

N. 07475/2010 REG.SEN.
N. 02134/2010 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 artt. 60 e 74 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 2134 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Primab Srl, rappresentata e difesa dagli avv. Carlo Andena ed Alberto Fossati, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, corso di Porta Vittoria, 28;

contro

Comune di Milano, rappresentato e difeso dagli avv. Antonello Mandarano e Maria Rita Surano, domiciliato presso l'Avvocatura Comunale in Milano, via Andreani 10;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso principale, del provvedimento n. prot. 632010/2010

del 29.7.2010, notificato in data 5.8.2010, con cui si ordina la sospensione dei lavori oggetto della DIA n. 5152 del 24.6.2010, già efficace, avente ad oggetto la realizzazione di un edificio residenziale nel Comune di Milano, per l'asserito ed immotivato contrasto con le previsioni del PGT adottato con la deliberazione consiliare n. 25 del 13.7.2010 di adozione del PGT limitatamente alla previsione che riduce l'indice edificatorio dell'area oggetto dell'intervento;

di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso; quanto ai motivi aggiunti depositati il 24.11.2010, del provvedimento di annullamento prot. 84689 del 18.10.2010 della DIA prot. 5152 del 24.6.2010 e degli articoli 6 e 7 delle NTA del Piano delle Regole del PGT;

di ogni altro atto presupposto, consequenziale e comunque connesso ed in particolare dei contenuti della scheda dell'istruttoria tecnica di cui al documento 8 del resistente Comune di Milano e per la condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Vista la memoria difensiva del Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2010 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori Alberto Fossati per la società ricorrente; Antonello Mandarano per il Comune di Milano;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

In data 24.6.2010, la società Primab Srl presentava al Comune di Milano denuncia di inizio attività (DIA), ai sensi dell'art. 41 della legge regionale 12/2005, per interventi di nuova edificazione in via Rutilia, 15.

Il successivo 14 luglio, il Consiglio Comunale di Milano adottava il Piano di Governo del Territorio (PGT), in attuazione della citata legge regionale 12/2005, con deliberazione n. 25/2010, che era poi pubblicata all'albo pretorio, divenendo esecutiva il 10.8.2010.

Vista la suddetta deliberazione consiliare, il Servizio Interventi Edilizi Maggiori del Comune, con provvedimento del 29.7.2010, ordinava l'immediata sospensione dei lavori di cui alla DIA, dando espressa applicazione alle misure di salvaguardia previste dall'art. 13, comma 12 della legge regionale 12/2005 e dalle altre norme in materia (legge 1902/1952, DPR 380/2001 ed art. 36 LR 12/2005).

Contro il citato atto di adozione della misura di salvaguardia era proposto il ricorso principale, con domanda di sospensiva, affidato a tre motivi.

Si costituiva in giudizio il Comune di Milano, concludendo per la reiezione del gravame.

All'udienza camerale del 20.10.2010, era disposto un rinvio della trattazione al 2.12.2010, su espressa richiesta della parte ricorrente.

Con provvedimento PG 846981/2010 del 3.11.2010,

L'Amministrazione comunale disponeva l'annullamento d'ufficio del titolo abilitativo formatosi sulla menzionata DIA presentata il 24.6.2010.

Contro tale ultima determinazione comunale era proposto ricorso per motivi aggiunti, con domanda di sospensiva e di risarcimento del danno.

In vista dell'udienza cautelare del 2.12.2010, il Comune depositava un proprio ulteriore provvedimento del 22-25.11.2010 di annullamento in autotutela del pregresso annullamento del titolo formatosi sulla DIA del 24.6.2010 ed oggetto dei motivi aggiunti.

All'udienza camerale del 2.12.2010, il Presidente dava avviso della possibilità di una sentenza in forma semplificata e la causa, dopo la discussione, passava in decisione.

La definizione dei primi due motivi del gravame principale implica una serie di considerazioni in ordine alle misure di salvaguardia, con particolare riferimento al Piano di Governo del Territorio di cui alla legge regionale 12/2005.

Le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati ma non ancora approvati, previste originariamente dalla legge 1902/1952 – abrogata per effetto dell'art. 24 del decreto legge 112/2008 – sono oggi disciplinate dall'art. 12 del DPR 380/2001 e, per quanto riguarda la Regione Lombardia, anche dagli articoli 13 e 36 della legge regionale 12/2005.

In particolare, l'art. 13 comma 12 prevede l'applicazione delle misure

di salvaguardia nel periodo << (...) *intercorrente tra l'adozione e la definitiva approvazione degli atti di PGT*>>.

Secondo il Comune, l'adozione del PGT risale al 14.7.2010, allorché il Consiglio Comunale ha approvato la delibera 25/2010, quindi quando non era ancora decorso il termine di trenta giorni dalla presentazione della DIA della ricorrente (24.6.2010) e non poteva di conseguenza ritenersi formato alcun titolo abilitativo tacito o implicito derivante dalla DIA di cui è causa.

Al contrario, a detta della società esponente, l'adozione del PGT dovrebbe coincidere non con la data del 14.7.2010 ma con quella del 10.8.2010, allorché la citata delibera 25/2010 è divenuta esecutiva.

