

N. 04667/2009 REG.SEN.

N. 00021/2009 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 21 del 2009, proposto da:

Quartz s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Riccardo Spreafico e Gian Maria Menzani con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, p.za Missori, n. 3;

contro

Comune di Lecco, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Pedrazzini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Olga Fischetti, in Milano, corso XXII Marzo, n. 28;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del provvedimento prot. n. 59310 del 14.10.2008 con cui il Comune di Lecco ha ordinato di non intraprendere i lavori di cui alla dichiarazione di inizio attività presentata il 21.7.2008 prot. n. 38157 avente ad oggetto la realizzazione di lavori di "completamento della quarta torre dal livello + 2 nell'ambito del complesso "Centro Meridiana" di Lecco";

per l'annullamento/inapplicabilità limitatamente al caso concreto, dei seguenti

articoli delle n.t.a. del p.r.g.:

- art. 17, c.1 (individuazione dei parametri delle zone soggette a piano attuativo);
 - art. 21.2.2, terz'ultimo comma (obbligo del piano attuativo nelle zone centrali per interventi di nuova costruzione con ampliamento per una superficie maggiore di mq. 1500 di s.l.p.);
 - art. 15, u.c. (obbligo di piano attuativo per nuove edificazioni per volumi superiori a 3 mc/mq ovvero con altezza superiore a mt. 25);
- art. 17, c.8 (salvezza delle diverse previsioni dei piani attuativi solo fino alla rispettiva scadenza);
- nonché per la condanna al risarcimento dei danni derivanti dagli atti impugnati e dai comportamenti ostativi al proseguimento di una legittima attività edificatoria.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Lecco;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18/06/2009 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti gli avv. Menzani e Pedrazzini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il 21.7.2008, la Quartz s.r.l. ha presentato al Comune di Lecco una dichiarazione di inizio attività avente ad oggetto la realizzazione di lavori di completamento della quarta torre - edificata sino al secondo piano - ricompresa nel perimetro della convenzione urbanistica di attuazione del piano di recupero cd. del Caleotto, stipulata il 22 giugno 1988.

2. Con provvedimento prot. n. 59310 del 14.10.2008, il Comune di Lecco ha

ordinato alla società di non intraprendere i lavori di cui alla dichiarazione di inizio attività, per contrasto di tale atto con le previsioni del p.r.g. approvato il 7.4.2000, e, in particolare:

- mancata preliminare formazione di piano attuativo, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 15, u.c., 17, c.1 e 21.2.2 delle n.t.a.; gli artt. 16 e 21.2.2 prevedono indici edilizi e quote minime di servizi e verde pubblico in relazione alla volumetria edificata superiori a quanto previsto dal piano di recupero, divenuto inefficace; mancata dimostrazione dell'adeguatezza della dotazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria attualmente presenti;

- mancata conformità alle previsioni della zona PC – Zone centrali – art. 21.2.2 delle n.t.a. quanto agli indici edilizi ed urbanistici di cui all'art. 8 delle n.t.a.: la s.l.p. eccede il limite massimo realizzabile; l'altezza dell'edificio supera il limite massimo di altezza per la zona urbanistica PC; non è stato verificato il rispetto del limite massimo di superficie filtrante pari al 25% della superficie fondiaria, secondo quanto previsto dall'art. 21.2.2 delle n.t.a.

3. La Quartz s.r.l. insorge avverso tale determinazione ed avverso gli artt. 17, c.1 (individuazione dei parametri delle zone soggette a piano attuativo), 21.2.2, terz'ultimo comma (obbligo del piano attuativo nelle zone centrali per interventi di nuova costruzione con ampliamento per una superficie maggiore di mq. 1500 di s.l.p.), 15, u.c. (obbligo di piano attuativo per nuove edificazioni per volumi superiori a 3 mc/mq ovvero con altezza superiore a mt. 25) e 17, c.8 (salvezza delle diverse previsioni dei piani attuativi solo fino alla rispettiva scadenza) per i seguenti motivi:

I. violazione dei principi di economicità, buon andamento e ragionevolezza dell'azione amministrativa; eccesso di potere per difetto di motivazione, violazione dell'art. 3, l. n. 241/1990 anche in relazione all'art. 17, l. n. 1150/1942 ed all'art. 28,

c. 4, l. n. 457/1978, illogicità manifesta, difetto di istruttoria: l'obbligo della previa adozione di uno strumento urbanistico attuativo prevista dalle n.t.a. si pone in contrasto con le caratteristiche dell'area, completamente urbanizzata ed edificata, e della costruzione, già realizzata fino al secondo piano fuori terra; il progetto di completamento di cui alla d.i.a. presentata il 21.7.2008 prot. n. 38157 rispetta gli allineamenti e le prescrizioni di cui al piano di recupero del 22.6.1988 ed alla concessione edilizia dell'8.3.1989;

II. illegittimità dell'art. 17 n.t.a. e del provvedimento di diniego per violazione dei principi di economicità e ragionevolezza dell'azione amministrativa sotto ulteriori profili; eccesso di potere per difetto di motivazione, violazione dell'art. 3, l. n. 241/1990 anche in relazione all'art. 17, l. n. 1150/1942 ed all'art. 28, c.4, l. n. 457/1978, sotto ulteriori profili: il riferimento all'art. 17, c. 8 delle n.t.a., che fa salve le previsioni dei piani attuativi solo fino alla scadenza degli stessi è illogica perché il piano di recupero esige il totale completamento delle sue previsioni; la convenzione del piano di recupero non prevedeva esplicitamente un termine di scadenza con la conseguenza che le previsioni dello stesso avrebbero dovuto essere fatte salve; se riferito al piano di recupero del Caleotto, l'art. 17, c.8 delle n.t.a. è irragionevole e immotivato: il Comune avrebbe dovuto porsi il problema delle conseguenze di una norma che avrebbe impedito il completamento del disegno urbanistico in questione; il Comune non ha ancora realizzato l'opera che il piano di recupero poneva a suo carico, quindi tale piano non può considerarsi decaduto; anche ove il piano di recupero dovesse considerarsi scaduto, ai sensi dell'art. 17 l. n. 1150/1942, rimane fermo l'obbligo di rispettare nella costruzione di nuovi edifici gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano una volta che questo è divenuto inefficace; illegittimità dell'art. 17 c. 8 delle n.t.a. nella parte in cui prevede che la salvezza delle previsioni attuative riguardi solo i piani attuativi

non ancora scaduti e non invece il completamento di un piano di recupero neppure formalmente decaduto e di una concessione decaduta, per mancanza di una puntuale specifica e dettagliata motivazione.

4. La ricorrente chiede, altresì, la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno subito a causa del diniego.

5. L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio contestando, oltre all'infondatezza nel merito:

- l'irricevibilità del ricorso per tardività, con riferimento all'impugnazione delle n.t.a. del p.r.g., in quanto, in considerazione della immediata lesività di tali disposizioni, il termine decorre dalla pubblicazione del p.r.g.;

- la inammissibilità del ricorso, sempre con riferimento alla impugnazione delle n.t.a., per omessa notifica alla Regione Lombardia.

6. Il Collegio esamina preliminarmente le eccezioni sollevate dalla difesa dell'amministrazione comunale.

7. La prima eccezione, di irricevibilità per tardività del ricorso, nella parte in cui impugna le n.t.a. del p.r.g., non è fondata.

8. In tema di disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, deve distinguersi fra le prescrizioni che in via immediata stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione; la destinazione di aree a soddisfare gli "standard" urbanistici; la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo) dalle altre regole che più in dettaglio disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano (n.t.a) o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze; sull'osservanza di canoni

estetici; sull'assolvimento di oneri procedurali e documentali; regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.).

9. Per le disposizioni appartenenti alla prima categoria, in relazione all'immediato effetto conformativo dello "jus aedificandi" dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, si impone un onere di immediata impugnativa, in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio. Altrimenti le regole di zonizzazione e di localizzazione versano in condizione di inoppugnabilità ed esplicano efficacia coegente per ogni avente causa, che subentra nel diritto dominicale con tutti i suoi limiti, sia di natura privatistica che pubblicistica.

