

N. 00536/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00890/2009 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 890 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

CAROZZERIA INFERNO s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Tiziano Uguccioni, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, Via Boccaccio n. 19;

contro

COMUNE DI SONDRIO, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Ravizzoli, con domicilio ex lege (art. 25, lett. a) c.p.a.) presso la Segreteria di questo Tribunale in Milano, Via Corridoni n. 39;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo

dell'atto in data 2 febbraio 2009 (prot. 3734, n. 36386/08) con il quale il Comune di Sondrio, a seguito di riesame, ha rigettato la richiesta di permesso di costruire avente per oggetto la realizzazione di una nuova

autorimessa interrata e del relativo parcheggio;
del precedente diniego del 14 ottobre 2008 (prot. n. 34269, n. 25860/08)
oggetto di successivo riesame;
quanto ai motivi aggiunti
dell'atto prot. N. 10639 del 3 aprile 2012, con cui il Comune di Sondrio
ha negato la realizzazione della recinzione, della pavimentazione in
ghiaia e dell'impianto di illuminazione sul fg. 44, mappali 77-76-352 e
1045, per lo svolgimento del servizio di recupero, custodia ed acquisto
veicoli ai sensi dell'art. 214 bis del d.lgs. n. 285/92;
del PGT del Comune di Sondrio approvato con deliberazione di
Consiglio Comunale n. 40 del 6 giugno 2011 e, in particolare, del
Documento di Piano – artt. 6, 9 e 10, nella parte relativa alla disciplina
nell'Ambito di Trasformazione n. 2.8, nonché dell'art. 31 delle N.T.A.
del Piano delle Regole ove e qualora dette previsioni non consentano
l'assentibilità dell'intervento proposto dal ricorrente;

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

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2013 il dott.
Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel
verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Carrozzeria Inferno s.r.l., odierna ricorrente, in data 30 luglio 2008, ha
presentato al Comune di Sondrio istanza per il rilascio di un permesso
di costruire al fine di realizzare - presso un'area di sua proprietà sulla

quale già insiste un fabbricato destinato ad uso artigianale, uffici e residenziale - una autorimessa interrata ed un parcheggio scoperto.

2. Tali opere, una volta realizzate, sarebbero state funzionali al predetto fabbricato e, dunque, all'attività imprenditoriale svolta dall'interessata.

3. Il Comune di Sondrio, con provvedimento in data 14 ottobre 2008, ha respinto l'istanza.

4. Successivamente la stessa Carrozzeria Inferno s.r.l., dopo aver ottenuto dall'Amministrazione chiarimenti circa le ragioni che avevano determinato il rigetto, presentava una nuova istanza di rilascio di permesso di costruire inerente alle medesime opere di cui sopra; istanza che, con atto in data 2 febbraio 2009, veniva anch'essa respinta.

5. Avverso tale provvedimento è diretto il ricorso in esame.

6. Si è costituito in giudizio, per resistere al gravame, il Comune di Sondrio.

7. La Sezione, con ordinanza n. 493 del 22 aprile 2009, ha respinto l'istanza cautelare.

8. In data 7 marzo 2012, Carrozzeria Inferno s.r.l. ha chiesto al Comune di Sondrio il rilascio di un parere preventivo circa l'assentibilità di ulteriori opere, insistenti su altra area di sua proprietà ma sempre funzionali all'attività di impresa da essa esercitata, e consistenti in una recinzione metallica in un impianto di illuminazione ed in un parcheggio a raso.

9. Con atto del 3 aprile 2012, il Responsabile del Servizio Edilizia Privata e Pianificazione del Comune ha espresso parere negativo.

10. Avverso tale atto sono stati proposti motivi aggiunti.

11. In prossimità dell'udienza di discussione del merito le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive conclusioni.

12. Tenutasi la pubblica udienza in data 10 gennaio 2013, la causa è stata

trattenuta in decisione.

13. Come anticipato, la controversia in esame ha ad oggetto due atti con i quali il Comune di Sondrio ha negato il rilascio di permessi di costruire alla ricorrente, richiesti per la realizzazione di opere su aree di sua proprietà.

14. In particolare l'atto meno recente, emesso in data 2 febbraio 2009 ed impugnato con il ricorso introduttivo, nega il permesso alla realizzazione di una autorimessa interrata e di un parcheggio scoperto adducendo una pluralità di ragioni che possono essere raggruppate in due categorie. Nella prima categoria possono essere collocate le ragioni afferenti specificamente l'intervento in sé considerato e la sua non compatibilità con gli strumenti di pianificazione approvati: sostiene in proposito il Comune che l'area sulla quale dovrebbero insistere le strutture è interessata da un piano attuativo (2[^] PIP) il quale non prevede la possibilità di realizzarvi autorimesse e/o parcheggi (nel provvedimento si afferma che l'istanza della ricorrente non rispetta le prescrizioni tipologiche previste per i comparti); sostiene inoltre il Comune che su detta area (e in prossimità della stessa) vi sono già zone adibite a parcheggio, sufficienti per soddisfare il fabbisogno.

