



N. 5290/07 Reg. Sent.

N. 2746/2002 Reg. Ric.

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA  
(Sezione II)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 2746/2002, promosso dalla Studio Meani S.n.c., in persona del legale rappresentante, sig.ra Antonia Meani, rappresentata e difesa dall'avv. Guido Alberto Inzaghi e con domicilio eletto presso il suo studio, in Milano, via Principe Amedeo 3

contro

il Comune di Arcore, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Fortunato Pagano e con domicilio eletto presso il suo studio, in Milano, via Boccaccio 19

e contro

la Regione Lombardia, non costituitasi in giudizio

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. VII/7710 del 27 dicembre 2001, pubblicata nel *B.U.R.L.* – Serie inserzioni – n. 21 del 22 maggio 2002, con cui sono state approvate le proposte di modifica del P.R.G. del Comune di Arcore, dando mandato al Responsabile del procedimento di comunicare tali proposte al Sindaco del predetto Comune al fine di perfezionare l'*iter* di approvazione dello strumento urbanistico;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, incluse le deliberazioni del Consiglio Comunale di Arcore n. 121 del 31 dicembre 1996 e n. 73 del 3 luglio 2000

e per la condanna

dell'Amministrazione al risarcimento dei danni patiti e patienti dalla società ricorrente.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Arcore;

VISTE le memorie e documenti prodotti dalle parti a sostegno delle rispettive tesi e difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

NOMINATO relatore, alla pubblica udienza del 13 febbraio 2007, il Referendario dr. Pietro De Berardinis ed udito lo stesso;

UDITI, altresì, i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue

FATTO

La società ricorrente, Studio Meani S.n.c., espone di essere proprietaria di un terreno sito in Comune di Arcore, alla via Casati n. 211, identificato catastalmente al foglio n. 14, mappali nn. 311, 470 e 472, classificato dal previgente P.R.G. di Arcore come “ *Zona produttiva di completamento terziario – B6*”.

La variante adottata nel 1996, nella sua versione originaria, azzonava il lotto della ricorrente come “ *B2- Zona residenziale*”, riconoscendogli, però, un indice di edificabilità che, al di là della destinazione urbanistica stabilita, annullava ogni possibilità edificatoria.

Peraltro, in sede di riadozione della variante al P.R.G., avvenuta con deliberazione n. 47 del 28 maggio 1999, il lotto in parola veniva riazionato come “*commerciale di completamento*” e riottenne l’edificabilità soppressa dalla precedente variante del nuovo P.R.G..

Successivamente, il Consiglio Comunale di Arcore, con la deliberazione n. 73 del 3 luglio 2000, provvedeva a controdedurre alle osservazioni presentate sulla variante (ri)adottata, accogliendone talune. In particolare, per quanto qui interessa, in parziale accoglimento della osservazione n. 72, il lotto interessato veniva azzonato come “*Zona B6/s*”, e, per l’effetto, a dire della società ricorrente, veniva pregiudicata definitivamente ogni possibilità di nuova edificazione sul medesimo lotto, essendo la S.L.P. complessiva (65%) già occupata da una costruzione esistente e risultando il residuo 35% destinato esclusivamente a parcheggio ed a spazio di manovra.

Per di più, secondo la società, il lotto *de quo* sarebbe l’unico, nell’area in esame, privato di possibilità edificatorie, in quanto i lotti ad esso adiacenti e circostanti sarebbero già edificati ed interessati da ulteriori sviluppi costruttivi.

Con deliberazione n. VII/7710 del 27 dicembre 2001, la Giunta Regionale della Lombardia ha approvato la suddetta variante generale al P.R.G. di Arcore (con proposte di modifiche di ufficio integralmente accolte dal Consiglio Comunale).

