

sentenza
18 luglio 2007
n. 5390

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
Sezione 2[^]
ha pronunciato la seguente
S E N T E N Z A
sul ricorso n. 2784 del 2001 proposto da
ASAM s.r.l.

Sezione 2[^]

n.
reg. sent.

n. 2784/01
reg. ric.

in persona dell'amministratore signor Valter Tinivella, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Luigi Scrosati e dall'avv. Annarosa Corselli di Busto Arsizio, presso quest'ultima elettivamente domiciliata in Milano, via Domo-dossola 17

c o n t r o

- COMUNE di LEGNANO, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Tiziano Ugoccioni, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Monte di Pietà 24
- REGIONE LOMBARDIA, non costituita in giudizio
per l'annullamento

dei seguenti atti: (a) variante generale al p.r.g. adottata con deliberazione consiliare 23 aprile 2001 n. 38; (b) provvedimento dirigenziale 19 luglio 2001 (prot. 17827/3181, p.e. n. C-85-2001), emesso, a salvaguardia della variante adottata, sulla domanda di concessione edilizia 14.6.2001 volta alla realizzazione di un impianto di autolavaggio in via Copernico 21, sull'area di cui al mappale 46 del foglio 4 [ricorso, notificato il 1 e il 2 agosto, depositato il 29 agosto 2001];

(c) controdeduzioni alle osservazioni relative alla variante adottata, approvate con delibera consiliare 26 marzo 2002 n. 24, e relative norme tecniche di attuazione; d) provvedimento dirigenziale 30 maggio 2002 (prot. 16539/17827/3181, p.e. n. C-85-2001), che conferma la misura di salvaguardia sulla domanda di concessione per l'impianto di autolavaggio [motivi aggiunti, notificati alla Regione il 21, al Comune il 25 giugno, depositati il 4 luglio 2002]

e per

il risarcimento dei danni derivanti dall'illegittimità dell'azione amministrativa.

Visti il ricorso e i motivi aggiunti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 5 luglio 2007, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, gli avv.ti Corselli e Ugoccioni;

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. La Società ricorrente, proprietaria di un'area individuata in catasto al foglio 4, mappali 218-46-61-227, sulla quale è ubicato un complesso industriale (attivo nel campo degli impianti ed apparecchi elettrici, elettronici,

elettromeccanici e pneumatici), rievocate le vicende urbanistiche relative all'area in questione e quelle relative ad un pregresso contenzioso per denegato mutamento di destinazione d'uso - da abitazione ad uffici - di una parte del complesso (contenzioso sfociato nella sentenza 6 ottobre 2000 n. 5864 con cui il TAR Lombardia ha annullato il diniego), ha impugnato con il ricorso introduttivo:

- a) la variante generale al p.r.g., adottata dal consiglio comunale con deliberazione 23 aprile 2001 n. 38, nella parte relativa alla destinazione impressa a detta area e ai vincoli (rispetto stradale, standard) apposti sulla medesima;
- b) la determinazione soprassessoria assunta, con atto 19 luglio 2001, a salvaguardia dell'adottata variante, sulla domanda di concessione edilizia presentata il 14.6.2001 per la realizzazione di un impianto di autolavaggio sull'area accatastata al mappale 46 del foglio 4.

Riguardo al provvedimento sub b), la Società assume che, contrariamente a quanto ritiene il Comune, la variante adottata non sarebbe di ostacolo all'impianto di autolavaggio, dal momento che in base ad essa il mappale 46 risulta gravato da un vincolo di rispetto stradale (disciplinato dall'art. 18.2 n.t.a.) e non più da un vincolo di arretramento (art. 18.5 n.t.a.), per cui il richiamo all'art. 18.5 a sostegno della misura soprassessoria sarebbe inconferente; l'art. 18.2 non osterebbe d'altro canto all'impianto in progetto, equiparabile (ex art. 16 n.t.a.) agli impianti di distribuzione carburante, ammessi esplicitamente in fascia di rispetto; neppure sarebbe ostativo l'art. 47.3, dovendosi l'impianto di autolavaggio, ancorché privato, considerare come attrezzatura destinata al pubblico.

