

N. 01153/2013 REG.PROV.COLL.  
N. 01695/2012 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 1695 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

G. Pozzoli 1875 S.r.l., rappresentato e difeso dall'avv. Elisabetta Cicigoi, con domicilio eletto presso Elisabetta Cicigoi in Milano 1530af, viale Bianca Maria 23;

**contro**

Comune di Gordona, Comunità Montana della Valchiavenna, rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Venosta, Andreina Degli Esposti, con domicilio eletto presso Andreina Degli Esposti in Milano, via S.Barnaba, 30;

**nei confronti di**

Salumificio Panzeri S.r.l., Zecca Prefabbricati S.r.l.;

**per l'annullamento**

con il ricorso principale:

della delibera del Consiglio Comunale di Gordona n. 7 del 28.3.12

della delibera del Consiglio Comunale di Gordona n. 15 del 23.5.12 di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, in particolare della delibera del Consiglio Comunale di Gordona n. 19 del 15.9.12;

e con il ricorso per motivi aggiunti:

della delibera del Consiglio Comunale di Gordona n. 65 del 10.10.2012 recante: Approvazione della variante alle NTA del P.I.P. Area industriale di Gordona.- Atti conseguenti..

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Gordona e di Comunità Montana della Valchiavenna;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dal ricorrente incidentale Salumificio Panzeri S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Mario Testa, Paolo Sansone, con domicilio eletto presso Paolo Sansone in Milano 4183af, via G.B. Bazzoni,2;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2013 il dott. Angelo De Zotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La ricorrente società G. Pozzoli 1875 S.r.l., leader del settore agroalimentare nel comparto della bresaola, attiva con marchio storico sin dal 1875 (oggi ceduto al Gruppo Citterio) espone quanto segue:

Nell'ambito dei propri progetti di espansione la società Pozzoli, già presente in Valchiavenna con il proprio stabilimento a Prata Campoltaccio, sul finire degli anni 1990 decideva di trasferire la propria

sede produttiva nel vicino Comune di Gordona.

Tale decisione rispondeva alla volontà della Pozzoli di partecipare all'attuazione del Piano Industriale Produttivo (P.I.P.), approvato dall'amministrazione comunale di Gordona con delibera n. 9 del 6.2.1982 del C.C. in base alle previsioni dell'allora vigente P.R.G..

Il P.I.P. prevedeva, infatti, la realizzazione di diversi lotti, tra i quali i lotti G, H ed I e stabiliva con le proprie NTA che nell'ambito del P.I.P. non si insediassero aziende tra loro concorrenti.

Questo al fine di favorire un diversificato e più ampio mercato produttivo.

La ditta Pozzoli, pertanto, presentava alla Comunità Montana apposita istanza per acquisire i lotti G ed H, che le venivano assegnati con delibera dell'Assemblea n. 69 del 10.11.1989.

Il lotto I veniva invece assegnato alla ditta Zecca Prefabbricati, la quale si limitava a realizzare un capannone prefabbricato senza attivare in seguito alcun tipo di attività industriale.

Con delibera n. 90 del 21.2.1991 la Comunità Montana approvava la bozza di convenzione tipo poi sottoscritta dalla ditta Pozzoli, in conformità alle NTA del P.I.P. Detta bozza di convenzione veniva, a sua volta, approvata anche dal Comune di Gordona con delibera del C.C. n. 31 dell'8.3.1991.

In data 29.4.1991 la società Pozzoli stipulava atto di compravendita e contestuale convenzione con la Comunità Montana ed il Comune di Gordona. In detta convenzione, si dava atto:

- della conformità della stessa convenzione alle NTA del P.I.P. ;
- che "il lotto verrà destinato alla realizzazione di impianti destinati alla produzione di salumi".

Veniva riconosciuto quale indice edificatorio 0.45 mq/mq - ma

soprattutto all'art. 8 ultimo capoverso si statuiva che "L'azienda si obbliga ad attuare e sviluppare le lavorazioni e produzioni indicate nella richiesta di insediamento e nella presente convenzione e a non attuare lavorazioni e produzioni in concorrenza con altre aziende insediate nella stessa area industriale", stabilendo al successivo art. 11 che il trasferimento a qualsiasi titolo dell'area oggetto di compravendita doveva essere subordinato al consenso preventivo della Comunità Montana e che qualsiasi terzo subentrante avrebbe dovuto accettare tutti gli obblighi della convenzione.

Detta clausola, contenuta in prescrizioni generali (NTA del PIP) è ripetuta in ogni altro atto di assegnazione e vendita dei correlativi lotti, destinati ad allocare aziende produttive tra di loro diversificate per natura ed oggetto.

La previsione di un "obbligo di non concorrenza" di cui all'art. 8 era giustificato dal fatto che si voleva perseguire un pubblico interesse, attraverso una diversificazione delle attività produttive ricadenti nell'Area Industriale Attrezzata, in modo da consentire un volano del mercato del lavoro/produttivo. Non a caso, nella convenzione sopracitata, che riproduceva le norme delle NTA al PIP, l'art. 8 stabiliva che le aziende assumessero almeno 50 persone residenti nell'ambito territoriale della Valchiavenna; che facessero formazione alle persone della Comunità; che preferissero ricorrere a sub-fornitori locali piuttosto che ad altri provenienti da aree esterne e così via.

A dimostrazione della positività della scelta operata dall'Amministrazione vi è il fatto che lo stabilimento della Pozzoli è in espansione, avendo protocollato, in data 23.6.2011, presso il SUAP del Comune, richiesta di permesso di costruire per un ampliamento del proprio capannone industriale di ben 2,300 mq. , con evidenti ricadute

positive sulla collettività di Gordona in termini di occupazione di forza lavoro.

In data 23.3.2011, senza che la Pozzoli venisse avvisata, con delibera del Consiglio Comunale n. 4/2011 il Comune di Gordona deliberava di modificare l'art. 8 dello schema di convenzione sopra citato, eliminando proprio quella locuzione che prevedeva "l'obbligo di non attuare lavorazioni e produzioni in concorrenza con altre aziende insediate nella stessa area industriale".

Alla base di questa scelta il Comune richiamava il parere favorevole della Comunità Montana espresso con deliberazione n. 2 del 24.2.2011, ma soprattutto motivava detta scelta affermando che "la situazione economica di tutta l'Europa ed anche della Valchiavenna è caratterizzata da un periodo di crisi, soprattutto di produzione industriale"; che è opportuno, anche alla stregua dei principi comunitari, limitare nella massima misura possibile i vincoli alla concorrenza"; e ancora che- "la non concorrenzialità [è prevista] come titolo di preferenza e non quale condizione indispensabile".

In seguito, per effetto della modifica alle soprarichiamate NTA, il lotto "I" frontistante la Pozzoli, già realizzato in attuazione del P.I.P. dalla società Zecca Prefabbricati, veniva ceduto al Salumificio Panzeri s.r.l. di Piuro.

Questo passaggio di titolarità avveniva in forza della delibera della Giunta Comunale n. 47 del 25.5.2011, con la quale il Comune di Gordona autorizzava la cessione del suddetto lotto I dalla ditta Zecca Prefabbricati al Salumificio Panzeri, approvando nel contempo la bozza di convenzione come modificata dalla delibera del C.C. n. 4 del 23.3.2011 sopra citata.

In data 26.07.2011 la Pozzoli proponeva ricorso straordinario al

Presidente della Repubblica, avverso la DCC n. 4/2011, la Delibera della Comunità Montana n. 2/2011 e la DGC n. 47/2011, chiedendone altresì la sospensiva.

Nel frattempo in data 31.8.2011 veniva rilasciato alla Pozzoli il permesso di costruire richiesto, concedendo l'ampliamento dell'impianto produttivo sulla base dell'indice volumetrico previsto dalle N.T.A. al P.I.P. e quindi 0,45 mq/mq.

Nelle more del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, il Comune di Gordona approvava il proprio PGT con delibera n. 19 del 15 settembre 2011, entrata in vigore il 26.10.2011, dal quale si evince che l'area nella quale sono insediati gli stabilimenti industriali della Pozzoli e della Zecca Prefabbricati/Panzeri sono ricompresi nell'ambito di trasformazione "AT 1 - Area industriale comprensoriale" le cui caratteristiche sono le seguenti:

"L'intervento prevede il raddoppio dell'area comprensoriale destinata ad insediamenti produttivi mediante la formazione di un P.I.P. esteso sia sull'area esistente che su quella di progetto per complessivi 69,5 ettari, di cui 36,6 esistenti. Il sito in esame presenta un insediamento produttivo attuato a seguito di P.I.P.

Con riferimento agli strumenti di attuazione il Documento di Piano prevede: L'approvazione da parte del Consiglio Comunale di un Piano degli insediamenti produttivi (P.I.P.) riguardante l'intero perimetro dell'ambito di trasformazione e l'articolazione delle fasi di sviluppo dello stesso piano come indicato al punto successivo" e precisamente:

"Il P.I.P. deve prevedere:

- uno studio sul traffico finalizzato ad approfondire le modalità di accesso all'area e di percorribilità dell'infrastruttura viaria;
- una specifica normativa ambientale che tenga conto in particolare della

necessità di un ordinato insediamento degli edifici nei rispettivi lotti al fine di realizzare un'organica logica insediativa del complesso produttivo.

Con riferimento ai parametri urbanistici la scheda d'ambito dell'AT1 prevede un indice di fabbricabilità fondiaria di 0.60 mq/mq.

Il 28.3.2012, con delibera n. 7/2012 il Consiglio Comunale procedeva ad annullare

la delibera n. 4 del 23.3.2012 e ad adottare la variante dello schema di convenzione per l'assegnazione dei lotti, allegato alle N.T.A. del P.I.P. del Comune di Gordona.

Il Comune giustificava la sua scelta con il pubblico interesse a ripristinare l'atto annullato in via di autotutela per la seguente motivazione: "sussiste uno specifico interesse a procedere in tal senso, tenuto conto della circostanza che sulla base d'esso la Comunità Montana competente ha assegnato un lotto nell'area industriale a un'azienda [Panzeri] che intende svolgervi la propria attività di produzione di bresaola; che l'azienda assegnataria [Panzeri] ha ottenuto il permesso di costruire per la ristrutturazione e l'adattamento alle proprie esigenze e che i lavori sono in corso; che inoltre tale azienda dovrà acquistare costosi macchinari per lo svolgimento dell'attività produttiva; che in definitiva tale azienda sta sostenendo ingenti investimenti, trovandosi però attualmente in una condizione di incertezza circa la propria posizione giuridica; che tale condizione di incertezza deve essere eliminata al più presto senza attendere l'annullamento del provvedimento impugnato da parte del Capo dello Stato.

La società ricorrente presentava alcune osservazioni contrarie alla modifica proposta dal Comune di Gordona, che tuttavia venivano

disattese.

Successivamente, in data 4.4.2012, la Giunta Comunale procedeva ad annullare, sempre in via di autotutela, la delibera n. 47 del 25.5.2011, in quanto provvedimento conseguente e connesso ad atto annullato, manifestando, tuttavia, la volontà di riassegnare il lotto alla Panzeri una volta riapprovata la modifica alla convenzione allegata alle N.T.A. del P.I.P.

In data 23.5.2012 con delibera di C.C. n. 15, il Comune di Gordona approvava definitivamente le modifiche alla convenzione allegata alle N.T.A. del P.I.P a suo tempo approvato, reiterando le motivazioni di pubblico interesse indicate nella delibera di adozione n. 7/2012.

Con tale delibera l'Amministrazione eliminava, secondo parte ricorrente, non solo il vincolo di non concorrenzialità inizialmente previsto ma concedeva al Salumificio Panzeri un indice edificatorio pari a 0.60 mq/mq, superiore rispetto all'indice 0.45 mq/mq assentito alla Pozzoli, senza fare alcun riferimento al PGT nel frattempo entrato in vigore.

Tutto ciò premesso la ricorrente, ritenendo illegittimi tutti gli atti della sequenza procedimentale che ha condotto all'assegnazione del lotto I del P.I.P. alla controinteressata, propone i seguenti motivi di ricorso:

- 1) violazione del principio di buon andamento; eccesso di potere per sviamento e disparità di trattamento e irragionevolezza.
- 2) eccesso di potere (*pacta sunt servanda*) in relazione all'art. 11 L. 241/1990.
- 3) violazione dell'art. 12 l.r. 12/2005; eccesso di potere per contraddittorietà manifesta.
- 4) violazione della Direttiva CE 42/2001 e 43/1992, violazione dell'art. 5 del DPR 357/97; dell'articolo 5 e seg.ti del d. lgs 152/06; dell'art. 4 della l.r. 12/2005 come mod. dalla l.r. 4/2012.



Successivamente alla proposizione del ricorso sopra riassunto la controinteressata Panzeri ha proposto un ricorso incidentale subordinato all'accoglimento del ricorso principale.

Nelle more del procedimento giurisdizionale il Comune di Gordona, con delibera n. 65 del 10.10. 2012 approvava definitivamente la bozza di convenzione da sottoscrivere con la ditta Salumificio Panzeri S.r.l. e autorizzava la cessione a quest'ultima del lotto industriale "I" .

Avverso tale delibera la parte ricorrente ha proposto i seguenti motivi aggiunti:

- 5) eccesso di potere per difetto di motivazione, per manifesta contraddittorietà e sviamento.
- 6) illegittimità derivata; violazione del principio generale di buon andamento.

Si sono costituiti in giudizio: il Comune di Gordona, la Comunità Montana di Valchiavenna, nonché la controinteressata e ricorrente incidentale Panzeri S.r.l. contrastando i motivi di ricorso e chiedendone la reiezione con vittoria di spese.

Tutte le parti hanno prodotto ampie memorie e repliche, in vista dell'udienza pubblica del 7 marzo 2013, in cui il ricorso è stato discusso e posto in decisione.

## DIRITTO

1. Per meglio comprendere le ragioni della presente decisione, è opportuno riportare, trascrivendole dalle difese del Comune di Gordona che le ha correttamente enunciate, le argomentazioni, complementari e contrapposte a quelle contenute nella parte in fatto del ricorso principale della ditta Pozzoli, che l'amministrazione resistente ha svolto per contrastare, in fatto e in diritto, i motivi del ricorso Pozzoli.

1.1. Ragioni che sono essenziali, in particolare, per comprendere la ratio,

la funzione e la giustificazione della clausola di non concorrenza inserita nelle norme di attuazione del P.I.P. e nello schema di convenzione sottoscritto tra le parti (il Comune di Gordona e la ditta Pozzoli), la cui eliminazione è alla base del presente giudizio.

2. Come esposto in premessa, il Comune di Gordona e la Comunità Montana della Valchiavenna avevano progettato, approvato e attuato, nel territorio di quel Comune, un'area industriale attrezzata, nella quale, tale essendo lo scopo, si sono insediate, nel corso degli anni, numerose imprese, tra cui la società ricorrente, che possiede un salumificio specializzato nella produzione della bresaola della Valtellina, classificata prodotto IGP (l'acronimo IGP, indica un marchio di origine che viene attribuito dall'Unione Europea a quei prodotti agricoli e alimentari per i quali una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica dipende dall'origine geografica, e la cui produzione, trasformazione e/o elaborazione avviene in un'area geografica determinata).

2.1. La disciplina originaria degli insediamenti nell'area in questione, su cui non esiste contestazione, risulta dal P.I.P. a suo tempo approvato e più volte rinnovato e modificato, nel corso di decenni, dallo stesso Comune di Gordona.

2.2. In particolare, per quanto interessa la vicenda in esame, gli enti pubblici promotori ed attuatori avevano originariamente ritenuto opportuno che nell'area industriale si insediassero imprese appartenenti allo stesso settore merceologico, anche al fine (che non era il solo) di evitare che una eventuale crisi settoriale potesse pregiudicare l'attuazione e la sopravvivenza dell'iniziativa nel suo complesso.

2.3. Questo obiettivo era stato perseguito, da un lato, prevedendo nelle norme di attuazione del P.I.P. (art. 11) che fra i criteri di priorità, in presenza di più domande di assegnazione su un medesimo lotto, vi fosse

quello della preferenza per le imprese che non fossero in concorrenza con le ditte già insediate e, dall'altro, imponendo, nello schema di convenzione da sottoscrivere da ciascun concessionario, un vero e proprio obbligo di non concorrenza.

Il che è quanto avvenuto con la sottoscrizione dello schema di convenzione tra la ditta Pozzoli, - originaria assegnataria dei due lotti F e G con delibera n. 69 del 10.11.1989 della Comunità Montana - e l'amministrazione comunale di Gordona.

2.4. In seguito, nel corso degli anni, la situazione, -e questa è l'assunto dell'amministrazione resistente - è profondamente mutata perché: a) il pericolo di un insediamento definito monotematico, ossia di imprese appartenenti allo stesso settore merceologico, è venuto meno in via di fatto, a seguito dell'intervenuto insediamento nel P.I.P. di aziende che appartengono ai più vari settori; b) la crisi economica degli ultimi anni ha indotto l'amministrazione a rimuovere ogni elemento che potesse scoraggiare o rendere meno attrattiva la domanda di insediamento di nuove imprese nell'area P.I.P., con ciò ostacolando la crescita e lo sviluppo dell'area industriale (appositamente attrezzata ed organizzata dal punto di vista urbanistico e ambientale, perché dotata di un apposito depuratore per le acque reflue); c) per adeguare, infine, le norme di insediamento nel PIP alle norme, interne e di matrice europea, contrarie ai limiti imposti alla concorrenza (di c.d. liberalizzazione dell'attività economica) ove non giustificati da un prevalente interesse generale chiaramente individuato.

3. Per tali ragioni, chiaramente espresse negli atti adottati dal Comune di Gordona, oggetto dell'odierno gravame, l'amministrazione comunale, quando si manifestò l'interesse all'assegnazione di un lotto da parte del Salumificio Panzeri, produttore anch'esso di bresaola della Valtellina, a

trasferirsi nell'area industriale subentrando alla ditta Zecca Prefabbricati che aveva avuto in assegnazione un lotto senza poi realizzare il progetto, prese in considerazione la domanda anzidetta e, pur ritenendo che nessuna norma fosse d'ostacolo alla richiesta (in particolare l'art. 11 delle NTA del P.I.P. che rilevava in presenza di manca pluralità di concorrenti richieste di assegnazione del lotto) avvertì il dubbio che la presenza nello schema di convenzione del c.d. divieto di concorrenza potesse impedire l'assegnazione dell'area al richiedente, in quanto azienda operante nello stesso settore merceologico di altra già insediata.

3.1. Il Comune di Gordona e la Comunità Montana decidevano, quindi, d'intesa, di eliminare tale clausola e ciò anche per rimuovere una contraddizione interna fra le NTA del P.I.P., che all'art. 11 individuavano nella non concorrenza un criterio preferenziale di assegnazione delle aree del P.I.P., mentre nell'art. 8 dello schema di convenzione quello stesso obbligo operava come un vero e proprio fattore ostativo dell'assegnazione dell'area.

3.2. In questa prospettiva, che rappresenta correttamente, in fatto, la parte della vicenda rilevante ai fini del decidere, si pongono gli atti adottati dal Comune di Gordona e oggetto di impugnativa della ditta Pozzoli, la quale, ritenendo illegittimi tutti gli atti del procedimento di assegnazione del lotto I, già di Zecca Prefabbricati, al controinteressato Salumificio Panzeri, li ha impugnati, in un primo tempo con ricorso straordinario al Capo dello Stato e poi, trasposto quest'ultimo al TAR, con un ricorso per motivi aggiunti, in parte derivati, rivolto contro la delibera di variante del P.I.P. e atti attuativi.

3.3. Gli stessi atti sono stati peraltro gravati con ricorso incidentale condizionato dalla controinteressata Panzeri, che ritiene illegittimo, ab origine, il divieto di concorrenza imposto alle ditte assegnatarie di aree

P.I.P. e ne chiede, subordinatamente all'eventuale accoglimento del ricorso principale, l'annullamento.

4. Premesso quanto sopra si può procedere all'esame dei ricorsi in epigrafe, prescindendo dalle eccezioni preliminari in quanto essi sono manifestamente infondati nel merito e che saranno respinti per le ragioni che seguono.

4.1 Con il primo motivo la ditta ricorrente sostiene che i provvedimenti impugnati sono viziati sotto il profilo dello sviamento di potere, in quanto gli atti che hanno consentito alla ditta controinteressata (il Salumificio Panzeri) di ottenere l'assegnazione del lotto già assegnato ad altra ditta rinunciataria di quel lotto, anziché perseguire l'interesse pubblico affidato alle cure della P.A. perseguirebbero "in gran parte" l'interesse privato della Società Panzeri.

Il motivo è infondato.

4.2. L'amministrazione comunale di Gordona ha chiarito, sia nei provvedimenti impugnati che nelle difese riportate nella premessa, che l'interesse da essa perseguito e implicito nella valutazione positiva della domanda di assegnazione del lotto richiesto dalla ditta Panzeri è stato, e ciò è difficilmente contestabile, quello di vedere attuato il P.I.P. attraverso il completo utilizzo delle aree attrezzate appositamente predisposte al servizio del Piano stesso, interesse che si identifica e coincide con quello delle ditte interessate a collocarsi nell'area industriale, come nel caso del Salumificio Panzeri che peraltro opera nella zona di produzione tipica della bresaola della Valtellina.

4.3. Il fatto che l'assegnazione dell'area corrisponda (anche e del tutto ovviamente) all'interesse della ditta richiedente, non significa quindi che con la contestata assegnazione del lotto sia stato privilegiato un interesse privato a svantaggio dell'interesse pubblico, ma semmai il contrario,

perché se così non fosse si dovrebbe ritenere che anche l'assegnazione dell'area P.I.P. alla ditta ricorrente rientri nel medesimo paradigma di sviamento dell'interesse pubblico che parte ricorrente pretende di ravvisare nella condotta del Comune di Gordona, ma solo perché il soggetto beneficiario dell'assegnazione è un (presunto) concorrente della ditta Pozzoli.

4.4. A ciò va soggiunto che come correttamente sostiene la difesa del Comune di Gordona, parte ricorrente equivoca sulla natura del c.d. divieto di concorrenza previsto dallo schema di convenzione, presumendo (erroneamente) che quella clausola fosse attributivo di un diritto a non subire la concorrenza a favore della ditta Pozzoli, laddove è evidente che detta clausola, così come formulato, costituiva in realtà un onere o un divieto nei confronti della stessa ditta Pozzoli: un divieto oggi rimosso che non la danneggiava perché in quella fase non c'erano altri operatori concorrenti già insediati, ma che certamente sarebbe apparsa di dubbia legittimità alla stessa Pozzoli se le fosse stata opposta, per le stesse ragioni che hanno indotto l'amministrazione comunale dopo qualche anno a rimuoverla dallo schema di convenzione.

Ragioni che la stessa amministrazione oggi ravvisa (anche) nell'oggettiva incongruenza rilevata tra le previsioni delle NTA del P.I.P. (art. 11) che assegnano al requisito della non concorrenza una mera incidenza negativa sulla priorità nell'assegnazione dell'area e la formula contenuta nello schema di convenzione, che a quell'elemento annette, al contrario, un carattere preclusivo dell'assegnazione stessa.

Ne consegue che pur se alla ditta Pozzoli quel divieto è risultato gradito, perché al momento dell'assegnazione dell'area non aveva concorrenti, non per questo la stessa può pretendere che quello stesso divieto, così mal formulato e comunque opportunamente rimosso dallo schema di

convenzione venga opposto anche alle ditte che oggi aspirano all'assegnazione delle aree residue del P.I.P., una volta che l'amministrazione ritenendo, per tutte le ragioni evidenziate nei provvedimenti impugnati e riassunti nella premessa in diritto, non più necessaria e illegittima tale condizione ostativa ha rimosso la detta preclusione assegnando il lotto I , già attribuito a ditta rinunciataria, al Salumificio Panzeri.

4.5. Il fatto, peraltro, che due produttori di bresaola (prodotto tipico della Valtellina, classificato IGP proprio per la produzione nell'area geografica omonima e specificamente nella Valchiavenna) operino, in virtù dell'insediamento nella stessa area industriale attrezzata, sita all'interno nella medesima zona tipica di produzione, occupando due aree contigue, non sembra al Collegio, né ciò è spiegato nel ricorso, in grado di poter incidere sulla concorrenza nella commercializzazione del prodotto finale, atteso che la concorrenza non dipende, per un prodotto tipico IGP legato alla produzione in area locale, dalla localizzazione dello stabilimento ma, almeno di norma, dalla qualità e dal valore commerciale acquisito dal marchio del produttore.

In ogni caso, quale che sia il significato annesso al divieto di concorrenza, il motivo è chiaramente destituito di fondamento e va, per le ragioni sopra enunciate, respinto.

4.6. Considerazioni in parte analoghe valgono anche per quanto attiene al secondo profilo di ricorso, con cui la ditta ricorrente deduce il vizio di irragionevolezza e di disparità di trattamento posto che ciò che il Collegio ha appena rilevato in merito alla vicinanza degli stabilimenti è dedotto, negli stessi termini, dalle parti resistenti, per contrastare la doglianza che qui si incentra sul rischio temuto di "concorrenza sleale", fatto derivare dalla mera vicinanza delle due aziende che non ha nessun

significato trattandosi di strutture destinate alla produzione e non alla vendita diretta e in loco del prodotto.

Nella valutazione comparativa degli interessi in gioco l'amministrazione comunale ha quindi correttamente privilegiato il diritto all'insediamento nel P.I.P. del salumificio Panzeri piuttosto che la pretesa meramente emulativa della ditta Pozzoli di non avere "concorrenti" nell'ambito dell'area P.I.P. in virtù di un diritto di esclusiva che, come si è già visto al punto che precede, non sussisteva in quanto tale, e comunque non era posto a tutela del marchio Pozzoli ma dell'area P.I.P., anche a prescindere dalla legittimità della fonte da cui esso traeva fondamento.

5. Infondato è, nell'ordine, anche il secondo motivo con cui la ricorrente deduce la violazione dell'art. 11 della l. 241/1990 e del principio "pacta sunt servanda", perché, ancora una volta, come sopra chiarito, essa equivoca tra un diritto presunto (quello di non dover subire concorrenza) e un obbligo posto a suo carico, che i provvedimenti successivi qui impugnati hanno rimosso, senza che la ditta Pozzoli ne abbia ricavato alcun pregiudizio sia prima, vale a dire all'atto dell'assegnazione dei propri lotti, sia dopo, per l'ingresso nel P.I.P. di altra azienda operante nello stesso ambito di produzione riferito al prodotto tipico della zona.

