



N. 4046/08 Reg. Sent.

N. 2389/2006 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. 2389/2006, proposto da Alessandra Melzi D'Eril, residente in Milano, Piazza Grandi, 11, rappresentata e difesa dall'avv. Fortunato Pagano e Alessandra Ferrari Da Grado e con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Milano, via Boccaccio, 19

contro il

Comune di Carugate, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Franco Ferrari e con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, corso Vittorio Emanuele, 2

per l'annullamento

- della deliberazione del consiglio comunale di Carugate 27.04.2006 n. 31, avente ad oggetto "approvazione definitiva del piano per gli insediamenti produttivi sito lungo la S.P. 121 - Carugate, in variante semplificata al PRG vigente" e di ogni altro atto del procedimento e comunque di ogni atto preordinato, consequenziale o connesso con tale deliberazione e tra questi in particolare delle deliberazioni C.C. 07.11.2005 n. 63 e 18.05.2006 n. 42 e G.C. 14.06.2005 n. 123 3 con esse del PIP stesso

e per la condanna

del Comune di Carugate al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti dalla ricorrente per effetto dei suddetti illegittimi atti.

VISTO il ricorso principale;

VISTO l'atto di costituzione del Comune con i relativi allegati;

UDITI nella pubblica udienza del 02.07.2008, relatore il dott. Alberto Di Mario, gli avvocati come da verbale d'udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

La ricorrente è proprietaria in Carugate di un compendio di aree destinate dal vigente p.r.g. in parte ad attività produttive non compatibili con la residenza ed in parte in zona VB (verde boschivo) e VBI (verde boschivo standard) e le subordina a preventiva pianificazione attuativa. L'area è interessata da un P.I.P. approvato dal Comune di Carugate con deliberazione del consiglio comunale 27.04.2006 n. 31 che destina le aree della ricorrente a servizi pubblici.

Contro gli atti del procedimento di approvazione del P.I.P. la ricorrente propone i seguenti motivi. 1) Violazione dell'art. 27 L. 865/1971 e dell'art. 3 L. 241/90. Eccesso di

potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria. Violazione dei principi di cui all'art. 42 cost. in materia di tutela della proprietà privata, con particolare riferimento all'imposizione di vincoli ablativi. Secondo la ricorrente sono state violate le norme dettate per i Piani per gli insediamenti produttivi ed i principi costituzionali in materia di tutela della proprietà in quanto è stato approvato un piano attuativo speciale comportante l'imposizione di un vincolo ablativo senza aver individuato in modo puntuale le esigenze di interesse pubblico specifico da soddisfare e senza aver motivato con riferimento ad esse la scelta effettuata. II) Violazione dell'art. 27 L. 865/1971 sotto altro profilo. Eccesso di potere per sviamento. Secondo la ricorrente la localizzazione degli standard destinate alla realizzazione di attrezzature di carattere sovra comunale al servizio della linea M2 è estranea alle finalità dello strumenti di pianificazione attuativa prescelto dall'amministrazione. Inoltre le attrezzature previste non sono pertinenti agli insediamenti produttivi che il P.I.P. dovrebbe agevolare. In particolare la previsione di infrastrutture al servizio della MM2 non è riconducibile alle finalità e funzioni che dovrebbero caratterizzare il piano per gli insediamenti produttivi. In secondo luogo il P.I.P. approvato è tale in sostanza solo per quanto riguarda le aree incluse nel primo lotto mentre per gli altri quattro lotti gli elaborati non raggiungono un livello sufficiente a configurarlo come strumento attuativo. Ne consegue che è stato imposto un vincolo espropriativo sull'area della ricorrente senza neppure elaborare un vero e proprio strumento attuativo. In terzo luogo non sono stati considerati i costi delle opere di urbanizzazione che vengono posti a carico degli assegnatari del primo lotto ed è stata omessa la verifica della loro sostenibilità. III) Violazione dell'art. 27 L. 865/1971 sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erroneità, illogicità ed irragionevolezza. Il PIP è corredato da un piano finanziario inadeguato ed errato in quanto non sono indicati i costi delle opere di urbanizzazione dei lotti diversi dal primo e manca la verifica in ordine alla loro sostenibilità. In questo calcolo sono stati compresi anche i costi relativi all'acquisizione del lotto 5, cioè di aree destinate ad infrastrutture di carattere sovra comunale con grave irragionevolezza ed illogicità della previsione di accollo dei relativi costi agli attuatori del P.I.P.. IV) Violazione dell'art. 25 L.R. 12/05 in relazione all'art. 2 L.R. 23/1997. Eccesso di potere per travisamento e difetto dei presupposti. La variante approvata dal Comune non è riconducibile ad alcuna delle ipotesi ammesse dall'art. 25 L.R. 12/05 per i Comuni che non hanno ancora approvato il PGT. Anche l'indicazione contenuta nella scheda tecnica del PIP, secondo la quale la variante sarebbe riconducibile all'art. 2 lett. a L.R. 23/1997 (varianti dirette a localizzare opere pubbliche di competenza dei Comuni) non è corretta in quanto le aree sono destinate a servizi sovra comunali. V) Violazione dell'art. 3 L. 241/90. Eccesso di potere per erroneità nella motivazione. Secondo la ricorrente la variante parziale approvata dall'amministrazione è priva di motivazione in quanto non indica le ragioni a sostegno della modifica della disciplina urbanistica e comunque fa riferimento ad esigenze estranee al P.I.P. VI) Violazione dell'art. 3 c. 14 L.R. 1/00. Secondo la ricorrente è stata omessa la pubblicazione su almeno un quotidiano a diffusione locale del procedimento di avvio del procedimento per la formazione della variante urbanistica in questione. In ultimo la ricorrente chiede il risarcimento dei danni per il vincolo ablativo imposto sull'area in relazione alla subita perdita di occasioni di alienazione del terreno o di altro utilizzo edificatorio. All'udienza pubblica del 2 luglio 2008 la difesa dell'amministrazione ha presentato note d'udienza.

La difesa della ricorrente ha eccepito il mancato rispetto dei termini per il deposito del controricorso e delle memorie e la causa è stata quindi trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Occorre in primo luogo affrontare l'eccezione di tardività sollevata dalla ricorrente con riferimento alle memorie scritte presentate in udienza.

L'eccezione merita accoglimento.

Ai sensi dell'art. 23 comma 4, l. n. 1034 del 1971, le parti possono produrre documenti fino a venti giorni liberi anteriori al giorno fissato per l'udienza e presentare memorie fino a dieci giorni prima, sicché il deposito della memoria conclusionale fuori dal predetto termine deve ritenersi intempestivo e, di conseguenza, inammissibile (cfr. T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 06 novembre 2006, n. 9394; T.A.R. Puglia Lecce, sez. I, 06 febbraio 1999, n. 271; T.A.R. Sicilia Catania, 20 luglio 1988, n. 1018). Né a conclusione diversa può giungersi quando le memorie presentate siano denominate note d'udienza ma costituiscano l'unico atto contenente le difese dell'amministrazione e non siano la riproduzione delle considerazioni svolte in udienza. Le note presentate tardivamente in sede d'udienza non possono quindi essere prese in esame dal Collegio.

Con il primo motivo la ricorrente denuncia violazione dell'art. 27 L. 865/1971 e dell'art. 3 L. 241/90, eccesso di potere per carenza di motivazione, difetto di istruttoria e violazione dei principi di cui all'art. 42 cost. in materia di tutela della proprietà privata, con particolare riferimento all'imposizione di vincoli ablativi. Secondo la ricorrente sono state violate le norme dettate per i Piani per gli insediamenti produttivi ed i principi costituzionali in materia di tutela della proprietà in quanto è stato approvato un piano attuativo speciale comportante l'imposizione di un vincolo ablativo senza aver individuato in modo puntuale le esigenze di interesse pubblico specifico da soddisfare e senza aver motivato con riferimento ad esse la scelta effettuata.

Il motivo merita accoglimento.

La giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. IV, 10 agosto 2004, n. 5501; T.A.R. Umbria, 20 aprile 2007 n. 331) ha chiarito che il p.i.p. dal punto di vista urbanistico è equivalente al piano particolareggiato (art. 27, comma 3°, cit.), poiché entrambi gli strumenti attuano e specificano le prescrizioni del P.R.G.; in particolare, il p.i.p. ha la funzione di garantire un'ordinato sviluppo urbanistico della zona nella quale dovranno sorgere nuovi insediamenti produttivi o troveranno migliore allocazione quelli esistenti (cfr. sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939; sez. IV, 5 luglio 1995, n. 539). Tuttavia i piani speciali di zona, fra i quali rientra anche il p.i.p., hanno funzioni ed effetti che vanno ben oltre la semplice disciplina dell'uso del territorio; essi sono programmi di espropriazione di vaste aree del territorio, nonché strumenti dell'intervento pubblico nell'iniziativa economica, laddove il piano particolareggiato ha una mera funzione attuativa delle prescrizioni del P.R.G. configurandosi come strumento urbanistico a carattere generale e privo di funzione programmatica (cfr. C.d.S. Ad. Gen., 21 novembre 1991, n. 142; sez. IV, 4 maggio 1995, n. 695; sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939). La normativa concernente i p.i.p. consente, in sostanza, ai Comuni di imporre lo sfruttamento del territorio per finalità di sviluppo produttivo, vincolando a ciò il diritto di proprietà con esiti ordinariamente preclusi alle normali prescrizioni pianificatorie. Difatti l'approvazione di un p.i.p. mette i proprietari

delle aree in esso ricadenti di fronte all'alternativa tra l'esecuzione diretta degli insediamenti produttivi ivi previsti o la sottomissione all'espropriazione.

Sotto tale angolazione il p.i.p. è uno strumento eccezionale attraverso il quale si realizza un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario con il sacrificio del principio di eguaglianza, nonché del diritto di proprietà costituzionalmente tutelato, sacrificio che potrà essere imposto solo in nome di un interesse generale, ex art. 42, 3° comma, Cost., la cui sussistenza dovrà formare oggetto di specifica istruttoria da parte del comune (cfr. sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939; sez. IV, n. 539 del 1995 cit.). Ne discende, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale (cfr. sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939; sez. IV, n. 539 del 1995 cit.; n. 919 del 1994 cit.; 14 settembre 1989, n. 590), che l'ente locale deve motivare in modo specifico ed a pena di nullità l'adozione del P.I.P. sia sotto il profilo dell'*an* che del *quantum*, a maggior ragione quando sia adottato anche in variante.

Per ciò che concerne il primo aspetto, tale obbligo deriva dall'art. 27 L. 865/1971 che prevede la semplice facoltà dei comuni di formare, previa autorizzazione regionale, un piano delle aree produttive, facoltà che impone il contemperamento di due opposti interessi: da un lato quello dei proprietari, in considerazione delle gravi conseguenze derivanti dall'esproprio generalizzato delle aree ricomprese nel piano; dall'altro quello della collettività, nel senso che lo strumento attuativo in questione dovrà apportare concreti benefici sociali ed economici. Solo ove un'adeguata istruttoria conduca ad affermare la prevalenza della seconda istanza sulla prima potrà affermarsi l'opportunità dello strumento nel senso della piena corrispondenza alla specifica funzione ad esso attribuita dalla legge.

Per quanto riguarda il secondo aspetto ovvero quello della estensione di terreno da vincolare e conseguentemente da espropriare, caratteristica del p.i.p. è quella di essere, come dianzi visto, strumento di promozione ed incentivazione, esso stesso fonte di nuove istanze imprenditoriali e produttive difficilmente valutabili ex ante; ciò comporta l'obbligo di una adeguata istruttoria e motivazione attraverso uno studio sullo sviluppo economico dell'area interessata (cfr. sez. IV, 22 maggio 2000, n. 2939; sez. IV, 2 marzo 1995, n. 128; n. 590 del 1989 cit.; Ad. Plen. 19 dicembre 1983, n. 26).