Riguardo alla variante sub a), che prevede vincoli a standard sull'area di proprietà, la Società censura:

- la localizzazione dei vincoli a standard, in quanto operata dal Comune in violazione dell'art. 22 legge regionale 15 aprile 1975 n. 51 (come novellato dall'art. 7 legge regionale 15 gennaio 2001 n. 1), senza previamente dotarsi dell'apposito piano dei servizi (la cui redazione è stata rinviata ad un secondo tempo) e senza indicare criteri e presupposti per l'individuazione delle esigenze di attrezzature pubbliche e la relativa pianificazione;
- la reiterazione immotivata dei vincoli espropriativi e di inedificabilità;
- l'omessa valutazione delle "osservazioni preliminari" presentate ai sensi dell'art. 3, comma 14, legge regionale n. 1/2000;
- l'art. 47, l'art. 50.3 e l'art. 18.2 delle n.t.a.: l'art. 47 (disciplina delle aree a standard), per l'eccessiva discrezionalità lasciata al comune nell'individuazione delle attrezzature pubbliche e di uso pubblico da realizzare e nell'approvazione dei relativi progetti (47.1), per l'eccessiva genericità di talune prescrizioni "particolari" (47.4), per l'incomprensibilità delle disposizioni concernenti le modalità d'attuazione (47.5) laddove si prevede l'espropriabilità delle aree a standard e le possibilità di intervento dei privati proprietari; l'art. 50.3 in quanto, ammettendo meri interventi di manutenzione e adeguamento igienico-tecnologico per gli edifici ricadenti in zone a standard, ometterebbe di tutelare le situazioni in atto e le attività produttive in essere; l'art. 18.2 (disciplina della fascia di rispetto) in quanto vieta la modifica della destinazione d'uso.

Su tali premesse la ricorrente chiede:

- l'annullamento degli atti impugnati;
- l'indennizzo correlato alla reiterazione dei vincoli urbanistici;

- il risarcimento del danno causato dall'illegittimo operato dell'Amministrazione, che avrebbe impedito l'utilizzazione degli immobili di proprietà, dapprima col denegato mutamento di destinazione d'uso (annullato in sede giurisdizionale), poi con la reiterazione dei vincoli urbanistici e l'applicazione della misura di salvaguardia (impugnate in questa sede);
- in via alternativa o concorrente, la reintegrazione in forma specifica, con assegnazione al Comune di un termine per il riesame della destinazione impressa all'area in contraddittorio con essa Società, anche in vista di una convenzione preordinata alla utilizzazione più proficua dell'immobile.

2. Con motivi aggiunti la Società ha impugnato:

c) le controdeduzioni alle osservazioni relative alla variante adottata (approvate con delibera consiliare 26 marzo 2002 n. 24), nonché le norme tecniche di attuazione, nella parte in cui includono le aree della ricorrente in un piano integrato di intervento (P.I.I. n. 7-ter) e confermano i vincoli apposti;

d) la determinazione soprassessoria assunta, con atto 30 maggio 2002, a conferma della misura di salvaguardia già applicata in precedenza sulla domanda di concessione per l'impianto di autolavaggio.

Premesso di avere presentato, in data 27 luglio 2001, osservazioni alla variante adottata, chiedendo al Comune di azzonare l'intera area di proprietà come produttiva al fine di ampliare il capannone industriale mediante edificazione di un nuovo fabbricato sul mappale 218, la ricorrente censura le controdeduzioni comunali per difetto di motivazione, travisamento, incoerenza, incongruenza e incomprendibilità: ciò sul rilievo che la determinazione del Comune - sintetizzata nella formula "accolta in parte. Si propone un P.I.I. n. 7 ter (compartoB)" - non corrisponde affatto alla richiesta della Società, che in sede di osservazioni aveva chiesto una zonizzazione produttiva (primo motivo aggiunto), ed anzi ripropone, sotto la retinatura relativa al P.I.I. n. 7 ter, finalizzato ad un "intervento in senso terziario alberghiero e ricettivo", la zonizzazione a standard (secondo motivo aggiunto).