Avverso quest’ultima deliberazione è insorta la Studio Meani S.n.c., impugnandola con il ricorso in epigrafe e chiedendone l’annullamento per i seguenti motivi:

- violazione e/o falsa applicazione dell’art. 3 della l. n. 241/1990 per difetto di motivazione, nonché eccesso di potere per contraddittorietà, violazione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, irragionevolezza e disparità di trattamento, in quanto, da un lato, l’Amministrazione non ha dato conto delle ragioni che l’hanno indotta a dettare per il lotto della ricorrente la particolare disciplina di cui alle Zone B6/s, dall’altro vi sarebbe disparità di trattamento perché il lotto *de quo*, quale Zona B6/s, sarebbe l’unico, tra quelli immediatamente circostanti, a non poter essere edificato;

- eccesso di potere per contraddittorietà ed irragionevolezza, in quanto il P.R.G. detterebbe prescrizioni soltanto per una parte del lotto, in violazione della regola per cui le prescrizioni urbanistiche debbono coprire l’intero territorio comunale, ed inoltre la scelta della superficie destinata a parcheggio sarebbe illogica, giacché pari a quasi un chilometro quadrato per una costruzione ad usi commerciali di soli 50 mq;

- violazione e/o falsa applicazione degli artt. 9 e 10 della l. n. 1150/1942, nonché dell’art. 7 (3) della l. n. 241/1990 per difetto di motivazione, ed eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto assoluto di istruttoria, perché anzitutto sarebbe illegittima la stessa procedura di “riadozione” della variante, in secondo luogo, l’assoggettamento del lotto della ricorrente alla disciplina quale Zona B6/s sarebbe sì avvenuto in accoglimento di un’osservazione alla variante (ri)adottata, ma stravolgendo completamente il senso di tale osservazione; inoltre, il Comune avrebbe errato nel giustificare la scelta con ragioni legate alla viabilità;

- violazione e/o falsa applicazione dell’art. 13 della l.r. n. 23/1997, dell’art. 27 della l.r. n. 51/1975 e dell’art. 10 della l. n. 1150/1942, in quanto sarebbe illegittima altresì la procedura seguita dalla Regione, dal momento che l’*iter* procedimentale di cui alla l.r. n. 23/1997 non è applicabile alle ipotesi – quale sarebbe quella in esame – in cui la Regione abbia introdotto delle modifiche implicanti innovazioni sostanziali al Piano.

La società ricorrente ha proposto, da ultimo, domanda di risarcimento del danno derivante dal ritardo nell’inizio dei lavori e, conseguentemente, nella possibilità di commercializzare l’immobile.

Si è costituito in giudizio il Comune di Arcore, depositando memoria con cui ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità /improcedibilità dell'impugnazione delle deliberazioni di adozione e riadozione della variante generale al P.R.G., giacché nessuna doglianza è rivolta avverso le stesse. Sempre in via preliminare, ha eccepito l'inammissibilità/improcedibilità per carenza di interesse del quarto motivo di ricorso, in quanto le modifiche proposte dalla Regione ed integralmente accolte dal Comune non riguardano il terreno della ricorrente, né, più in generale, l'ambito in considerazione. Nel merito, ha poi eccepito l'infondatezza del gravame, chiedendone, pertanto, la reiezione

In vista dell'udienza di merito, la ricorrente ha depositato un'ulteriore memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza del 13 febbraio 2007 la causa è stata riservata dal Collegio per la decisione.

### DIRITTO

Con il ricorso indicato in epigrafe ci si lamenta dell'azzonamento, effettuato dal Comune di Arcore in sede di variante generale al P.R.G., del terreno di proprietà della società ricorrente come Zona B6/s.

In particolare, si impugna la deliberazione regionale di approvazione del P.R.G. recante, ai sensi dell'art. 13, comma 1, della l.r. n. 23/1997, proposta di modifiche d'ufficio al P.R.G. stesso.

Con il primo motivo di gravame, la società ricorrente si lamenta, innanzitutto, del fatto che l'Amministrazione non avrebbe dato conto dei motivi per i quali, in sede di controdeduzioni alle osservazioni, l'area di sua proprietà è stata azzonata come Zona B6/s ed assoggettata alla peculiare disciplina dettata per tale zona.

In particolare, sarebbe illegittima, in quanto non puntualmente motivata, la previsione, che riguarda solamente le Zone B6/s, del mantenimento della S.L.P. e del rapporto di copertura esistenti, con ammissione della sola funzione commerciale e funzioni compatibili per una S.L.P. non superiore al 65% della S.L.P. "*complessiva*", e con destinazione della superficie di area libera da costruzioni a parcheggi e relativi spazi di manovra.

Inoltre si lamenta della disparità di trattamento rispetto alle aree circostanti, per le quali è stata ammessa, invece, l'edificabilità (a scopi commerciali).

Le doglianze non possono essere accolte, in quanto non tengono conto del fatto che, come si ricava dalla documentazione versata in atti, quella di cui si discute è una variante generale al P.R.G.: valgono, quindi, i principi elaborati dalla giurisprudenza, che ha escluso, in tal caso, la necessità di una specifica motivazione delle scelte urbanistiche compiute dalla P.A., e la configurabilità del vizio di disparità di trattamento.

In particolare, secondo la giurisprudenza (cfr. C.d.S., Sez. V, 16 ottobre 2006, n. 6134), la variante di un P.R.G., che conferisca una nuova destinazione ad aree già urbanisticamente classificate, necessita di un'apposita motivazione solo nelle ipotesi (diverse da quella qui in esame) in cui le classificazioni siano assistite da specifiche aspettative in capo ai rispettivi titolari, fondate su atti di contenuto concreto, dovendosi, cioè, trattare di scelte che incidano su specifiche aspettative, come quelle discendenti da un piano di lottizzazione approvato, da un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia, o dalla reiterazione di un vincolo scaduto.

Del resto, non si può in alcun modo dire che nel caso di specie non vi sia stata, da parte dell'Amministrazione, nessuna esplicitazione delle ragioni che hanno condotto al contestato azzonamento: infatti, le giustificazioni a supporto della scelta urbanistica, come giustamente rileva la difesa comunale, possono dedursi dalle considerazioni puntualmente illustrate nelle

controdeduzioni all'osservazione n. 72, dal cui parziale accoglimento è dipesa la contestata classificazione.

Ne deriva che la censura ora esaminata risulta infondata in fatto, prima ancora che in diritto. Altra cosa è poi, ovviamente, la valutazione della lamentata incongruenza ed illogicità delle ragioni giustificative addotte dall'Amministrazione, che forma oggetto di ulteriore e distinta censura e che sarà, quindi, analizzata più oltre.

Quanto all'inconfigurabilità del vizio di disparità di trattamento, si è affermato (cfr. T.A.R. Piemonte, Sez. I, 19 novembre 2003, n. 1602), che la valutazione, effettuata dal Consiglio Comunale in sede di adozione di una variante al P.R.G., in merito all'idoneità delle aree a soddisfare, con riguardo alle possibili destinazioni, degli specifici interessi urbanistici, è esercizio di un potere di scelta discrezionale, rispetto al quale non si può ipotizzare – in relazione a zone contigue od affini assoggettate a regimi diversi – un'identità di posizioni soggettive ed oggettive, costituente il presupposto per poter configurare il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento.

Con il secondo motivo di ricorso si deduce il vizio di eccesso di potere per contraddittorietà ed irragionevolezza, in quanto la disciplina contenuta nella variante impugnata conterrebbe taluni errori, che renderebbero inattuabili le previsioni da essa dettate per l'area della società ricorrente.

In particolare, poiché l'art. 33 delle N.T.A. prevede, per la Zona B6/s, che si possa destinare ad uso commerciale il 65% della S.L.P. complessiva già esistente sul lotto (e non di quella ammessa), e visto che sull'area *de qua* sorge un piccolo fabbricato – destinato a spogliatoio dell'impianto sportivo esistente su tale area – avente una superficie di mq. 78,97, sarebbero destinabili al commercio soltanto mq. 51,33 (pari al 65% di mq. 78,97), utilizzabili a seguito di demolizione e ricostruzione, ovvero mediante impiego dell'edificio esistente.

Sotto questo profilo, pertanto, la norma nulla direbbe sui residui mq. 27,64, così violando il principio per il quale le prescrizioni urbanistiche debbono coprire obbligatoriamente tutto il territorio comunale.

