

N. 03587/2009 REG.SEN.

N. 01686/2006 REG.RIC.



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 la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1686 del 2006, proposto da:
BIELLI Mariassunta, rappresentata e difesa dall'avv. Antonella Maccioni di Busto Arsizio, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Milano, via Palermo 5 (Studio legale Miccolis)

contro

COMUNE di BESNATE, in persona del Sindaco pro tempore, Giuseppe Ravasi, rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Travi di Busto Arsizio, elettivamente domiciliato presso la Segreteria del TAR in Milano, via del Conservatorio 13

per l'annullamento

del provvedimento 7 aprile 2006 (prot. 4073), notificato in pari data [ricorso], e del provvedimento 27 luglio 2007 (prot. 8081), notificato il 1.8.06 [motivi aggiunti], con cui il responsabile dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP) ha negato il permesso di costruire chiesto dalla ricorrente per la realizzazione di un edificio produttivo (pratica edilizia n. 144/2005); con la condanna del Comune al risarcimento dei danni derivanti dai provvedimenti impugnati.

Visto il ricorso, notificato il 6 e depositato il 22 giugno 2006;

Visti i motivi aggiunti, notificati il 29 settembre, depositati l'11 ottobre 2006;

Visto il controricorso del Comune;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 22 aprile 2009, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Laura Foletto (per delega dell'avv. Maccioni) e l'avv. Martino Colucci (per delega dell'avv. Travi); Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, proprietaria di immobili siti in Besnate (Varese), via Don A. Molteni, distinti in catasto terreni con i mappali nn. 4228-4229-4497 del foglio 11, chiedeva il 22.11.2005 il permesso di costruire per la realizzazione di un nuovo edificio produttivo a destinazione generica e la formazione di una nuova recinzione.

Ricevuto un preavviso di rigetto (nota 23.1.06 dello Sportello unico per le attività produttive), depositava il 31.1.06 le proprie osservazioni.

Il Comune negava il permesso di costruire con provvedimento 7 aprile 2006, che l'interessata ha impugnato col ricorso introduttivo.

In seguito a richiesta di riesame formulata dalla ricorrente il 24.5.06, il Comune, previo preavviso di rigetto (nota 19.7.06 SUAP), valutate le osservazioni dell'interessata (presentate il 26.7.06), con provvedimento 27 luglio 2006, impugnato con motivi aggiunti, ribadiva il diniego con motivazione di pressoché identico tenore, precisando che la domanda era sfornita del corredo documentale prescritto dall'art. 8 del regolamento edilizio.

2. I dinieghi sono motivati sul rilievo che:

- l'intervento in progetto contrasta con il piano regolatore, in quanto l'area è interna al perimetro del centro abitato e ricade in zona F1, riservata (ex art. 32 n.t.a.) ad attrezzature di interesse collettivo pubbliche e di uso pubblico al servizio di insediamenti residenziali (attrezzature sportive e ricreative, complessi scolastici, strutture religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, verde pubblico, spazi attrezzati a parco, per il gioco e lo sport);

- la ricorrente non ha richiesto, con istanza debitamente documentata, l'autorizzazione ambientale necessaria in relazione al vincolo paesaggistico che grava sull'area, inclusa nel parco della Valle del Lambro;

- la domanda di permesso di costruire è carente della documentazione richiesta dall'art. 8 del Regolamento edilizio.

3. Con censure di analogo tenore, formulate in ricorso e reiterate con i motivi aggiunti, la ricorrente deduce:

- l'intervenuta decadenza (ex art. 2 legge n. 1187/1968, ora art. 9 d.p.r. 327/2001) del vincolo di inedificabilità derivante dalla destinazione di zona, rimasto inattuato per un quinquennio dall'entrata in vigore dello strumento urbanistico (approvato dalla Regione il 29 giugno 1998); di qui l'illegittimità del diniego (basato sul richiamo ad un vincolo decaduto) e l'obbligo del Comune di procedere ad una nuova pianificazione dell'area tenendo presente la situazione dei luoghi, la destinazione delle aree situate in prossimità,

l'interesse privato allo sfruttamento dell'area a fronte del comprovato disinteresse pubblico all'utilizzazione della stessa per scopi di pubblica utilità (primo motivo, prima parte);

- l'illegittimità del comportamento del Comune, che, dopo avere omesso di provvedere su due progetti di programma integrato di intervento presentati dalla ricorrente nel 2002 ai sensi della legge regionale n. 9 del 1999, avrebbe arbitrariamente ritenuto tali progetti superati dalla domanda di permesso di costruire (primo motivo, seconda parte);

- l'omessa valutazione delle osservazioni presentate dalla ricorrente (primo motivo, terza parte);

- la violazione del giusto procedimento, essendo onere del Comune richiedere, entro 15 giorni dalla presentazione della domanda (ex art. 20 terzo comma d.p.r. n. 380 del 2001), la documentazione mancante, anziché opporre come ragione di diniego l'assenza dell'autorizzazione ambientale (secondo motivo).

4. Il ricorso, cui resiste il Comune, è infondato.

Va innanzitutto rilevato che, prima del secondo diniego (datato 27 luglio 2006), il consiglio comunale, esaminata la proposta di programma integrato presentata nel 2002 dalla ricorrente, l'ha respinta con deliberazione 3 luglio 2006 n. 26, recependo la relazione istruttoria ed il parere negativo del responsabile di settore, che, con diffusa motivazione, ha ritenuto la proposta non coerente con le finalità che la legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 (legge per il governo del territorio) assegna ai programmi integrati di intervento.