La ricorrente passa poi a censurare (terzo motivo aggiunto) i contenuti di singole norme tecniche di attuazione, per l'oscurità della normativa, per l'eccessiva discrezionalità lasciata all'Amministrazione (artt. 6 e 47), per il divieto - ove siano previsti piani integrati di intervento - di realizzare cambiamenti di destinazione d'uso senza opere in assenza di detti piani (art. 55.1); per la genericità delle previsioni e il rinvio ad una futura pianificazione di dettaglio (art. 55.1), per l'ammissibilità del ricorso al *project financing* solo per alcuni piani integrati di intervento e non per altri (art. 55.1).

Infine (quarto e quinto motivo aggiunto) censura la variante per avere il Comune aggravato gli standard (contro l'intenzione dichiarata in senso opposto) ed omesso la redazione del piano dei servizi finalizzato a documentare lo stato dei servizi pubblici o di interesse generale esistenti.

Il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto.

Con ordinanza 16 marzo 2007 n. 45 la Sezione ha disposto di acquisire documentati chiarimenti in merito all'approvazione o meno dello strumento urbanistico, al testo delle n.t.a. chiamate in causa, alla perimetrazione del P.I.I. n. 7-ter.

3. Il Collegio osserva quanto segue.

Il ricorso prospetta cinque ordini di questioni:

(I) - la risarcibilità del danno relativo ad un contenzioso pregresso, che nulla ha a che vedere con la variante impugnata e con le correlative misure di sal-

vanguardia;

(II) - l'indennizzabilità della reiterazione (ove legittima) di vincoli espropriativi o di inedificabilità;

(III) - la legittimità delle misure di salvaguardia applicate sulla domanda di concessione edilizia per la realizzazione dell'impianto di autolavaggio;

(IV) - la legittimità della variante allo strumento urbanistico e della relativa zonizzazione, relativamente alle aree di cui è causa ed ai vincoli che ne risultano;

(V) - il risarcimento del danno derivante dalla eventuale illegittimità dei vincoli e delle misure di salvaguardia.

4. La domanda sub (I) è infondata. Non vi è infatti prova alcuna di un danno effettivamente risentito dalla ricorrente a causa del diniego di mutamento di destinazione d'uso annullato con la sentenza n. 2000 n. 5864 di questa Sezione. E' appena il caso di rilevare che, secondo costante giurisprudenza, l'annullamento di un atto amministrativo in tanto dà titolo al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi in quanto sia fornita la prova degli elementi costitutivi dell'illecito, ivi compresa la prova, in ordine sia all'*an* sia al *quantum*, del danno effettivamente subito; prova la cui carenza non può essere supplita da una consulenza tecnica d'ufficio (cfr. Cons. Stato IV 15.2.05 n. 478 e 10.8.04 n. 5500; VI 15.4.03 n. 1945; TAR Lecce 1[^], 2.1.01 n. 3852; TAR Napoli 2[^], 21.2.01 n. 810).

La questione sub (II) attiene a una pretesa indennitaria correlata alla reiterazione di vincoli di piano regolatore; essa è devoluta pertanto alla cognizione del giudice ordinario (cfr. Cass. SS.UU. 11.2.03 n. 2058, TAR Catanzaro 1[^], 17.12.03 n. 3510, TAR Napoli 1[^], 8.2.01 n. 603), al pari delle questioni relative alle indennità conseguenti all'adozione di atti espropriativi o ablativi legittimi [ex art. 34, terzo comma, lett. b), decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, come sostituito dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000 n. 205].

5. La questione sub (III) è infondata.

E' pacifico che l'impianto di autolavaggio in progetto riguarda un'area (mapp. 46, fg. 4) che ricade in fascia di rispetto stradale, compresa (come precisato dal certificato di destinazione urbanistica 14 giugno 2001, prot. 17825/3180) "all'interno dell'Area per mobilità relativa all'Autostrada, normata dall'art. 18 delle norme tecniche di attuazione", ove sono ammessi unicamente [cfr. art. 18.2 n.t.a., lett. D), punto 2, testo allegato al certificato predetto] recinzioni, impianti di distribuzione di carburanti, cabine elettriche impianti e volumi tecnici interrati, modeste opere di impiantistica di altezza non superiore a 1,2 mt, rampe di accesso, aree a verde e parcheggi.