15. Nella seconda categoria può essere collocata un'altra ragione fondante il diniego, che fa riferimento al rapporto di incompatibilità che sussiste fra l'autorimessa interrata, per la realizzazione della quale è stato chiesto il permesso, e la sovrastante area: in base al citato piano attuativo, l'area al di sotto della quale dovrebbe essere realizzata l'autorimessa è destinata ad ospitare verde privato e, per tale ragione, la stessa, secondo l'Amministrazione, dovrebbe rimanere libera nel sottosuolo al fine di poter esser convenientemente piantumata.

16. L'interessata, nel ricorso introduttivo, ha dedotto doglianze dirette a

censurare tutte le suddette ragioni ostative, prospettandole in quattro motivi.

17. Per una adeguata trattazione è tuttavia opportuno non seguire l'ordine dei motivi proposto dalla ricorrente, ma esaminare congiuntamente le doglianze che riguardano ciascuna delle categorie sopra illustrate.

18. Il primo gruppo di doglianze da esaminare riguarda dunque la parte motivazionale che fa riferimento alla mancata previsione nel piano attuativo della possibilità di realizzare parcheggi ed autorimesse.

19. Deduce in proposito la ricorrente che, in primo luogo, la motivazione del provvedimento impugnato non sarebbe sufficientemente esplicativa in quanto dalla sua lettura non sarebbe possibile comprendere le ragioni per le quali si è ritenuta sussistente una ipotesi di incompatibilità dell'intervento con il piano attuativo approvato.

20. Deduce inoltre che la mancata previsione nel PIP della possibilità di realizzare parcheggi ed autorimesse non dovrebbe di per sé comportare il divieto alla realizzazione di tali interventi; a suo dire, dunque, il silenzio del piano attuativo non può essere considerato ragione ostativa al rilascio del titolo richiesto.

21. Aggiunge che anche l'argomentazione che fa leva sulla sufficienza dei parcheggi già realizzati in zona per il soddisfacimento del fabbisogno standard non sarebbe decisiva, posto che sia l'art. 2.6.1. delle NTA del PRG del Comune di Sondrio, sia l'art. 41 sexies della legge n. 1150/42 stabiliscono esclusivamente limiti minimi (non massimi) alla dotazione di parcheggi; sicché vi sarebbe un favor legislativo alla realizzazione di tali interventi, e sarebbe dunque sempre possibile realizzare nuove strutture quantunque venga superato il limite minimo stabilito dalle

suddette norme.

22. Infine, l'interessata invoca l'art. 9 della legge n. 122/89 e l'art. 66 della l.r. n. 12/2005 che, a suo dire, conterrebbero disposizioni di ampia portata che autorizzerebbero sempre, anche in deroga a qualsiasi disposizione contraria contenuta negli strumenti urbanistici, la realizzazione di parcheggi interrati.

23. Ritiene il Collegio che le censure siano infondate.

24. Al riguardo va in primo luogo osservato che non è vero che il provvedimento impugnato non ha adeguatamente esplicitato le ragioni ostative poste a base del rigetto dell'istanza.

25. Si legge invero nella motivazione di tale atto che la richiesta formulata dalla ricorrente non rispetta le prescrizioni tipologiche previste dal piano attuativo che disciplina i comparti interessati dall'intervento: l'amministrazione ha dunque utilizzato un'espressione tecnica per indicare la necessità che le opere da realizzare siano dal punto di vista tipologico e quantitativo compatibili con il suddetto piano attuativo; chiarendo in tal modo che la ragione del diniego risiede proprio in tale incompatibilità.

26. La doglianza che fa leva sul difetto motivazionale è pertanto infondata.

27. Ciò premesso, occorre a questo punto stabilire se, come affermato dall'Amministrazione, l'intervento per il quale è stato richiesto il titolo edilizio sia effettivamente non assentibile.

28. In proposito il Collegio osserva quanto segue.

29. Stabilisce l'art. 41 sexies, comma primo, della legge 17 agosto 1942 n. 1150 che "nelle nuove costruzioni (...) debbono essere riservati appositi spazi per parcheggi in misura non inferiore ad un metro quadrato per ogni 10 metri cubi di costruzione" (norma analoga è contenuta nell'art.

2.6.1. NTA del PRG del Comune di Sondrio).

30. La disposizione, introdotta dall'art. 2 della legge 24 marzo 1989 n. 122, ha la chiara finalità di assicurare un ordinato sviluppo urbanistico del territorio, prevedendo che, per ogni nuova costruzione, sia realizzata una superficie minima di parcheggi.