10. A diversa conclusione deve pervenirsi con riguardo alle prescrizioni di dettaglio contenute nelle n.t.a. che, per la loro natura regolamentare, sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo e possono, quindi, formare oggetto di censura in occasione della sua impugnazione (Cons. Stato, sez. VI, 6 aprile 2007, n. 1567).

11. In applicazione di questi principi, l'impugnazione delle n.t.a. va, dunque, considerata tempestiva.

12. L'eccezione di inammissibilità del ricorso, nella parte in cui ha ad oggetto le n.t.a., per omessa notifica alla Regione è, invece, fondata.

13. La giurisprudenza è concorde nel ritenere che il ricorso avverso le disposizioni di p.r.g. vada notificato, oltre che al Comune, anche alla Regione, in considerazione della natura complessa dell'atto impugnato e del concorso della volontà di entrambi gli enti alla sua formazione definitiva (Cons. Stato, sez.II, 12 dicembre 1990, n. 358), e che l'omesso assolvimento di tale onere implica l'inammissibilità del ricorso, per la sua mancata notificazione ad una delle autorità emananti (Cons. Stato, sez. V, 19 maggio 1998, n.616).

14. Le censure proposte avverso le previsioni delle n.t.a. sono, dunque, inammissibili, poiché il ricorso è stato notificato solo al Comune e non anche alla Regione, quale autorità emanante il piano regolatore (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 19 maggio 1998, n. 616; Sez. V, 28 febbraio 1995, n. 304; Sez. VI, 15 giugno 1983, n. 493; Sez. V, 13 maggio 1977, n. 447; T.A.R. Lombardia, Brescia, 26 agosto 2002, n. 1159).

15. Pur prescindendo dalla vexata quaestio relativa alla disapplicabilità, o meno, in assenza di una rituale impugnazione, delle n.t.a. in quanto atti a contenuto generale, il Collegio rileva, comunque, per esigenze di completezza, l'infondatezza delle censure di merito.

16. La ragione, posta a base del diniego, attinente alla necessità della previa adozione di uno strumento urbanistico attuativo, è esente da vizi.

17. Non sono, difatti, fondate le censure di irragionevolezza e difetto di motivazione delle previsioni delle n.t.a. che subordinano il rilascio del titolo edilizio alla previa adozione di un piano attuativo.

Le scelte effettuate in sede di pianificazione urbanistica costituiscono, difatti, apprezzamento di merito o, comunque, espressione di ampia potestà discrezionale, sottratto al sindacato di legittimità ove non siano inficcate - come accade nel caso di specie - da errori di fatto o abnormi illogicità (Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2571).

Avere subordinato l'edificazione alla previa adozione di un nuovo piano attuativo una zona disciplinata da un piano di recupero che - come si vedrà - era ormai decaduto e la previsione di indici edilizi differenti rispetto a quelli consentiti in passato (l'art. 17 delle n.t.a. dispone che in sede di piano attuativo può essere autorizzata un'altezza superiore al 20% a quella ordinaria ma comunque inferiore rispetto a quella prevista dal piano di recupero) costituisce, difatti, il frutto di una

insindacabile valutazione di merito.

18. Per giurisprudenza costante, le scelte urbanistiche che l'amministrazione compie per la disciplina del territorio non necessitano di apposita motivazione, oltre a quella che si può evincere dai criteri generali - di ordine tecnico-discrezionale - seguiti nell'impostazione del piano stesso (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 24/99; Sez. IV, n. 738/04; n. 5914/02; n. 664/02; n. 2934/00; n. 245/00; n. 1943/99, n. 887/95; n. 99/88).

19. Né, essendo il piano di recupero era ormai scaduto, sussisteva in capo alla società ricorrente alcuna posizione di affidamento tale da far sorgere in capo alla p.a. un obbligo di puntuale motivazione.