Di conseguenza, si continua in ricorso, la misura di salvaguardia – da disporsi con riferimento alla data del 10.8.2010 – avrebbe ad oggetto una DIA già perfezionatasi per effetto del decorso del termine di trenta giorni (24.6.2010-24.7.2010), per cui la competenza sulla misura di salvaguardia spetterebbe non più al Comune, ma alla Regione, ai sensi dell'art. 36, comma 3, della LR 12/2005 e dell'art. 12, comma 4, del DPR 380/2001.

La tesi dell'esponente non può trovare accoglimento.

La finalità delle misure di salvaguardia è evidentemente quella di impedire che, nelle more del complesso procedimento di approvazione definitiva dello strumento urbanistico, siano posti in essere interventi edilizi che comportino una modificazione del territorio tale da rendere estremamente difficile se non addirittura

impossibile l'attuazione del piano urbanistico in itinere.

Proprio per tale finalità di carattere conservativo, le misure devono ritenersi operative sin dal momento in cui l'organo deliberativo dell'ente locale – nel caso di specie il Consiglio Comunale – ha manifestato la propria volontà sull'adozione del piano, quand'anche la relativa deliberazione non sia ancora esecutiva.

La mera adozione della delibera, infatti, al di là della sua esecutività, configura inequivocabilmente l'assetto che l'Amministrazione intende imprimere al territorio e tale assetto non può – nelle more del procedimento che dovrebbe portare alla definitiva approvazione del piano – essere messo in discussione o addirittura vanificato per effetto di interventi edilizi con esso contrastanti.

A tale conclusione si perviene anche dall'esegesi della specifica disciplina sulle misure di salvaguardia.

In primo luogo, deve rilevarsi che l'abrogato articolo unico della legge 1902/1952 stabiliva espressamente che le misure fossero disposte <<A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani (...)>>; mentre l'attuale art. 12, comma 3, del DPR 380/2001 fissa la durata massima delle misure con decorrenza << (...) dalla data di adozione dello strumento urbanistico>>, prescindendo quindi dall'esecutività della suddetta delibera di adozione.

Del resto, anche la giurisprudenza amministrativa ha ammesso l'operatività delle misure << (...) prima che la delibera divenga esecutiva per effetto della pubblicazione>> (così, TAR Lombardia, Brescia, 17.5.2001,

n. 358).

Tale normativa speciale deve reputarsi prevalente sulla eventuale difforme normativa generale, come quella citata dalla società esponente, vale a dire l'art. 21-quater della legge 241/1990, che del resto, al primo comma, fa salvo quanto << (...) *sia diversamente stabilito dalla legge*>>.

Da qui la necessità, per il Comune di Milano, di ritenere il PGT effettivamente adottato sin dal 14.7.2010, con contestuale applicazione da tale data delle misure di salvaguardia.

Nella presente fattispecie, non potendosi considerare l'intervento di cui alla DIA del 24.6.2010 assentito alla data del 14.7.2010 – non essendo ancora decorso il termine di legge di trenta giorni – correttamente ha trovato applicazione la norma dell'art. 12, comma 3, del DPR 380/2001, con automatica sospensione di ogni determinazione in ordine ad interventi edilizi in contrasto con il PGT adottato.

Quanto poi al problema della motivazione del provvedimento di applicazione della misura di salvaguardia, le ragioni si desumono agevolmente dalla lettura degli atti del procedimento posti in essere dal Comune ed in particolare dalla scheda di istruttoria tecnica del 4.10.2010 (doc. 8 del resistente), dove si evidenziano gli elementi di contrarietà dell'intervento edilizio rispetto al PGT adottato e cioè: violazione dell'indice territoriale di cui all'art. 6 del piano delle regole, ulteriore inosservanza dell'art. 17.2 del piano delle regole ed omessa

produzione del parere dei Vigili del Fuoco e della comunicazione di inizio lavori.

Ciò premesso, devono rigettarsi i primi due mezzi di gravame, visto che è stato correttamente applicato l'art. 12, comma 3, del DPR 380/2001, mentre non trova applicazione il successivo comma 4, relativo agli interventi assentiti prima dell'adozione del PGT.

Per quanto riguarda il terzo motivo del ricorso principale, relativo alla comunicazione di avvio del procedimento finalizzato all'annullamento del titolo formatosi in seguito alla presentazione della DIA, lo stesso deve reputarsi improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, visto che il Comune ha poi annullato in via di autotutela il proprio provvedimento di annullamento del menzionato titolo abilitativo, oggetto di motivi aggiunti.

Di conseguenza e con riguardo proprio ai motivi aggiunti, deve dichiararsi l'improcedibilità, per sopravvenuta carenza di interesse, dell'azione di annullamento con essi proposta, visto che il Comune, nel corso del giudizio, ha annullato in autotutela il proprio precedente provvedimento di annullamento del titolo formatosi sulla DIA del 24.6.2010 (cfr. doc. 10 del resistente).

La domanda di risarcimento del danno contenuta nei motivi aggiunti deve respingersi, atteso sia il tempestivo intervento in autotutela dell'Amministrazione sia la legittimità, per le ragioni suesposte, dell'adozione della misura di salvaguardia da parte del Comune.

La novità delle questioni trattate, oltre al particolare andamento della

controversia, caratterizzato anche dall'intervento in autotutela del Comune di Milano, inducono il Collegio a compensare interamente fra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

respinge il ricorso principale;

dichiara improcedibile il ricorso per motivi aggiunti;

respinge la domanda di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere

Giovanni Zucchini, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/12/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)