

Pubblicato il 17/05/2018

Sent. n. 488/2018

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 1085 del 2016, proposto da
Fallimento SIm S.p.A, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avv.to Domenico Bezzi, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata negli scritti
difensivi, e domicilio "fisico" presso il suo studio in Brescia, Via Diaz n. 13/C;
contro

Comune di Brescia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli
avv.ti Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata
negli scritti difensivi, e domicilio "fisico" presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, Corsetto
S. Agata n. 11/b;

nei confronti

Comune di Bovezzo, Regione Lombardia, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

- DELLA DELIBERAZIONE CONSILIARE 9/2/2016 N. 17, RECANTE L'APPROVAZIONE
DEFINITIVA DELLA SECONDA VARIANTE AL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO,
NELLA PARTE IN CUI HA RIDOTTO LE POTENZIALITA' EDIFICATORIE DELL'AREA DI
PROPRIETA';

- DELLA DELIBERAZIONE CONSILIARE 28/7/2015 N. 128, RECANTE L'ADOZIONE DELLA
VARIANTE;

- DI OGNI ALTRO ATTO PRESUPPOSTO, CONNESSO E CONSEGUENTE.

e per il risarcimento dei danni patiti

- PER EFFETTO DEI PROVVEDIMENTI IMPUGNATI.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Brescia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 aprile 2018 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i
difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A. Riferisce il Fallimento di essere proprietario di un compendio ubicato a cavallo dei Comuni di
Brescia e Bovezzo, identificato (quanto al Comune di Brescia) al mappale 763 del Fg. 4 e al mappale
20 del Fg. 6 del NCT.

B. Espone altresì il Fallimento, in punto di fatto, che:

- il sito, fortemente inquinato a causa delle pregresse impattanti attività industriali, deve essere sottoposto a bonifica;
 - per tale motivo, il Fallimento aveva promosso presso i due Comuni confinanti l'iniziativa di una classificazione urbanistica omogenea capace di stimolare, in sede di incanto fallimentare del compendio, un'offerta orientata alla riqualificazione urbanistica e ambientale della zona, gravando l'acquirente dell'onere di disinquinamento del sito;
 - il Fallimento ha investito risorse finanziarie per la caratterizzazione ambientale e per l'individuazione delle misure idonee alla bonifica;
 - con l'atto impugnato, l'amministrazione intimata ha violato le intese raggiunte con il Comune di Bovezzo, riducendo drasticamente le potenzialità edificatorie dell'area e pregiudicando ogni seria aspettativa di alienazione della medesima;
 - la CTU elaborata su incarico del giudice delegato nel 2013 stimava gli oneri per la bonifica del sottosuolo in € 6.789.899,55, operazione prodromica a qualunque intervento edilizio in loco;
 - per tale motivo, il Fallimento concordava con le due amministrazioni un protocollo d'intesa nel tentativo di riqualificare l'area, con attribuzione di una capacità edificatoria di 35.000 m² di superficie lorda di pavimento, distribuiti per due terzi in residenziale e un terzo in commerciale fino alla media struttura di vendita (l'accordo prevedeva lo sconto degli oneri di urbanizzazione mediante realizzazione di una tangenziale alla strada provinciale);
 - il 20/3/2012 il Comune di Brescia approvava il PGT, recependo il protocollo d'intesa fatta eccezione per la capacità edificatoria commerciale: era prevista una superficie lorda di pavimento di 23.202 m² e una superficie commerciale di 4.640 m² consentendo esercizi di vicinato fino a 250 m² e la media struttura con superficie sino a 1500 m²; il Comune di Bovezzo contemplava una slp massima vincolante di 11.666,67 m², di cui due terzi residenziali e un terzo commerciale;
 - i due tentativi di asta dell'area industriale, tenutisi il 13/6/2014 e il 19/9/2014, si sono conclusi senza il deposito di offerte;
 - il Fallimento tentava di individuare forme di pubblicizzazione più capillari, ma il Comune decideva di assegnare una minore capacità edificatoria al comparto;
 - la slp riservata all'area di proprietà è pari a 14.900 m² (in luogo dei precedenti 23.202 m²) con destinazione ad attività manifatturiere, logistica, trasporto, magazzinaggio (tra il 50% e il 100% della superficie), attività artigianale di servizio (max 40%), produzione di beni immateriali (max 20%), attività ricettive e direzionali (ciascuna max 10%); il Comune di Bovezzo ha mantenuto la slp pregressa di 11.622 m²;
 - è evidente che la variante, che contempla sia una riduzione del 36% della slp, sia sostanziali mutamenti di destinazione con eliminazione del commerciale, terziario e residenziale, comporta una penalizzazione importante sotto il profilo della perdita di capacità edificatorie e di destinazioni urbanistiche;
 - la ricorrente ha presentato un'osservazione (doc. 6), chiedendo che fossero mantenuti i diritti edificatori e le destinazioni d'uso in precedenza previsti, dal momento che le compressioni disposte implicherebbero la definitiva impossibilità di sbloccare la sorte delle aree e, di conseguenza, l'impraticabilità di qualsivoglia operazione di bonifica;
 - l'osservazione è stata ritenuta non suscettibile di accoglimento, poiché *“l'ambito introduce una nuova destinazione, la funzione produttiva e la realizzazione delle prestazioni pubbliche attese (bretella bypass della Via Conicchio, ripristino ambientale delle aree a sud del torrente Garza, cessione di aree per la realizzazione della viabilità carraia e ciclopedonale) sono incompatibili con un incremento di Slp”* (doc. 7 ricorrente);
 - nonostante la nuova disciplina, il Fallimento ha ricevuto dalla Regione Lombardia l'intimazione a procedere alla presentazione del Piano di caratterizzazione (effettivamente depositato il 22/3/2016).
- C. Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione, il ricorrente censura i provvedimenti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:
- a) Violazione degli artt. 1 comma 3-bis, 8 comma 1 lett. b), comma 2 lett. b) e lett. e-*quinques*, art. 10 comma 1 e 1-bis, 11 comma 5 della L.r. 12/2005, in quanto il previgente PGT aveva riconosciuto