6. Infondati sono infine tutti i restanti motivi, sia del ricorso principale che del ricorso per motivi aggiunti; motivi che possono essere esaminati congiuntamente, in quanto a mezzo d'essi vengono dedotti una serie di presunti vizi di matrice urbanistica, derivanti dall'erronea attribuzione alle delibere che hanno introdotto la mera modifica dello schema di convenzione del P.I.P. per cui è causa un contenuto di variante essenziale dello stesso P.I.P. , che sono all'evidenza, per tale erronea premessa, inconferenti.



6.1. La c.d. variante al P.I.P. che parte ricorrente, assimilando il vecchio P.I.P. con l'ampliamento previsto dal PGT appena approvato, tratta come una variante, consiste, di fatto, nella mera modifica, nei sensi sopra chiariti, dello schema di convenzione per l'assegnazione dei lotti residui del P.I.P., che non incide all'evidenza su alcun punto essenziale o qualificante la disciplina del piano attuativo (si vedano le delibere impugnate), tale per cui la stessa prospettazione, nei motivi in esame, della necessità di approvare un nuovo P.I.P. coerente con il nuovo Documento di Piano del PGT è all'evidenza, prima ancora che infondata, improponibile per l'erroneità delle premesse da cui muove in punto di fatto.

6.2. Ragione per la quale va rigettato anche il quarto motivo con cui la ricorrente anche qui erroneamente attribuisce ai provvedimenti impugnati il carattere di variante al P.I.P. laddove essi, correttamente si qualificano come "variante allo schema di convenzione allegata alle NTA del P.I.P..

6.3. A ciò va aggiunto che, come deducono nelle proprie difese il Comune di Gordona e la ditta controinteressata, negli atti impugnati non si rinviene neppure la pretesa attribuzione alla ditta Panzeri di un indice edificatorio pari a 0.6 mq/mq superiore a quello a suo tempo attribuito alla Pozzoli, su cui si innesta l'ulteriore e infondato vizio di disparità di trattamento.

6.4. E ancora una volta, per la stessa ragione, vanno quindi respinte le censure che attengono al preteso necessario assoggettamento a VAS della variante al P.I.P. atteso che, senza ripetere quanto già rilevato sul contenuto della c.d. variante al P.I.P., nella specie non si tratta di modificare il P.I.P. né di assegnare alla ditta controinteressata un lotto nuovo derivante dalla disciplina di un P.I.P. assoggettato a variato ma

della semplice riassegnazione di un lotto già attribuito ad altra ditta (Zecca Prefabbricati) che ha rinunciato al progetto e quindi del subentro ad essa di un soggetto (il Salumificio Panzeri) previa modifica dello schema di convenzione nel senso e per le ragioni già ampiamente chiarite nei provvedimenti impugnati.

6.5. Da ciò consegue, in parte per il carattere iterativo dei contenuti della censura (la prima dei motivi aggiunti), in parte per il carattere meramente derivato (la seconda dei motivi aggiunti) il consequenziale rigetto di tali residui motivi.

Il ricorso principale e per motivi aggiunti vanno quindi respinti.

7. In seguito al rigetto del ricorso principale, il ricorso incidentale condizionato proposto dalla ditta Panzeri va dichiarato improcedibile per difetto di interesse.

8. Le spese di causa seguono infine, come da regola, la soccombenza e sono determinate nella misura di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- rigetta il ricorso principale e per motivi aggiunti.
- dichiara improcedibile per difetto di interesse il ricorso incidentale.
- condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Gordona, della Comunità Montana della Valchiavenna e del Salumificio Panzeri S.r.l. delle spese di lite, che liquida in euro 5.000 (cinquemila euro/00) per ciascuna parte, oltre agli oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2013

con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente, Estensore

Giovanni Zucchini, Consigliere

Concetta Plantamura, Primo Referendario

## **IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/05/2013

IL SEGRETARIO

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