31. La norma prevede solo un limite minimo, al di sotto del quale si presume l'inadeguatezza della quantità di parcheggi al soddisfacimento del fabbisogno.

32. La mancata previsione di limiti massimi potrebbe quindi portare a ritenere che i soggetti legittimati possano realizzare parcheggi in quantità superiore allo standard.

33. Ci si deve tuttavia chiedere se a tale conclusione si possa pervenire anche quando l'area su cui si vuole realizzare l'intervento sia disciplinata da un piano attuativo, il quale abbia definito a monte la quantità di parcheggi realizzabili.

34. Ritene il Collegio che la risposta al quesito sia negativa.

35. Come noto, attraverso l'approvazione dei piani attuativi, il cui contenuto è stabilito dalla norma generale di cui all'art. 13 della legge n. 1150/42, l'amministrazione competente mira a dare concreta attuazione alle previsioni contenute nei piani generali i quali, considerata la loro natura, necessitano di essere integrati da una disciplina di dettaglio.

36. Nei piani attuativi, dunque, viene prevista la tipologia concreta delle opere assentibili, la quantità realizzabile e la tipologia e quantità di opere di urbanizzazione primaria e secondaria necessarie per conferire alla zona, sulla quale si intendono realizzare gli interventi, un assetto armonico, ordinato e sostenibile dal punto di vista urbanistico.

37. La giurisprudenza ha sempre ritenuto che le prescrizioni contenute nei piani attuativi siano particolarmente stringenti: è attraverso di essi

infatti che l'amministrazione deve provvedere alla determinazione concreta degli impianti urbanistici da realizzare nella zona, dei vincoli concreti da apporre alla proprietà privata e dei limiti quantitativi e tipologici cui deve soggiacere l'attività edilizia (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 27 gennaio 2006 n. 238; id, sez. IV, 3 giugno 1980 n. 622).

38. E' quindi con il piano attuativo che viene configurato l'assetto ottimale della zona interessata dall'intervento ed è, dunque, con esso che viene definito il livello quantitativo ottimale delle dotazioni di interesse generale da realizzare (fra le quali rientrano senz'altro i parcheggi).

39. Ne consegue che il soggetto che dà esecuzione al piano attuativo deve attenersi alle prescrizioni ivi contenute; e che ogni opera ivi non prevista (o prevista per un limite quantitativo inferiore) non può essere realizzata, se non previa modifica del piano stesso.

40. Ammettere il contrario comporterebbe invero lo stravolgimento dell'assetto ottimale concreto che, con il piano attuativo, l'amministrazione ha inteso configurare per la zona interessata.

41. Ciò premesso, va rilevato che, nella fattispecie in esame, è incontestato che la zona sulla quale la ricorrente vuole realizzare il parcheggio e l'autorimessa interrata è interessata da un piano per gli insediamenti produttivi (PIP), il quale, ai sensi dell'art. 27, comma terzo, della legge 22 ottobre 1971 n. 865 ha valore di piano particolareggiato d'esecuzione (e dunque di piano attuativo); e che detto piano non prevede affatto la possibilità di realizzazione di tali interventi.

42. Ne discende che, per le ragioni sopra illustrate, l'Amministrazione intimata ha correttamente negato il rilascio del titolo necessario per procedere alla loro costruzione.

43. A conclusioni contrarie non può portare l'art. 9 della legge 24 marzo 1989 n. 122, né l'art. 66 della l.r. 11 marzo 2005 n. 12 che, come noto,

contengono norme di particolare favore per la realizzazione di parcheggi, le quali autorizzano addirittura la loro costruzione (nel sottosuolo) anche in deroga agli strumenti urbanistici ed ai regolamenti edilizi vigenti.

44. Per costante giurisprudenza, tali disposizioni hanno carattere straordinario, ed hanno la finalità di far fronte al problema dell'ingombro dei veicoli parcheggiati nelle pubbliche vie causato dalla conformazione dei nostri centri storici risalenti ad epoca antecedente l'avvento delle automobili (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 16 aprile 2012 n. 2185). Queste disposizioni pertanto si applicano solo con riferimento ai fabbricati già esistenti, per i quali non si è tenuto conto, al momento del rilascio del titolo edilizio che ne ha autorizzato la realizzazione, della necessità di prevedere una adeguata dotazione di parcheggi onde ovviare alla problematica suindicata.

45. Per i nuovi fabbricati, invece, si applica la regola di cui al citato art. 41 sexies della legge n. 1150/42 (introdotto dall'art. 2, comma 2, della stessa legge n. 122/89) che, come visto, impone, già al momento del rilascio del titolo edilizio, di verificare se nel progetto sia prevista una adeguata dotazione di parcheggi.