Dalla documentazione che correda gli atti di adozione ed approvazione del piano per gli insediamenti produttivi (atti deliberativi, norme tecniche di attuazione, planimetrie, bozza di convenzione) non risultano in alcun modo le ragioni di pubblico interesse specifico che hanno spinto l'amministrazione ad adottare il piano in questione, con riferimento alla tipologia di attività che si intendono insediare con tale strumento, alle finalità di promozione dell'attività d'impresa perseguite, ai benefici economici e sociali particolari che l'amministrazione si prefigge da questo strumento, la cui specificazione è indispensabile per giustificare uno strumento come il p.i.p. che, a differenza degli altri piani attuativi, non si limita a prevedere la localizzazione delle attività economiche e la disciplina della realizzazione delle opere di urbanizzazione, ma incide fortemente sulla proprietà privata sottoponendola a vincolo espropriativo imposto a favore di privati (T.A.R. Umbria, 20 aprile 2007 n. 331). Né tali interessi possono ridursi alla semplice localizzazione di attività economiche ed all'urbanizzazione primaria e secondaria, che sono finalità perseguibili con gli ordinari strumenti urbanistici e nell'ambito di una dialettica ordinaria con i proprietari delle aree.

Con il secondo motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 27 L. 865/1971 sotto altro profilo ed eccesso di potere per sviamento in quanto la localizzazione degli standard destinate alla realizzazione di attrezzature di carattere sovracomunale al servizio della linea M2 è estranea alle finalità dello strumenti di pianificazione attuativa prescelto dall'amministrazione. Inoltre le attrezzature previste non sono pertinenti agli insediamenti produttivi che il p.i.p. dovrebbe agevolare. In particolare la previsione di infrastrutture al servizio della MM2 non è riconducibile alle finalità e funzioni che dovrebbero caratterizzare il piano per gli insediamenti produttivi. In secondo luogo il p.i.p. approvato è tale in sostanza solo per quanto riguarda le aree incluse nel primo lotto mentre per gli altri quattro lotti gli elaborati non raggiungono un livello sufficiente a configurarlo come strumento attuativo. Ne consegue che è stato imposto un vincolo espropriativo sull'area della ricorrente senza neppure elaborare un vero e proprio strumento attuativo. In terzo luogo non sono stati considerati i costi delle opere di urbanizzazione che vengono posti a carico degli assegnatari del primo lotto ed è stata omessa la verifica della loro sostenibilità.

Il motivo merita accoglimento.

Ai sensi dell'art. 27 L. 865/1971 il comune utilizza le aree espropriate per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico. Nell'ambito di tale destinazione obbligatoria il Comune può prevedere la destinazione delle aree anche alla creazione delle attrezzature di servizio all'attività produttiva. La destinazione di servizio alle attività produttive dev'essere pertinente, specifica ed adeguata agli interessi perseguiti, soprattutto nel caso in cui si tratti di localizzazioni che perseguono interessi sovralocali. Infatti da un lato il p.i.p. costituisce un piano attuativo di livello comunale idoneo a perseguire politiche di sviluppo economico di carattere locale, laddove la localizzazione di insediamenti industriali di interesse sovralocale è rimessa all'adozione di pianificazioni settoriali predisposte ed approvate da enti sovracomunali con effetti, di regola, anche di variante ai piani regolatori. Dall'altro la previsione della copertura degli oneri economici di realizzazione del piano ad opera degli assegnatari rende incongrua la previsione di opere che fuoriescano dalle finalità del piano. Nel caso in questione l'individuazione di aree destinate alla realizzazione di una stazione della metropolitana fuoriesce dalle finalità del p.i.p. in quanto si tratta di un'opera pubblica non riconducibile al servizio alle attività economiche previste nel P.I.P..

