

Pubblicato il 09/01/2017

Sent. n. 29/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 887 del 2013, proposto da:

Azienda Agricola Provenza W. Contato S.S. di Fabio e Patrizia Contato Società Agricola, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Sala C.F. SLAMRA55D55F205G, Claudio Sala C.F. SLACLD53T30F205M, Elvezio Bortesi C.F. BRTLZV79T07H264F, Mauro Ballerini C.F. BLLMRA57C10H055K, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, v.le Stazione, 37;

contro

Comune di Desenzano del Garda, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Alfredo Bazoli C.F. BZLLRD69T15B157W, con domicilio eletto presso il suo studio in Brescia, C.Da S. Rotto, 6 (030/292546) @; Provincia di Brescia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Magda Poli C.F. PLOMGD62T41I690T, Gisella Donati C.F. DNTGLL70L64A082B, Raffaella Rizzardi C.F. RZZRFL75L48B157N, con domicilio eletto presso Magda Poli in Brescia, p.za Paolo Vi;

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Viviana Fidani C.F. FDNVVN56L44D122W, con domicilio eletto presso l'avv. Luisella Savoldi in Brescia, via Solferino, 67;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Desenzano del Garda n. 123 del 19-21/12/2012 di approvazione del PGT, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ivi compresi la deliberazione della Giunta Comunale di Desenzano n. 146 del 14.5.2013 di "presa d'atto degli adeguamenti apportati agli elaborati del PGT da parte dell'Ufficio Tecnico Comunale a seguito dell'accoglimento delle osservazioni e adempimenti conseguenti", la deliberazione del Consiglio Comunale di Desenzano del Garda n. 71 del 27.7.2012 di "annullamento – revoca deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 assunta dal 28.4.al 1.5 2012 di approvazione del Piano di Governo del Territorio", la deliberazione della Giunta della Provincia di Brescia n. 133 del 30.3.2012 con la quale è stato espresso il parere di compatibilità del P.G.T. adottato con il P.T.C.P. unitamente ai relativi atti e provvedimenti di trasmissione, la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia n. 3094 del 7.3.2012 con la quale è stato espresso, in merito al P.G.T. adottato, il parere previsto dall'art. 13, comma 8, L.R. 12/2005;

nonché per la condanna del Comune di Desenzano del Garda al risarcimento dei danni

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Desenzano del Garda e di Provincia di Brescia e di Regione Lombardia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2016 il dott. Alessio Falferi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La società ricorrente, proprietaria di un compendio immobiliare nel comune di Desenzano del Garda, ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale n. 123 del 19-21/12/2012 con la quale è stato approvato il P.G.T., unitamente agli altri atti connessi e presupposti meglio indicati in epigrafe.

In punto di fatto, la ricorrente ha esposto quanto segue:

-con deliberazione n. 101 del 28.9.2011, il Comune di Desenzano del Garda ha adottato il P.G.T. che ha inserito il compendio immobiliare di sua proprietà in un Ambito di Trasformazione a destinazione residenziale soggetto a preventiva formazione di un Programma Integrato di Intervento (ATR PII 7), disciplinato dal documento di Piano; il suddetto ATR PII 7 era ricompreso, con due comparti limitrofi (AT 5 e ATR PII 6), nel "Piano Norma Speciale di riqualificazione Località Cremaschina", costituente il "quadro di riferimento per gli strumenti attuativi relativi a tutti gli ambiti di trasformazione che in esso ricadono";

-in relazione al P.G.T. adottato, che ha attribuito al complesso immobiliare in questione una destinazione edificatoria a carattere residenziale, si potevano presentare osservazioni nel termine del 14.1.2012;

-l'approvazione del Piano è avvenuta con deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 28.4-1.5.2012, nel rispetto dei termini di cui all'art. 13, comma 7, della legge regionale n. 12/2005 (150 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, considerato che nel frattempo era stato pubblicato il decreto di indizione dei comizi elettorali);