Questa delibera, comunicata alla ricorrente con nota 18 luglio 2006, e menzionata nel preavviso di diniego 19 luglio 2006 notificatole il giorno successivo, non risulta impugnata; né sono rinvenibili nei motivi aggiunti - al di là della doglianza generica (pag. 10) secondo cui il Comune non avrebbe "adeguatamente e correttamente valutato le finalità e potenzialità, i benefici ed i presupposti delle proposte avanzate"- censure di una qualche consistenza.

Va aggiunto che la primitiva proposta di programma integrato aveva ad oggetto un insediamento residenziale, in variante allo strumento urbanistico, e dunque mirava a realizzare un intervento del tutto diverso da quello, con finalità produttive, per il quale la ricorrente ha chiesto successivamente il rilascio del permesso di costruire. Era pertanto del tutto ragionevole la convinzione - espressa in un primo tempo dal Comune (nota 28.12.2005) - che la proposta originaria (di P.I.I.) dovesse ritenersi superata dalla successiva richiesta (di permesso edilizio).

Ogni censura al riguardo ha perduto peraltro qualsiasi ragion d'essere dal momento che il Comune si è risolto ad esaminare anche la proposta di P.I.I., respingendola espressamente e motivatamente, prima di denegare, per altre ed autonome ragioni, il permesso edilizio richiesto in un momento successivo.

5. La tesi secondo cui il vincolo di destinazione gravante sull'area sarebbe decaduto, e la decadenza legittimerebbe l'edificazione dell'area a scopi produttivi, è anch'essa priva di fondamento.

In primo luogo la decadenza del vincolo, ove effettivamente configurabile, non consentirebbe interventi di nuova edificazione, perché questi, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (e, dunque, anche nelle c.d. zone bianche, prive di regolamentazione urbanistica a seguito della decadenza dei vincoli: cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 2.4.84 n. 7) sono consentiti solo fuori dal perimetro dei centri abitati (cfr. art. 9, primo comma, d.p.r. 6 giugno 2001, testo unico in materia edilizia), mentre nel caso di specie l'area è interna al centro abitato ed edificato, come precisano - senza confutazioni al riguardo - entrambi i provvedimenti impugnati.

In secondo luogo, la decadenza presuppone la caratterizzazione del vincolo come espropriativo, o di inedificabilità assoluta, laddove nel caso in esame l'area, sebbene classificata F1, è edificabile con una delle plurime destinazioni previste dall'art. 32 delle norme tecniche di attuazione.

Nessuna disposizione di tale articolo prevede d'altro canto l'espropriazione dell'area come preludio di esecuzione di opere pubbliche in senso stretto, né riserva ogni iniziativa edificatoria alla sola Amministrazione comunale (o ad altre Amministrazioni). Ciò depone per la natura conformativa del vincolo, con la conseguenza che l'intervento del privato non è affatto escluso, ma ben può concorrere alla realizzazione di una delle destinazioni ammesse dal piano regolatore, con una utilità economica che fa venir meno la stessa ratio della decadenza [cfr. Corte cost. 20.5.99 n. 179; Cass. 1[^], 6.12.06 n. 26160 (in tema di verde pubblico urbano) e (in tema di destinazione ad edilizia scolastica) 21.3.00 n. 3298 e 21.2.03 n. 2641; Cons. Stato VI 19.3.08 n. 1201 (in tema di verde urbano attrezzato); Cons. Stato IV 15.6.04 n. 4010 e 20.3.01 n. 1679; Cons. giust. amm. 19.12.08 n. 1113 (in tema di parco giochi per bambini) e 24.10.07 n. 1017 (parco urbano e verde pubblico)].

6. La censura di omessa valutazione delle osservazioni presentate dalla ricorrente non ha pregio. La (accertata) incompatibilità dell'intervento in progetto con lo strumento urbanistico, addotta dal Comune a (legittima) giustificazione del diniego, non richiedeva la confutazione analitica di tutte le contrarie osservazioni del privato.

Neppure sussiste la dedotta violazione del giusto procedimento per avere il Comune omesso di richiedere, entro 15 giorni dalla presentazione della richiesta di permesso edilizio, la documentazione mancante (tra cui l'autorizzazione ambientale).

Le irregolarità formali e procedurali non possono prevalere sul dato sostanziale sino al punto di rendere inevitabile il rilascio di un titolo in assenza di un presupposto indefettibile.

Se il vincolo paesaggistico (incontestato) richiede una apposita autorizzazione, se questa costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire (cfr. art. 146, quarto comma, decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio), se è obbligo del proprietario presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intende intraprendere, corredato della prescritta documentazione, preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato (art. 146 cit., primi tre commi), allora il superamento dei termini che scandiscono l'iter procedimentale è del tutto irrilevante a fronte del fatto che l'autorizzazione paesaggistica non è stata mai chiesta né rilasciata.

7. Per quanto esposto il ricorso va respinto. L'infondatezza dell'impugnativa priva di fondamento anche la domanda risarcitoria e comporta la condanna della ricorrente alla rifusione delle spese di causa secondo l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia respinge il ricorso.

Condanna la ricorrente alla rifusione delle spese di causa, che si liquidano a favore del Comune nella complessiva somma di € 2.000,00 (Euro duemila), oltre IVA e CPA.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22/04/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere, Estensore

Silvia Cattaneo, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/04/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO