalla Regione Lombardia (ovvero conservare i caratteri paesistici del territorio "...connotato da un vasto ambito prativo a larghe balze...") non è sufficiente a prevalere sulle scelte pianificatorie del Comune di Lecco, confermate in più occasioni.

Il Comune di Lecco, invero, nel motivare le proprie scelte, ha inteso proprio preservare le caratteristiche tipologiche del territorio interessato posto che gli edifici ivi previsti sono di piccole dimensioni e destinati, quindi, al soddisfacimento dei bisogni di nuclei familiari ridotti;

*3) violazione e falsa applicazione dell'art. 10 della legge n. 1150/1942 in relazione all'art. 9 della L.R. n. 23/97; eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti; travisamento e falsità della motivazione.*

La Regione Lombardia ha, altresì, classificato l'area PP12 come di interesse sovracomunale e soggetto, quindi, alla procedura di approvazione dell'art. 10 della L.R. n. 23/97, ciò in quanto si tratterebbe di un territorio di importanza strategica.

Pur tuttavia, le caratteristiche per poter definire un territorio di "rilievo strategico" sono tassativamente elencate nell'art. 9 della L.R. n. 23/97, ma nessuna di esse ricorre nel caso di specie.

Si è costituito in giudizio la Regione Lombardia chiedendo il rigetto perché infondato nel merito.

Si è altresì costituito il Comune di Lecco il quale, nel condividere le tesi dei ricorrenti, ha chiesto l'accoglimento del gravame.

Con ordinanza n. 3311/2000, è stata respinta la domanda di sospensiva.

In prossimità della trattazione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro rispettive richieste.

La Regione Lombardia, nel chiedere il rigetto del gravame, ha, poi, eccepito l'inammissibilità della richiesta di annullamento degli atti impugnati formulata dal Comune di Lecco dovendo la stessa essere proposta con autonomo ricorso giurisdizionale.

Alla pubblica udienza del 20 giugno 2007, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## **DIRITTO**

1. Con il primo ed il secondo motivo (che possono essere trattati congiuntamente in quanto attengono a profili diversi di un'unica censura), i ricorrenti lamentano, oltre alla mancanza di motivazione, la contraddittorietà delle scelte operate dalla Regione Lombardia la quale, da un lato, ha limitato l'area di edificabilità nel comparto PP12 e, dall'altro, ha lasciato immutati gli indici territoriali e fondiari di zona.

Le doglianze sono fondate.

Al riguardo, è opportuno precisare quanto segue:

- il Comune di Lecco, nell'adottare la variante generale al PRG, ha previsto, per l'intera area dei ricorrenti denominata PP12 dell'estensione di mq 43.146,

la destinazione ad uso residenziale per la realizzazione di piccoli insediamenti abitativi;

- in relazione alla predetta superficie (sulla quale non risulta imposto alcun vincolo di carattere ambientale), l'art. 15.1.1. delle NTA del PRG comunale ha, altresì, fissato indici territoriali (0,5 mc/mq) e fondiari (0,7 mc/mq) tali da consentire la realizzazione di una volumetria di 21600 mc pari a circa 216 locali ad uso abitazione;
- la Regione Lombardia, a fronte di tali previsioni, ha dapprima richiesto al Comune di Lecco di eliminare la previsione di edificabilità della zona e, in ragione dell'opposizione dell'ente locale, ha modificato d'ufficio, ai sensi dell'art. 27 della L.R. n. 51/1975, le prescrizioni del Piano regolatore comunale limitando le possibilità edificatorie dell'area (PP12) ad una parte del terreno interessato pari a circa 9000/10000 mq., ciò al fine di *“conservare ....i caratteri paesistici dell'ambito pedemontano esistente, fortemente connotato da un vasto ambito prativo a larghe balze, costituendosi inoltre quale spazio di interruzione del denso edificato ai piedi delle pendici montane...”*;
- ciò nonostante, l'amministrazione regionale nulla ha innovato con riferimento agli indici di zona previsti dal citato art. 15.1.1. delle NTA del PRG comunale;
- la stessa Regione ha poi classificato l'ambito territoriale interessato “di interesse sovracomunale” assoggettando, quindi, i relativi Piani particolareggiati alla procedura disciplinata dall'art. 10 della L.R. n. 23/97 che

prevede l'approvazione finale dell'amministrazione regionale.

Ciò premesso, si è dell'avviso che le scelte operate dall'amministrazione regionale, sulla base delle motivazioni esternate nella delibera impugnata e sopra sinteticamente richiamate, siano contraddittorie nel senso che non è agevole percepire ragionevolezza e logicità nelle modifiche effettuate sul PRG comunale.

Ed invero, la Regione Lombardia, nell'ottica di preservare una parte di territorio ritenuta di particolare valore paesistico, ha da un lato limitato l'edificabilità dell'area ad una parte della superficie interessata (9000/10000 mq rispetto agli originari 43.146 mq) e, dall'altro, nel lasciare immutata la destinazione dell'intero compendio (PP12) ad uso residenziale, non ha apportato alcuna modifica agli indici territoriali e fondiari previsti per quella zona dall'art. 15.1.1. delle NTA del PRG comunale.

Ciò posto, le modifiche apportate dall'amministrazione regionale portano a configurare due conseguenze di carattere alternativo:

- da un lato, rispettare la prescrizione di piano del Comune di Lecco che ha previsto per l'area interessata l'edificazione di piccole unità abitative (unifamiliari o bifamiliari) inserite nel verde esistente, ma ciò comporterebbe il mancato sfruttamento di tutta la capacità edificatoria dell'area interessata (ovvero 21600 mc di volumetria pari a circa 216 locali) comunque prevista dal citato art. 15.1.1. delle NTA del PRG (non modificato dalla Regione Lombardia);



- dall'altro, non rispettare la predetta prescrizione del PRG comunale sulla tipologia di edificazione (piccole unità abitative) e sfruttare, comunque, nella ristretta superficie delimitata dalla Regione Lombardia (pari come detto a circa 9000/10000 mq), la capacità edificatoria di cui al citato art. 15.1.1. delle NTA del PRG costruendo edifici di altezza e ingombro maggiori con conseguente rischio di vanificare l'obiettivo regionale di preservare le caratteristiche paesistiche del territorio interessato.

Dalle suddette alternative, emerge la contraddittorietà delle modifiche apportate dalla Regione Lombardia le quali, a fronte dell'esigenza di tutelare il territorio interessato, si è solo limitata a circoscrivere l'area di intervento lasciando, poi, inalterati gli indici di zona e la destinazione ad uso residenziale dell'intero comparto interessato.

Tale vizio di illegittimità della delibera impugnata risulta, invero, confermato dall'ulteriore circostanza della mancata apposizione sull'area interessata del vincolo paesistico tanto che la tutela del paesaggio perseguita dalla Regione Lombardia, attraverso lo strumento della modifica d'ufficio del PRG comunale, avrebbe dovuto essere supportata da una motivazione più incisiva ed adeguata in quanto si tratta di incidere sulle scelte pianificatorie di competenza (in via principale) del Comune (peraltro reiterate, nel caso di specie) e sulla stessa capacità edificatoria dell'area con conseguente vanificazione delle possibilità di sfruttamento delle ricorrenti.

Il Collegio è a conoscenza dell'indirizzo giurisprudenziale secondo cui, in caso di

modifiche al PRG attinenti alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, il potere della Regione non è soggetto a particolari limiti (*cf.*, *per tutte*, *Cons. St.*, sez. IV, 26 settembre 2001, n. 5038 e 19 gennaio 2000, n. 245) ma ciò non significa che non sia necessaria alcuna motivazione sul punto quando, come nel caso di specie, sulla zona interessata non risulta apposto alcun vincolo paesistico.

Nei casi affrontati dalla citata giurisprudenza amministrativa, invero, si trattava di rendere omogenee parti del PRG comunale a previsioni contenute in documenti di pianificazione sovraordinati allo strumento locale che avevano imposto vincoli ovvero misure di carattere ambientale sulle aree interessate.

Non è questa la fattispecie affrontata nel caso in esame tanto che la Regione Lombardia, oltre ad introdurre previsioni di carattere contraddittorio, avrebbe dovuto motivare in maniera più adeguata le scelte operate in sede di modifica del PRG del Comune di Lecco.