Inoltre, poiché il medesimo art. 33 delle N.T.A. stabilisce che la superficie dell'area rimasta libera da costruzioni deve essere destinata a parcheggi e relativi spazi di manovra, avendo il lotto una superficie complessiva di circa mq. 961,00, ne seguirebbe che, detratta da questa la superficie dell'edificio adibito a spogliatoio (mq. 78,97), i rimanenti mq. 882,33 potrebbero, dunque, essere solo pavimentati per la realizzazione del previsto parcheggio.

Dalla nuova destinazione urbanistica assegnata all'area, quindi, discenderebbe la possibilità, per la ricorrente, di sfruttare il lotto ad usi commerciali per poco più di 50 mq., con obbligo di realizzare sui rimanenti mq. 882,33 un parcheggio a servizio del realizzando esercizio di mq. 51,33.

Le doglianze non possono essere accolte.

Nello specifico, vanno condivise le considerazioni della difesa comunale, secondo la quale la variante generale ha voluto limitare la trasformazione dell'area in questione ai fini della realizzazione di nuovi fabbricati, ma non ha certo precluso il mantenimento della struttura sportiva esistente e dei relativi servizi accessori, né ha dettato una disciplina incompleta in relazione alle funzioni ammesse nelle Zone B6/s.

Infatti, la variante ha solamente limitato al 65% della S.L.P. la percentuale massima della superficie destinabile al commercio, percentuale prevista invece, in generale, nella misura del 100% della S.L.P. per le Zone B6, ferma restando, per tutti gli aspetti non coperti dalla normativa speciale stabilita solo per le Zone B6/s, l'applicabilità al terreno della disciplina dettata in generale per le Zone B6.

Quanto, poi, alla destinazione a parcheggio della quasi totalità del lotto, si tratta di elemento che deriva dall'accoglimento dell'osservazione presentata sulla variante adottata (n. 72: cfr. doc. 9 della difesa comunale), dove già si citava il contrasto della destinazione commerciale impressa al lotto stesso con la mancanza di adeguate superfici a parcheggio, chiedendosene, perciò, il riazzonamento come zona prevalentemente residenziale.

Se ne desume l'infondatezza delle censure ora esaminate.

Con il terzo motivo di ricorso, si deduce la violazione degli artt. 9 e 10 della l. n. 1150/1942 e dell'art. 7 (*rectius*, 3) della l. n. 241/1990 per difetto di motivazione, nonché l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto assoluto di istruttoria, giacché, da un lato, sarebbe illegittimo il procedimento stesso di "riadozione" della variante, attuato con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 73 del 3 luglio 2000: quest'ultima costituirebbe, infatti, un atto che non si è limitato ad accogliere talune osservazioni, introducendo varianti minime, ma ha stabilito una vera e propria nuova disciplina per alcune aree, ivi inclusa quella della società ricorrente.

D'altro lato, il Comune, nell'accogliere l'osservazione n. 72, ne avrebbe del tutto stravolto il senso, riferendo il limite del 65% alla S.L.P. complessiva, ossia già esistente sul lotto, e non a quella ammessa, così pregiudicando ogni possibilità di edificazione. Inoltre, mentre nella osservazione si chiedeva un riazzonamento del lotto come prevalentemente residenziale, la variante lo ha classificato come "*Zona commerciale di completamento*", così ulteriormente travisando l'osservazione.

Infine, sarebbe del tutto erronea la motivazione addotta dal Comune nelle controdeduzioni per giustificare il parziale accoglimento dell'osservazione e, pertanto, la scelta urbanistica di ridurre le possibilità edificatorie del lotto, fondata su ragioni di viabilità, poiché la creazione di un parcheggio di quasi 900 mq. nell'area della ricorrente probabilmente porterebbe ad un peggioramento della viabilità.

Le doglianze ora esposte meritano di essere condivise.

In particolare, vanno condivise le censure di stravolgimento, da parte dell'Amministrazione, del senso e della portata dell'osservazione n. 72, e di erroneità della giustificazione addotta a fondamento della scelta urbanistica compiuta.