46. Nel caso in esame è pacifico che la dotazione di parcheggi posti a pertinenza dei fabbricati che insistono sull'area ove dovrebbero realizzarsi i nuovi interventi soddisfa già il fabbisogno di cui all'art. 41 sexies della legge n. 1150/42; e ciò proprio in quanto tale condizione è stata verificata al momento del rilascio del titolo edilizio e, prima ancora, al momento dell'approvazione del piano per gli insediamenti produttivi. Ne consegue che le disposizioni recate dall'art. 9 della legge n. 122/89 e dall'art. 66 della l.r. n. 12/2005 non sono applicabili alla fattispecie.

47. Va pertanto ribadita la correttezza delle valutazioni effettuate

dall'Amministrazione intimata e, di conseguenza, va affermata l'infondatezza delle censure esaminate.

48. Tale infondatezza esime il Collegio dall'esaminare le doglianze rivolte contro l'altro pilastro motivazionale su cui si fonda il provvedimento impugnato (la necessità che l'area debba rimanere sgombra nel sottosuolo per essere adeguatamente piantumata); va invero osservato che, per costante orientamento giurisprudenziale, quando un atto si fonda su una pluralità di ragioni ciascuna delle quali sufficiente per giustificare il suo contenuto dispositivo, l'infondatezza delle censure rivolte contro una di esse rende inutile lo scrutinio delle altre censure, posto che il loro accoglimento non potrebbe comunque determinare l'annullamento dell'atto stesso (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 15 novembre 2012 n. 5769; T.A.R. Roma Lazio, sez. I, 5 dicembre 2012 n. 10141).

49. Si può quindi passare all'esame dei motivi aggiunti.

50. Al riguardo va in primo luogo vagliata l'eccezione preliminare sollevata dall'Amministrazione resistente, la quale deduce l'inammissibilità dell'impugnazione in quanto rivolta contro atto non lesivo della situazione giuridica soggettiva della ricorrente.

51. Ritiene il Collegio che l'eccezione sia fondata.

52. Va invero rilevato che l'atto impugnato con i motivi aggiunti consiste in una nota con la quale il Responsabile del Servizio Edilizia Privata e Pianificazione del Comune di Sondrio ha riscontrato una richiesta di parere preventivo circa l'assentibilità di una recinzione, di una pavimentazione in ghiaia e di un impianto di illuminazione da realizzarsi presso un'area di proprietà della ricorrente.

53. L'atto impugnato dunque non consiste in un diniego di permesso di costruire ma, semplicemente, in un parere negativo espresso da un

tecnico incardinato nell'Amministrazione.

54. Il Collegio non ignora che, secondo una parte della giurisprudenza, il parere preventivo negativo riguardante la possibilità di rilascio di un titolo edilizio costituisce atto autonomamente impugnabile (cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, sez. I, 10 giugno 2011 278; nel caso di specie si trattava di un parere preventivo espresso dalla commissione edilizia).

55. Questa giurisprudenza tuttavia si scontra con un principio generalmente riconosciuto nel diritto amministrativo secondo il quale, anche in ambito procedimentale vero e proprio, i pareri obbligatori ma non vincolanti, rilasciati dagli organi consultivi, non sono autonomamente impugnabili, atteso che tali pareri non definiscono il procedimento e che quindi l'organo competente ad adottare il provvedimento finale può sempre disattenderli.

56. Proprio rifacendosi a questo principio, altra parte della giurisprudenza afferma che il parere obbligatorio della commissione edilizia sull'istanza dell'interessato (volta al rilascio di un titolo edilizio vero e proprio) non definisce il procedimento e, pertanto, non è atto autonomamente impugnabile (cfr. T.A.R. Roma Lazio sez. II, 16 marzo 2010 n. 4170; cfr. anche TAR Lombardia Brescia, sez. II, 20 aprile 2011 n. 588).

57. A maggior ragione deve ritenersi non impugnabile un parere preventivo (reso quindi addirittura al di fuori del procedimento) richiesto proprio al fine di valutare se dare o meno corso ad esso.

58. Nel caso concreto, come anticipato, l'atto impugnato con motivi aggiunti consiste proprio in una nota di riscontro ad un parere preventivo richiesto dalla ricorrente. Ne consegue che il ricorso è in questa parte inammissibile.

59. In conclusione, per le motivazioni illustrate, il ricorso è in parte

infondato ed in parte inammissibile.

60. La complessità delle questioni trattate induce il Collegio a disporre la compensazione, tra le parti, delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge ed in parte lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Primo Referendario, Estensore

Silvia Cattaneo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/02/2013

IL SEGRETARIO

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