Ora, i vincoli di inedificabilità connessi alle fasce di rispetto stradale hanno carattere conformativo (e non ablativo), scaturiscono automaticamente dalla presenza della strada, sono conformati per legge in rapporto alla classificazione della strada stessa e comportano - stante la funzione della fascia di rispetto, preordinata alla sicurezza del traffico e all'ampliamento della sede stradale - l'inedificabilità assoluta, sicché ogni eventuale deroga al vincolo deve ritenersi di carattere eccezionale e non suscettibile di estensione.

L'art. 18 n.t.a. ammette esclusivamente impianti di distribuzione di carburanti, e non anche impianti di autolavaggio; la cui assimilazione ai primi non può affatto desumersi dall'art. 16.6 n.t.a., il quale si limita a definire detti impianti (lett. G) come "attività connesse alla vendita esercitate in aree ben

specifiche e secondo quanto stabilito dalla normativa regionale e nazionale in materia”, senza pretendere di equiparare gli uni e gli altri ad ogni effetto. Pertanto, sebbene il provvedimento di salvaguardia 19 luglio 2001 menzioni, come ragione ostativa alla concessione per l’impianto di autolavaggio, l’art. 18.5. delle n.t.a. adottate (che disciplina modalità e tempi per gli arretramenti e gli allineamenti imposti dalla presenza di fasce di rispetto stradale, limitando a quelli conservativi gli interventi su edifici che già ricadono in fascia di arretramento), la norma che più propriamente impedisce la realizzazione di impianti di autolavaggio in fascia di rispetto è l’art. 18.2.

Ciò rileva anche ai fini della disamina della pretesa risarcitoria, la quale postula non solo l’illegittimità dell’atto amministrativo, ma la sussistenza di tutti presupposti necessari per il conseguimento dell’utilità sostanziale (nella specie, il titolo edilizio per la realizzazione dell’impianto) cui l’interessato aspira.

Identiche considerazioni valgono, *mutatis mutandis*, per il provvedimento di conferma della misura di salvaguardia in data 30 maggio 2002, ancorché esso menzioni come causa ostativa gli artt. 55 e 56 n.t.a., i quali assoggettano ogni intervento sull’area a un piano (o programma) integrato.

6. La questione sub (IV), che investe la variante e la nuova zonizzazione delle aree, è fondata nei sensi di cui appresso.

In base al piano regolatore del 1985, l’area in questione era destinata a fascia di arretramento stradale (salva la destinazione a sede stradale di una minima parte del mapp. 218).

La variante adottata ha destinato l’area a fascia di rispetto stradale (mapp. 61 e mapp. 46-parte), nonché ad “attrezzature pubbliche o di interesse pubblico - zona S10 per attrezzature o aree a servizio del terziario” (mapp. 46-parte, mapp. 218 e 227).

Zone S10 sono le “zone per attrezzature o aree a servizio del terziario poste al servizio delle attività terziarie, direzionali/uffici che devono essere costituite da aree a parcheggio piantumato” (art. 47.3 n.t.a., lettera I).

In sede di controdeduzioni il Comune, dopo avere riportato in sintesi il contenuto delle osservazioni presentate dalla Società ricorrente (“richiesta modifica di destinazione da Zona S10 e fascia di rispetto stradale ad area edificabile produttiva in quanto sull’area stessa è esistente un fabbricato ove viene esercitata l’attività di produzione impianti elettrici ed elettronici e l’attività necessita di nuovi spazi produttivi”), ha testualmente così disposto: “Accolta in parte. Si propone un P.I.I. n. 7 ter”.

Il Piano integrato n. 7 ter è previsto dalla lettera H) dell’art. 56.3 n.t.a., che descrive e disciplina i “programmi integrati di ridisegno e riqualificazione dello spazio pubblico”.