20. Il Collegio non ritiene, poi, che sussistano, nel caso di specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza - di completa edificazione ed urbanizzazione - affinché sia consentito derogare all'obbligo della previa adozione di uno strumento urbanistico attuativo previsto dalle n.t.a.

21. La ricorrente non ha, difatti, fornito alcuna indicazione specifica in merito al rispetto degli standards urbanistici minimi, tale da mettere in dubbio quanto affermato dall'amministrazione circa la inadeguatezza delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria presenti. L'aver adempiuto agli obblighi urbanizzativi previsti nella convenzione del piano di recupero non è, invero, indicativo della sussistenza di una situazione di fatto corrispondente a quella derivante dall'attuazione dello strumento urbanistico attuativo, ovvero la presenza di opere di urbanizzazione primaria e secondaria pari agli standards urbanistici minimi prescritti.

22. Non è, infine, fondato ritenere che la previsione di cui all'art. 21.2.2 delle n.t.a. non trovi applicazione in quanto l'intervento in questione non mira alla realizzazione di nuovi insediamenti ma a completare un insediamento già

realizzato, non operando la norma regolamentare alcuna distinzione.

23. È, poi, destituita di fondamento la pretesa della società ricorrente di considerare ancora efficace il piano di recupero.

24. Ai sensi dell'art. 28, l. n. 457/1978, per quanto non previsto dal titolo IV della stessa legge, si applicano ai piani di recupero le disposizioni previste per i piani particolareggiati dalla vigente legislazione regionale e, in mancanza, da quella statale.

25. Trova quindi applicazione la previsione di cui agli artt. 16 e 17, l. n. 1150/1942. Ai sensi di tali disposizioni, la validità massima del piano non può eccedere i dieci anni; decorso il termine stabilito per la esecuzione del piano particolareggiato, questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione, rimanendo soltanto fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso.

26. Non merita condivisione la censura volta a contestare l'irragionevolezza, la genericità e la carenza di una dettagliata motivazione dell'art. 17, c. 8 in quanto tale norma, nel fare salvi i piani attuativi solo fino alla rispettiva scadenza, si limita a ribadire, correttamente, il principio affermato dalle norme di legge sopra richiamate.

27. Sull'obbligo di motivazione delle n.t.a. si rinvia a quanto affermato ai punti n 18 e 19.

28. Atteso il chiaro tenore degli artt. 16 e 17, l. n. 1150/1942, alcuna incidenza sull'efficacia del piano può essere rinvenuta nella mancata attuazione da parte dell'amministrazione comunale dell'opera posta a suo carico.

29. Essendo ormai decorso del termine di dieci anni, le previsioni del piano di recupero che non hanno avuto concreta attuazione sono diventate inefficaci: non

ne è più consentita l'ulteriore esecuzione, salva la possibilità di costruzioni coerenti con le vigenti previsioni del piano regolatore generale e con gli allineamenti e le prescrizioni di zona del piano, che per questa parte ha efficacia ultrattiva (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2007, n. 6170).

30. Il progetto presentato dalla società Quartz non è conforme con le vigenti prescrizioni urbanistiche in quanto non rispetta le previsioni della zona PC – Zone centrali – dettate dall'art. 21.2.2. delle n.t.a. quanto ai limiti di altezza e s.l.p.

31. Né tali prescrizioni possono ritenersi viziate per difetto di motivazione secondo quanto già affermato ai punti n 18 e 19.

32. Legittimamente, pertanto, l'amministrazione ha esercitato il potere inibitorio, impedendo, così, il perfezionarsi della dichiarazione di inizio attività.

33. L'inammissibilità (oltre che l'infondatezza) della domanda di annullamento degli atti impugnati comportano anche il rigetto dell'istanza risarcitoria.

34. Per le ragioni esposte il ricorso va dichiarato inammissibile.

35. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Dichiara il ricorso inammissibile.

Condanna la società ricorrente al pagamento, a favore del Comune di Lecco, delle spese processuali che quantifica in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 18/06/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Silvana Bini, Primo Referendario

Silvia Cattaneo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/09/2009

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

IL SEGRETARIO