Con il terzo motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 27 L. 865/1971 sotto ulteriore profilo. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erroneità, illogicità ed irragionevolezza. Il PIP è corredato da un piano finanziario inadeguato ed errato in quanto non sono indicati i costi delle opere di urbanizzazione dei lotti diversi dal primo e manca la verifica in ordine alla loro sostenibilità. In questo calcolo sono stati compresi anche i costi relativi all'acquisizione del lotto 5, cioè di aree destinate ad infrastrutture di carattere sovracomunale con grave irragionevolezza ed illogicità della previsione di accollo dei relativi costi agli attuatori del p.i.p..

Il motivo non merita accoglimento.

L'amministrazione comunale, infatti, può disporre l'approvazione in lotti del p.i.p. rimandando alla successiva approvazione degli atti relativi ai lotti successivi al primo la definizione precisa degli oneri economici posti a carico dei richiedenti privati.

Con il quarto motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 25 L.R. 12/05 in relazione all'art. 2 L.R. 23/1997. Eccesso di potere per travisamento e difetto dei presupposti. La variante approvata dal Comune non è riconducibile ad alcuna delle ipotesi ammesse dall'art. 25 L.R. 12/05 per i Comuni che non hanno ancora approvato il PGT. Anche l'indicazione contenuta nella scheda tecnica del p.i.p., secondo la quale la variante sarebbe riconducibile all'art. 2 lett. a L.R. 23/1997 (varianti dirette a localizzare opere pubbliche di competenza dei Comuni) non è corretta in quanto le aree sono destinate a servizi sovracomunali.

Il motivo è assorbito dall'accoglimento del secondo motivo di ricorso in quanto il vizio relativo al contenuto della deliberazione costituisce anche vizio del procedimento di approvazione del piano.

Con il quinto motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 3 L. 241/90 ed eccesso di potere per erroneità nella motivazione. Secondo la ricorrente la variante parziale approvata dall'amministrazione è priva di motivazione in quanto non indica le ragioni a sostegno della modifica della disciplina urbanistica e comunque fa riferimento ad esigenze estranee al p.i.p.

Il motivo è assorbito dall'accoglimento del primo motivo in quanto ripropone, sotto diversa forma, la doglianza relativa al difetto di motivazione nell'approvazione del piano.

Con il sesto motivo la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 3 c. 14 L.R. 1/00. Secondo la ricorrente è stata omessa la pubblicazione su almeno un quotidiano a diffusione locale del procedimento di avvio del procedimento per la formazione della variante urbanistica in questione.

Il motivo è inammissibile.

La ricorrente non ha alcun interesse a sollevare la suddetta doglianza in quanto ha avuto conoscenza del procedimento per tempo e vi ha partecipato, essendo stata anche destinataria di comunicazione personale di avvio del procedimento.

In ultimo la ricorrente chiede il risarcimento dei danni per il vincolo ablativo imposto sull'area in relazione alla subita perdita di occasioni di alienazione del terreno o di altro utilizzo edificatorio.

La domanda non merita accoglimento.

La ricorrente non ha dato prova né dell'*an* né del *quantum* del danno sofferto in relazione alle aree interessate alla destinazione a servizi pubblici, con la conseguenza che la domanda dev'essere respinta ai sensi dell'art. 2697 c.c.

Le spese seguono la soccombenza rispetto alla parte impugnatoria del ricorso e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione, Seconda, così definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, accoglie il ricorso nella sua parte impugnatoria e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati nei limiti di cui in motivazione. Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Condanna il resistente al pagamento delle spese ed onorari di causa a favore della ricorrente che liquida in via forfettaria in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre I.V.A. e C.P.A. come per legge.

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 02 luglio 2008, con l'intervento dei signori magistrati:

MARIO AROSIO	Presidente
SILVANA BINI	Referendario
ALBERTO DI MARIO	Ref., estensore

Il presidente

L'estensore