La norma è stata prodotta dalla ricorrente (cfr. doc. 8 allegato ai motivi aggiunti avverso la delibera di controdeduzioni) in un testo coincidente con quello che il Comune, in esito all’istruttoria disposta con ordinanza 16.3.07 n. 45, ha prodotto sub doc. “i)” (estratto N.T.A. approvate il 16.4.2003) e sub doc. “j)” (estratto N.T.A. vigenti); sicché non v’è ragione di dubitare che il testo dell’articolo (introdotto appunto in sede di controdeduzioni comunali alle osservazioni degli interessati) coincida con quello poi approvato dalla Regione (delibera 16 aprile 2003 n. VII/12783), tuttora vigente. Ebbe- ne l’art. 56.3, lett. H, dispone che “Il Piano integrato [n° 7 ter] è diviso in tre comparti. L’obiettivo del Piano è il ridisegno dello spazio pubblico esisten-

te, la sua riorganizzazione e la valorizzazione di un'area dotata di forte accessibilità. Le funzioni previste sono quelle terziarie/alberghiere/ricettive." Ciò premesso, va innanzitutto disattesa l'eccezione sollevata dalla difesa comunale, la quale sostiene l'inammissibilità del gravame per omessa impugnativa dell'atto (regionale) di approvazione del p.r.g.

Sebbene la delibera di controdeduzioni, quale atto intermedio del procedimento di piano regolatore, non sia, di norma, impugnabile *ex se*, ma solo unitamente alla delibera regionale di approvazione (cfr. Cons. Stato IV 17.12.03 n. 8254; Cons. Stato 2^a, 17.4.95 n. 2730/95; TAR Milano 2^a 7.10.05 n. 3781, 25.11.05 n. 4762), l'impugnabilità debba essere ammessa quando essa modifichi, rispetto al piano adottato, il regime urbanistico dell'area, dando luogo - come nella fattispecie - all'applicazione di una (nuova) misura di salvaguardia; in tal caso infatti essa produce un nuovo ed autonomo effetto lesivo, non diversamente dal provvedimento di adozione dello strumento urbanistico (pacificamente impugnabile indipendentemente dall'impugnativa dell'atto di approvazione: Ad. plen. 9.3.1983 n. 1; TAR Milano 2^a, 19.12.06 n. 2996, 21.3.06 n. 634), al quale ben può dunque, nel regime impugnatorio, essere assimilata.

Nel merito, le doglianze della ricorrente devono essere condivise.

Non si vede infatti come, e sotto quale profilo, possa ritenersi "accolta", anche solo "in parte", l'osservazione dell'interessata, volta ad ottenere una zonizzazione "produttiva" conforme a quella in essere, al fine di acquisire nuovi spazi produttivi ad una azienda in espansione, con una determinazione che assegna l'area a "funzioni terziarie-alberghiere-ricettive" che nulla hanno a che fare con l'attività in essere, per giunta assoggettando ogni intervento *in situ* ad un "piano integrato" che si proporrebbe come obiettivo il "ridisegno" e la "riorganizzazione dello spazio pubblico esistente".

Si tratta di determinazione, oltre che immotivata, incoerente rispetto al dichiarato "accoglimento" di osservazioni di tutt'altro tenore, finalizzate a conseguire una disciplina urbanistica dell'area non già innovativa, ma confermativa della sua condizione attuale.

L'illegittimità del piano regolatore *in parte qua* rende improcedibili le censure avverso il piano adottato, suscitando il dovere dell'Amministrazione di determinarsi nuovamente al riguardo e di ridefinire la disciplina urbanistica dell'area tenendo anche conto delle osservazioni disattese.

7. La domanda di risarcimento posta con la questione sub (V) va respinta.

E ciò sia perché non v'è prova alcuna di un danno sofferto in concreto per effetto dell'illegittima variante, sia perché il presente annullamento non conferisce alla ricorrente un diritto alla zonizzazione produttiva, ma lascia integro il potere dell'Amministrazione di rideterminarsi al riguardo in sede di riesame della vicenda, che non esclude in astratto la possibilità di una scelta diversa o altrimenti motivata.

8. Per le considerazioni esposte, che assorbono ogni altro motivo di censura, il ricorso va in parte dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, in parte respinto e in parte accolto, con conseguente annullamento del piano regolatore relativamente alla destinazione impressa alle aree di cui è causa. Sussistono ragioni sufficienti per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia in parte dichiara il

proprio difetto di giurisdizione, in parte accoglie il ricorso e per l'effetto annulla il piano regolatore nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 5 luglio 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmine	Spadavecchia	consigliere, estensore
Daniele	Dongiovanni	referendario
L'estensore		Il presidente