

N. 04745/2009 REG.SEN.

N. 01812/2009 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

ex art. 21 e 26 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034

sul ricorso numero di registro generale 1812 del 2009, proposta da:

IMMOBILIARE MONDIAL s.r.l., con sede in Como, in persona dell'Amministratore unico dott. Marco Castelli, e Ditta MICHELE RATTI s.p.a. in liquidazione, con sede in Luino, in persona dei liquidatori, dott. Gian Battista Ratti e dott. Paolo Ferrini, rappresentate e difese dagli avv.ti Elia Di Matteo e Anna Laura Ferrario, elettivamente domiciliate presso il primo in Milano, via Visconti di Modrone 3

contro

- COMUNE di LUINO, in persona del Sindaco pro tempore, dr. Gianercole Mentasti, rappresentato e difeso dall'avv. Guido Alberto Inzaghi, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Gabrio Casati 1
- REGIONE LOMBARDIA, non costituita in giudizio

per l'annullamento

dei seguenti atti: a) nota 21 maggio 2009 (prot. n. 8408) del responsabile di settore,

recante preavviso di diniego di un piano attuativo volto a trasformare un'area industriale in area polifunzionale; b) ove occorra, art. 49 delle n.t.a., relativamente alla Zona Z3, nella parte in cui consente solo il mantenimento dell'attività produttiva esistente [ricorso]; b) diniego 8 luglio 2009 dello stesso responsabile di settore, che respinge la proposta di piano attuativo [motivi aggiunti]; nonché per il risarcimento del danno in forma specifica, o in subordine per equivalente, con riserva di quantificazione in corso di causa.

Visto il ricorso, notificato il 16/19 luglio (al Comune) e il 16/20 luglio (alla Regione), depositato il 27 luglio 2009;

Visti i motivi aggiunti, notificati il 7/9 settembre (al Comune e alla Regione), depositati il 10 settembre 2009;

Visti l'atto di costituzione in giudizio e la memoria difensiva del Comune;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, nella camera di consiglio del 23 settembre 2003, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, gli avv.ti Di Matteo e Ferrario, nonché, per delega dell'avv. Inzaghi, l'avv. Mileto Mario Giuliani;

Sentite sul punto le parti, ex art. 21 comma 10 legge n. 1034/71 (introdotto dalla legge n. 205/00), e ritenuto che sussistano i presupposti per definire il ricorso con sentenza semplificata;

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. Le ricorrenti, proprietarie di un vasto complesso immobiliare costituito da capannoni destinati ad attività produttive ed aree di pertinenza, estesi su una superficie complessiva di oltre 37.000 metri quadrati, hanno presentato il 9.4.2009 una proposta di piano attuativo per la riqualificazione dell'area industriale (area "ex

Ratti”), normata dall’art. 49 delle norme tecniche di attuazione (n.t.a.) del piano regolatore, e dalle prescrizioni particolari previste per la Zona Z3.

Con atto 8 luglio 2009 (impugnato con motivi aggiunti), preceduto da preavviso di diniego 21 maggio 2009 (impugnato col ricorso introduttivo), il dirigente del Settore Tecnico ha concluso la fase istruttoria respingendo la proposta di piano attuativo.

Il diniego è basato su due motivi: sotto un primo profilo (1.), osserva che la destinazione residenziale non sarebbe funzionale alla destinazione produttiva, “in quanto ciò non risulta espresso dal progetto”, nel senso che “non si evince dal progetto la connessione funzionale della residenza con l’insediamento produttivo e tanto meno il progetto esprime tale necessità con idonee e appropriate illustrazioni, indicazioni o dimostrazioni”; sotto un secondo profilo (2.), osserva come “il mancato rispetto delle prescrizioni particolari per la zona Z3 del P.R.G. - divieto di lottizzazione - sono [sia] da correlare ai rilievi formulati al punto precedente, ovvero al divieto di lottizzare l’attività produttiva in essere per originare altre attività”.