Infatti, da un lato, risulta evidente, dalla lettura dell'osservazione *de qua*, che con la stessa si mirava ad uno scopo del tutto diverso da quello poi realizzato dal Comune, ossia allo scopo di ottenere un mutamento della classificazione dell'area in esame, da "*Zona commerciale di completamento*", come da deliberazione consiliare n. 47 del 1999, a "*Zona prevalentemente residenziale*". Le argomentazioni contenute nell'osservazione erano palesemente funzionali a questo obiettivo (poi non conseguito) sicché il loro reimpiego da parte del Comune, al fine di giustificare un'opzione tutt'affatto diversa, appare meramente strumentale.

A riprova di tale strumentalità, si rileva che il Comune ha condiviso, nelle controdeduzioni, le preoccupazioni dell'osservante circa l'impatto urbanistico di una destinazione totalmente commerciale in un punto di snodo della viabilità, ma poi, contraddittoriamente:

- ha mantenuto la suddetta destinazione commerciale, preoccupandosi soltanto di impedire lo sviluppo di ulteriori fabbricati ad uso commerciale.
- ha destinato l'intera superficie libera a parcheggi, così mostrando di non preoccuparsi per davvero delle criticità per la viabilità, derivanti dall'ubicazione dell'area in punto di snodo della viabilità stessa.

Sotto questo aspetto, è infatti evidente l'aggravio, per la viabilità di zona, che può derivare dalla previsione di un parcheggio di dimensioni assai ampie in un lotto avente una rampa di accesso di cui l'Amministrazione stessa afferma la pericolosità.

Al riguardo, risulta così confermata la strumentalità dell'accoglimento di taluni profili della osservazione di cui si discute e, quindi, la fondatezza della doglianza di stravolgimento del senso e della portata di tale osservazione. Risulta, inoltre, fondata anche l'ulteriore censura di travisamento ed erroneità della motivazione, in quanto, per l'appunto, non si vede come la realizzazione di un parcheggio di così ampie dimensioni possa risolvere o almeno ridurre i problemi di viabilità dell'area in esame, problemi che consistono non solo nella scarsità di parcheggi, ma, soprattutto, nell'ubicazione dell'accesso al lotto in un punto di elevata pericolosità. Donde l'irragionevolezza ed illogicità della scelta comunale.

In proposito, si rammenta che l'Amministrazione non può perseguire, nell'ambito dei propri strumenti urbanistici, fini di interesse pubblico attraverso la predisposizione di strumenti e di previsioni che palesino rilevanti profili di irragionevolezza ed arbitrarietà (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 12 maggio 2006, n. 2575).

In definitiva, pertanto, il ricorso deve essere accolto, attesa la fondatezza del terzo motivo di gravame, nei termini ora visti, e con assorbimento dell'ulteriore quarto motivo.

Va invece respinta la domanda di risarcimento dei danni, non avendo la ricorrente provato alcun danno derivato dalla deliberazione impugnata, per es. allegando elementi da cui si potesse dedurre la concreta possibilità di commercializzazione dell'area (come preliminari di vendita, o anche solo documenti prenegoziali comprovanti la pendenza di trattative).

Invero, il giudizio risarcitorio per lesione di interessi legittimi richiede, in base al principio dispositivo, la dimostrazione degli elementi che consentano di concludere il giudizio sulla spettanza del risarcimento in senso favorevole al ricorrente. Occorre, insomma, la prova del danno nella sua esistenza e nel suo ammontare (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 19 marzo 2007, n. 2387). Per conseguenza, va respinta la domanda di risarcimento danni avanzata, come nel caso di specie, senza aver provato né il danno effettivamente subito, né la sua entità.

Per quanto riguarda, infine, le spese, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione, tenuto conto della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione Seconda, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie.

Respinge la domanda di risarcimento dei danni.

Compensa le spese.

Demanda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

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

Così deciso in Milano, dal T.A.R. per la Lombardia, Sezione II, nella Camera di Consiglio del 13 febbraio 2007, con l'intervento dei signori magistrati:

MARIO AROSIO	Presidente
DANIELE DONGIOVANNI	Referendario
PIETRO DE BERARDINIS	Ref., estensore