-in relazione al compendio immobiliare in questione (e in generale in relazione al più vasto ambito della "Cremaschina"), il P.G.T. approvato ha recepito il verbale dell'incontro di concertazione tenutosi il 16.3.2012 tra Provincia di Brescia e Comune di Desenzano, nel quale si è dato atto che le amministrazioni "concertano il riconoscimento di una vocazione generica finalizzata al recupero delle aree degradate, demandando la specifica previsione degli ambiti di trasformazione ad una successiva variante al Documento di Piano, soggetta a specifica procedura di VAS. Il Comune dichiara che tale variante dovrà essere successivamente attivata attraverso un Piano di iniziativa pubblica e si impegna a modificare conseguentemente gli elaborati del PGT, intendendo i parametri eventualmente mantenuti nella relazione e nelle schede di fattibilità puramente indicativi";

-il P.G.T. approvato non è mai divenuto efficace non essendo mai stato pubblicato sul B.U.R.L. il relativo avviso di approvazione previsto dall'art. 13, comma 11, legge regionale n. 12/2005;

-la nuova amministrazione comunale, succedutasi a seguito delle consultazioni elettorali, ha ritenuto di riesaminare e rivalutare i contenuti del P.G.T. e con deliberazione del Consiglio Comunale n. 71 del 27.7.2012 ha disposto l'annullamento-revoca della deliberazione di approvazione n. 45/2012 (mantenendo ferma l'adozione del Piano di cui alla deliberazione n. 101/2011), prevedendo di riaprire i termini per la presentazione di eventuali ulteriori osservazioni e di rinnovare la verifica e valutazione delle osservazioni già presentate e dei pareri già espressi dagli enti interessati e depositando gli atti del Piano presso la segreteria comunale ai fini della presentazione delle osservazioni nei successivi 30 giorni, cioè entro l'8.10.2012;

-con successiva nota del 22.10.2012, il Comune di Desenzano del Garda ha comunicato alla ricorrente, ex artt. 7, 8 e 10 legge n. 241 del 1990, il deposito di osservazioni "alcune delle quali riguardano previsioni urbanistiche su aree riconducibili alla Vostra proprietà", con facoltà di prendere visione degli atti e depositare memorie;

-nonostante il P.G.T., a seguito delle rinnovata verifica delle osservazioni e dei pareri, abbia finito per essere uno strumento urbanistico generale diverso da quello adottato, il Comune lo ha definitivamente approvato con deliberazione consigliere n. 123 del 19-21.12.2012;

-alle aree della società ricorrente, con la nuova approvazione del P.G.T., è stata impressa un destinazione puramente agricola, essendo stata eliminata la previsione di sviluppo residenziale dell'ATR PII 7.

Tanto premesso, la ricorrente, in sintesi, ha formulato i seguenti motivi di ricorso: 1) violazione dei termini perentori di cui all'art. 13, comma 7, della legge regionale n. 12/2005 (approvazione del P.G.T. entro giorni 90 o 150 –in caso di indizione dei comizi elettorali - dal termine di presentazione delle osservazioni), con conseguente decadenza automatica degli atti assunti, ivi compreso l'atto di adozione del P.G.T. di cui alla deliberazione n. 101/2011; 2) il P.G.T. approvato con la deliberazione n. 123/2012, a seguito della rivalutazione delle osservazioni, è profondamente diverso da quello adottato con deliberazione n. 101/2011, registrandosi una radicale reimpostazione dello strumento urbanistico (cancellazione di tutti gli Ambiti di Trasformazione ad eccezione di quelli già previsti dal previgente P.R.G.); era, quindi, necessario disporre una nuova pubblicazione del nuovo Piano (non quello adottato nel 2011), con conseguente nuova raccolta di osservazioni -da effettuarsi ex post, cioè una volta formato il nuovo Piano -, non già procedere alla definitiva approvazione del P.G.T., scelta che ha impedito agli interessati di esprimersi sull'intero nuovo piano; sotto quest'ultimo profilo, non poteva essere utilizzata la comunicazione di avvio procedimento ex artt. 7 e seguenti legge n. 241 del 1990 in quanto espressamente esclusa dall'art. 13 della stessa legge per gli atti di pianificazione; 3) il P.G.T. approvato, cancellando l'ATR PII 7 con assegnazione all'area in questione della destinazione agricola, ha violato la concertazione tra Comune e Provincia di Brescia del 16.3.2012 che contemplava la disciplina urbanistica dell'ambito della Cremaschina, concertazione recepita, invece, dalla deliberazione n. 45/2012, poi revocata dal Comune.

La ricorrente ha formulato, altresì, domanda di risarcimento dei danni subiti.

Si è costituito in giudizio il Comune di Desenzano del Garda contestando le censure avversarie e chiedendo il rigetto del ricorso.

Anche la Provincia di Brescia si è costituita in giudizio ed ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza.

Infine, anche la Regione Lombardia si è costituita in giudizio, concludendo per l'infondatezza del ricorso.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie difensive con le quali hanno precisato le rispettive argomentazioni.

Alla Pubblica Udienza del 23 novembre 2016, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è infondato e va, dunque, respinto.

Le censure di cui al primo motivo di ricorso, relativo alla violazione dei termini di cui all'art. 13, comma 7, della legge regionale n. 12/2005, non possono essere condivise.

Si osserva, in linea generale e preliminare, che la mancata approvazione del P.G.T. nei termini indicati dall'art. 13 della legge regionale n. 12/2005, diversamente da quanto sostenuto in ricorso, non determina la caducazione degli atti precedentemente adottati ma l'inefficacia degli stessi. La ratio della norma, dunque, in considerazione del concetto stesso di inefficacia (che è ben diverso da quello di caducazione), non pare essere quella di imporre comunque, in caso di sfioramento dei termini, la reiterazione dell'intera procedura pianificatoria, ma unicamente quella di evitare la presenza di piani adottati che producano effetti attraverso misure di salvaguardia senza però che l'assetto urbanistico del territorio sia stato stabilmente assicurato tramite la definitiva approvazione del Piano.

Sotto distinto profilo, è necessario poi prendere atto della indubbia particolarità procedimentale che ha caratterizzato la vicenda per cui è causa. Invero, l'avvenuto ritiro del P.G.T. approvato (ma senza pubblicazione del relativo avviso e, quindi, non efficace), ha determinato l'innesto di un segmento procedimentale differente ed ulteriore il quale, prevedendo la rinnovazione della valutazione delle osservazioni già presentate e la riapertura dei termini di presentazione di eventuali ulteriori osservazioni, ha comportato uno slittamento dei tempi (ove si consideri il primo termine di

presentazione delle osservazioni). Tale rinnovata attività di valutazione delle osservazioni (quelle originarie e quelle nuove) e la conseguente definitiva approvazione del Piano si sono svolte, peraltro, nel rispetto dei termini di legge, con riferimento, ovviamente, a quelli indicati ex novo nell'atto di ritiro e, sotto tale profilo, nessun vizio inficia gli atti impugnati.

Infine, si deve ulteriormente rilevare che l'Amministrazione comunale resistente, attraverso il procedimento censurato, ha comunque garantito la piena ed effettiva partecipazione procedimentale degli interessati, valutando tutte le osservazioni pervenute; per quanto riguarda, in particolare, la specifica posizione della società ricorrente, con comunicazione prot. n. 36360 del 22.10.2012, effettuata ai sensi degli artt. 7, 8 e 10 della legge n. 241/90, l'Amministrazione comunale aveva reso noto alla ricorrente stessa che, tra le altre, erano state depositate osservazioni al P.G.T. adottato relative a previsioni urbanistiche su aree riconducibili alla proprietà della medesima, comunicando la possibilità di prendere visione degli atti e produrre memorie scritte e documenti, possibilità sfruttata dalla ricorrente che provvedeva a produrre note difensive; la società ricorrente ha, quindi, potuto interloquire con l'Amministrazione comunale, evidenziando le proprie ragioni nell'ambito di un modulo partecipativo sostanzialmente rispettato.

Non pare, dunque, che la posizione della ricorrente sia stata lesa sotto questo specifico profilo.

Anche il secondo motivo di ricorso, riconducibile ad un preteso obbligo di ripubblicazione, non è fondato.

Invero, si osserva che un obbligo di ripubblicazione è prospettabile solo quando le modifiche introdotte superino il limite di rispetto dei canoni guida del Piano adottato (*TAR Campania Napoli, sez. I, 11 marzo 2015, n. 1510*); in altre parole, solo nell'ipotesi in cui vi sia stata una rielaborazione complessivamente innovativa del piano stesso e cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione rispettivamente hanno presieduto e presiedono (*TAR Campania, Napoli, sez. VIII, 7 marzo 2013, n. 1287*) è necessario rinnovare la procedura con la ripubblicazione, mentre tale obbligo non sussiste nel caso in cui le modifiche non comportino uno stravolgimento dello strumento adottato ovvero un profondo mutamento dei suoi stessi criteri ispiratori, ma consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino inalterato l'impianto originario, quand'anche queste siano numerose sul piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di singole aree o gruppi di aree (*Consiglio di Stato, sez. IV, 4 dicembre 2013, n. 5769*). Ebbene, nel caso in esame, non pare che lo stralcio dell'ATR PII 7 abbia integrato quella rielaborazione complessiva del Piano che avrebbe imposto la ripubblicazione dello stesso, atteso che – come evidenziato dalla stessa difesa del Comune – tale modifica si colloca comunque in continuità con i principi informativi del P.G.T. adottato in relazione al contenimento del consumo del suolo.

Quanto alla specifica censura relativa alla comunicazione di cui agli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/1990, non può che ribadirsi quanto già esposto in relazione al primo motivo di ricorso, considerato che la ricorrente ha potuto produrre memorie difensive e, quindi, interloquire attivamente con l'Amministrazione comunale, non assumendo specifico rilievo che la partecipazione procedimentale sia avvenuta in base alle disposizioni di cui alla legge sul procedimento amministrativo piuttosto che in forza delle previsioni di cui alla legge regionale n. 12/2005. La censura, pertanto, oltre che infondata, appare anche strumentale.

Infine, nemmeno fondato è il terzo motivo di ricorso, con il quale si contesta la violazione della concertazione tra Comune e Provincia di Brescia del 16.3.2012.

In linea generale, si rileva che non pare possa attribuirsi al verbale di concertazione tra Comune e Provincia un valore tale da superare le stesse osservazioni formulate dalla Provincia di Brescia in sede di verifica di compatibilità con il PTCP.

Invero, deve essere sottolineato che il parere di compatibilità rilasciato dalla Provincia di Brescia precisava che “visto che, in assenza degli elementi progettuali compiuti (...), che avrebbero dovuto essere inseriti nel Master –plan menzionato nell'elaborato DP-3A- *Condizioni di fattibilità degli ambiti di trasformazione*, è stato concertato “(...) il riconoscimento di una vocazione generica finalizzata al recupero delle aree degradate, demandando la specifica previsione degli ambiti di trasformazione ad una successiva variante al Documento di Piano, soggetta a specifica procedura

di VAS” e che la Provincia, nell’impossibilità ad effettuare una esaustiva valutazione ha evidenziato che al momento la compatibilità degli ambiti di trasformazione proposti non è verificata; richiamati gli obiettivi di cui agli artt. 141 “stima convenzionale di consumo di suolo per fabbisogno endogeno ed esogeno” e 126 “zone agricole-boschive” delle NTA del PTCP si precisa, in ogni caso, che in attesa del compimento dell’iter relativo alla successiva variante al Documento di Piano alla quale si è demandata la specifica previsione degli ambiti di trasformazione, dovrà essere mantenuto lo stato agricolo delle aree ricadenti nella perimetrazione del “Piano Norma Speciale per la riqualificazione ambientale Località Cremaschina” attualmente classificate agricole dal PRG vigente”.

Dunque, in tale contesto, il verbale di concertazione, a ben vedere, non comportava una modificazione della destinazione agricola dell’area in questione, ma era diretto unicamente ad individuare un percorso per superare una mancanza di compatibilità della previsione del “Piano Norma Speciale per la riqualificazione ambientale località Cremaschina”.

In sede di approvazione del Piano, il Comune ha, quindi, deciso di stralciare la previsione del Piano Norma Cremaschina, decisione che non integra alcuna violazione della concertazione con la Provincia di Brescia e che, pertanto, non inficia l’approvazione definitiva del P.G.T..

Anche tale ultima doglianza, dunque, non è fondata.

In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto unitamente alla domanda di risarcimento dei danni in esso formulata.

Le spese di causa seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo ricetta.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di causa che liquida in euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre IVA, CPA ed accessori come per legge, in favore di ciascuna delle parti costituite in giudizio.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2016 con l’intervento dei magistrati:

Giorgio Calderoni, Presidente

Mara Bertagnolli, Consigliere

Alessio Falferi, Primo Referendario, Estensore

L’ESTENSORE

Alessio Falferi

IL PRESIDENTE

Giorgio Calderoni

IL SEGRETARIO