Le ricorrenti contestano entrambe le ragioni del diniego; censurano il provvedimento dirigenziale che chiude l’istruttoria (anche) per incompetenza; impugnano, ove occorra, l’art. 49 delle n.t.a., e la scheda relativa alla Zona Z3 (recante il divieto di “lottizzazione dell’attività produttiva in essere alla data di adozione della variante al PRG per originare altre attività”) ove interpretati nel senso di consentire solo il mantenimento dell’attività produttiva esistente; chiedono il risarcimento del danno (perdite finanziarie e di investimento) derivante dall’impugnato diniego, che “congela l’attuazione del comparto Z3”.

2. Il ricorso, cui resiste il Comune, è, nei limiti di cui appresso, fondato.

Quanto al dedotto vizio di incompetenza, esso sussiste nella parte in cui il diniego

in data 8 luglio 2009 si atteggia come atto definitivo, idoneo a chiudere il procedimento ai sensi dell'art. 14, primo comma, della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 (legge per il governo del territorio).

Vero é che nella sua parte finale il primo comma del citato art. 14 stabilisce che "la conclusione in senso negativo della fase istruttoria pone termine al procedimento di adozione dei piani attuativi e loro varianti".

Tuttavia l'art. 14 disciplina il procedimento di approvazione dei piani (e loro varianti) attuativi delle previsioni del PGT (piano di governo del territorio), cioè del nuovo strumento urbanistico previsto dalla legge regionale n. 14 del 2008, di cui ogni comune deve dotarsi adeguando il proprio PRG (piano regolatore generale) nei termini fissati dagli artt. 25 e 26 della legge.

Per i piani attuativi degli strumenti urbanistici comunali vigenti, l'art. 25 della legge regionale dispone invece in via transitoria (comma 8-bis) che essi "fino all'adeguamento di cui all'articolo 26, commi 2 e 3, sono approvati con la procedura di cui all'articolo 3 della l.r. 23/1997" (legge regionale Lombardia 23 giugno 1997 n. 23); la quale non contiene una disposizione analoga (che attribuisca valenza di diniego al provvedimento conclusivo della fase istruttoria), ma riserva al consiglio comunale la competenza ad assumere ogni decisione riguardante l'approvazione di piani attuativi (in tal senso, TAR Milano 2[^], 17.7.2006 n. 1804; 7.10.08 n. 4719).

La rilevata incompetenza comporta l'illegittimità del diniego nella parte in cui si autoqualifica come atto definitivo, anziché dar seguito al procedimento rimettendo ogni definitiva determinazione al consiglio comunale.

Ciò non toglie, peraltro, che il responsabile dell'istruttoria sia pienamente titolato a rilevare eventuali ragioni di contrasto tra la proposta di piano attuativo e la normativa urbanistica, e chiudere l'istruttoria con un atto negativo. Ove tale atto

determini - come nella fattispecie - un arresto procedimentale, esso è immediatamente impugnabile dinanzi al giudice amministrativo, al quale non è precluso di conoscere anche delle censure di carattere sostanziale rivolte contro il medesimo.

3. In ordine a tali censure, va premesso che nel piano regolatore l'area è classificata tra le zone a destinazione polifunzionale, ed è normata dall'art. 49 n.t.a.; il quale subordina gli interventi (salvo quelli di minor rilievo) all'approvazione di un piano attuativo convenzionato; e stabilisce che "per ogni area di intervento si applicano i parametri sotto indicati e sono ammesse le destinazioni d'uso contenute nelle percentuali sotto determinate".

Per la zona Z 3 (che qui interessa) la relativa scheda prevede una tipologia insediativa "produttiva e di servizi", e, come destinazioni d'uso, le attività indicate sotto le lettere b) e c) fino ad un massimo del 100%, le attività sub g) fino ad un massimo del 10%, e spazi residenziali accessori (sub h) fino al 5%.