**2.** Con il terzo motivo, i ricorrenti non condividono la classificazione dell'area "PP12" di interesse "sovracomunale", soggetto quindi alla procedura di approvazione di cui all'art. 9 della L.R. n. 23/97.

La censura si rivela fondata.

La Regione Lombardia, dopo aver motivato nel senso descritto al punto precedente (tutela dei valori paesistici del comparto), ha ritenuto di sottoporre l'approvazione dei vari Piani particolareggiati (come il PP12) alla procedura dell'art. 9 della L.R. n. 23/97 in ragione "dell'importanza strategica che alcune aree svolgono all'interno della città".

Eppure, l'allora vigente art. 9, comma 2, della L.R. n. 23/97 prevedeva che  
*“L'individuazione di cui alla lett. a) del comma 1 è effettuata in relazione alle  
seguenti caratteristiche del territorio interessato:*

- a) presenza di opere o di impianti di interesse dello Stato o della Regione;*
- b) presenza di complessi storici, monumentali, ambientali od archeologici,  
qualificati come tali in forza della vigente legislazione;*
- c) previsione di insediamenti che, per localizzazione o dimensioni, comportino la  
risoluzione di problemi di riassetto delle infrastrutture generali di particolare  
rilevanza sovracomunale”.*

Si tratta, invero, di ipotesi tra le quali, in ragione della motivazione resa  
dall'amministrazione regionale, non è annoverabile il caso di specie posto che,  
volendo ritenere applicabile la fattispecie prevista dalla citata lett. b) dell'art. 9,  
comma 2, della L.R. n. 23/1997, la normativa vigente non ha imposto, come  
detto, alcun vincolo di carattere ambientale nella zona interessata.

**3.** In conclusione, il ricorso va accolto con conseguente annullamento degli atti  
impugnati.

Va, invece, dichiarata inammissibile la richiesta risarcitoria proposta dalle  
ricorrenti in quanto formulata in modo generico.

Le ricorrenti, invero, in ragione della comune ascrizione dell'illecito commesso  
dall'amministrazione nell'esercizio dell'attività provvedimento allo schema della  
responsabilità extracontrattuale, non hanno invero assolto all'onere di dimostrare  
l'esistenza di un pregiudizio patrimoniale, la sua riconducibilità eziologica

all'adozione del provvedimento illegittimo e la sua misura (cfr. *ex multis Cons. St., sez. V, 25 gennaio 2002, n. 416*, in cui si ribadisce che incombe al danneggiato la prova di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito).

In ambito risarcitorio, vale infatti il c.d. principio dispositivo "puro" e pertanto il danneggiato deve compiere lo sforzo probatorio di documentare il pregiudizio patrimoniale del quale chiede il ristoro nel suo esatto ammontare (pur con i limiti ontologici dell'assolvimento di tale onere).

4. Va, altresì, dichiarata inammissibile la richiesta formulata dal Comune di Lecco di annullamento della delibera impugnata dai ricorrenti (vgs memorie depositate l'11 ottobre 2000 e l'8 giugno 2007) in quanto, dal *petitum* comunale, emerge una posizione di cointeressato dell'amministrazione locale che avrebbe dovuto essere fatta valere attraverso la proposizione di un ricorso giurisdizionale autonomo (ovvero collettivo) nel rispetto dei termini decadenziali previsti dall'art. 21, comma 1, della L. n. 1034/1971.

Ammettere il contrario provocherebbe, invero, un'indebita elusione dei predetti termini di legge.

5. La peculiarità delle questioni trattate fa ritenere sussistenti giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio.

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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. II, pronunciando sul ricorso in epigrafe, così dispone;

- dichiara inammissibili le richieste formulate dal Comune di Lecco con le

memorie depositate in giudizio l'11 ottobre 2000 e l'8 giugno 2007;

- accoglie il ricorso n. 3908/2000 e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati;

- dichiara inammissibile la richiesta risarcitoria formulata dai ricorrenti.

Compensa integralmente tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 20 giugno 2007, con

l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio - Presidente

Daniele Dongiovanni – Referendario est.

Alessio Liberati - Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....  
(art. 55, l. 27.4.1982, n. 186)  
Il Direttore della Sezione