Va aggiunto che la "connessione funzionale della residenza con l'insediamento produttivo", cui si richiama l'impugnato diniego, non è - come sostiene parte ricorrente - un concetto estraneo alla disciplina urbanistica dell'area in questione, posto che per la Zona Z3 la norma tecnica in esame prevede testualmente "h) spazi per la residenza esclusivamente per il titolare e/o per il personale dirigente e/o personale di custodia, effettivamente necessario", in misura non superiore al 5% della destinazione complessiva; il che lascia intendere che gli spazi residenziali in tanto sono ammessi in quanto accessori alla destinazione principale ("produttiva e di servizi").

Ora, nel progetto di piano - ove gli spazi residenziali sono appunto contenuti (ciò non è contestato) nel limite del 5%, e sono posti al di sopra degli spazi adibiti a laboratorio, ad essi collegati da scale interne ed esterne - il collegamento tra

funzione produttiva e residenziale appare perciò stesso, sotto il profilo progettuale, oggettivamente rispettato; mentre spetta al Comune, per un verso, specificare quali ulteriori elementi sarebbero necessari ad evidenziare e garantire il predetto vincolo di connessione funzionale, e, per altro verso, chiedere e pretendere le opportune garanzie atte ad assicurare il rispetto del vincolo, o sotto forma di impegnative unilaterali, ovvero inserendo nella convenzione attuativa del piano, o nei titoli edilizi da rilasciare, opportune clausole, anche di carattere sanzionatorio.

La prima ragione del diniego (espressa al punto 1. dell'atto impugnato) è pertanto viziata, quanto meno per carenza di motivazione e perplessità, non essendo dato comprendere quali specifiche carenze siano addebitabili al progetto, ed in che modo questo possa essere modificato e/o integrato al fine di renderlo assentibile.

4. Quanto alla seconda ragione di diniego (punto 2.) essa è dichiaratamente correlata alla precedente, ed è quindi affetta dal medesimo vizio, dal momento che il divieto di lottizzazione sancito dalle prescrizioni particolari della scheda (“... è vietata la lottizzazione dell'attività produttiva in essere alla data di adozione della variante al P.R.G. per originare altre attività”) non preclude l'inserimento nel piano attuativo di funzioni residenziali nel limite percentuale (5%) previsto per la zona Z 3, sia pure con le garanzie idonee ad assicurare il predetto vincolo di connessione funzionale.

Relativamente alla censura che investe direttamente la norma tecnica, osserva il Collegio che le prescrizioni particolari sarebbero di dubbia legittimità ove il divieto di lottizzazione venisse inteso come volto a salvaguardare la sola attività produttiva esistente, precludendo la realizzazione di nuove strutture produttive, ancorché riconducibili alla tipologia insediativa (produttiva e di servizi) ed ai limiti percentuali previsti per la Zona Z3. Non v'è motivo, peraltro, di affrontare la questione, e tanto meno di annullare in parte qua l'art. 49 (impugnato, del resto,

“per quanto occorrer possa”), dal momento che non è questa la lettura della norma che emerge dall’atto impugnato.

5. Per le considerazioni che precedono - e che assorbono ogni altro profilo di censura - mentre l’impugnativa del preavviso di diniego è inammissibile (trattandosi di atto endoprocedimentale insuscettibile di impugnazione autonoma) e la domanda di risarcimento del danno è priva di fondamento (mancando qualsiasi prova in ordine all’an e al quantum di danni derivati medio tempore dal diniego, la cui rimozione in questa sede comporta l’obbligo del Comune di provvedere nuovamente al riguardo), il ricorso va accolto nella parte (motivi aggiunti) che investe il provvedimento definitivo, con conseguente annullamento del diniego dirigenziale datato 8 luglio 2009. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia accoglie il ricorso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, e per l’effetto annulla il provvedimento impugnato con motivi aggiunti.

Condanna il Comune di Luino alla rifusione delle spese di causa, che si liquidano a favore delle ricorrenti nella complessiva somma di € 2.500,00 (Euro duemilacinquecento), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 23 settembre 2009, con l’intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere, Estensore

Silvana Bini, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/09/2009

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

IL SEGRETARIO