l'interesse pubblico alla bonifica di un sito contaminato da decenni, e l'obiettivo era perseguibile senza gravare sulle risorse pubbliche, mentre l'opzione dell'acquisto di un privato interessato all'area è venuta improvvisamente meno in seguito all'irrazionale pianificazione di cui si è dato conto;

b) Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà, deficit motivazionale, incongruenza, illogicità, inosservanza del dovere di collaborazione tra amministrazioni, dato che:

- la scarsa ed estranea motivazione adottata dal Comune a sostegno della fortissima riduzione di capacità edificatoria e delle destinazioni ammesse induce a ritenere possibile l'intervento giurisdizionale sull'atto di pianificazione urbanistica, pur altamente discrezionale;
- l'osservazione è stata riscontrata immotivatamente (e senza una puntuale istruttoria), facendo riferimento a prestazioni pubbliche ritenute incompatibili con un incremento di slp, quando l'osservazione chiedeva semplicemente di mantenere quella preesistente;
- del tutto contraddittoriamente, gli obiettivi indicati nella relazione generale della variante racchiudono la cura ambientale e la rigenerazione urbana, tra i quali si colloca la bonifica dei siti inquinati;
- il pregresso riconoscimento di un'adeguata volumetria su un sito che ospita capannoni dismessi era strumento idoneo ad evitare il consumo di suolo agricolo o ancora vergine, che rientra tra gli scopi principali dell'amministrazione;
- siamo in presenza di un chiaro esempio di arbitrarietà, irrazionalità, irragionevolezza della scelta pianificatoria;
- l'accordo con l'amministrazione locale limitrofa è stato completamente pretermesso, in violazione del principio di leale collaborazione tra poteri pubblici.

D. Parte ricorrente formula istanza risarcitoria, con quantificazione da effettuare in corso di causa.

E. Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale, chiedendo la reiezione del gravame.

In punto di fatto espone che:

- nel PGT previgente (c.d. PGT 2012) l'area era inclusa nell'Ambito di Trasformazione B Conicchio, "Unità di Intervento B.2 SLM Spa", con indice territoriale 0,60 mq/mq, con prevalente destinazione residenziale, e slp massima di 26.914,32 m², di cui il 20% massimo utilizzabili a destinazione commerciale;

- il progetto di trasformazione prevedeva la riconversione dall'industria a residenza, terziario e commercio e la richiesta di realizzazione di un parco pubblico per 16.095 mq. di verde da cedere (con costo dell'opera a carico della proprietà pari a € 1.346.460), che avrebbe potuto interessare anche l'area di proprietà adiacente, in Comune di Bovezzo, e la deviazione della strada provinciale del Caffaro;

- l'attuazione delle disposizioni appena citate era mediata da un sub-procedimento programmatico, disciplinato dall'art. 36 delle NTA (doc. 6), in quanto le previsioni di trasformazione urbanistica inserite nel Documento di Piano erano modulate su tempi di attuazione diluiti in 10 anni ai fini di una migliore sostenibilità del carico urbanistico (detta scansione temporale era stata condivisa dalla Regione Lombardia nell'ambito del parere rilasciato in sede di approvazione del PGT, con deliberazione della Giunta regionale 8/2/2012 n. 2992 – doc. n. 10);

- con un primo bando del 9/5/2013 veniva programmata l'attuazione di interventi degli Ambiti di Trasformazione per circa 1/6 della slp residenziale complessiva prevista nel triennio 2013-2015 (per un totale di circa 80.000 mq di slp.), la domanda di partecipazione doveva essere presentata entro un termine stabilito (12/7/2013, poi prorogato al 30/8/2013 e successivamente sino al 16/9/2013);

- insediata la nuova amministrazione, con deliberazione n. 443 dell'8/10/2013, la Giunta approvava nuovi criteri di programmazione degli interventi di trasformazione ai sensi dell'art. 36 NTA, dando particolare rilievo al drastico contenimento del consumo di suolo agricolo, alla promozione di interventi di riuso delle aree già edificate, alla riqualificazione dei comparti urbani degradati e alla marginale occupazione di suolo libero all'interno del tessuto urbano consolidato, rivedendo la quantità massima di slp residenziale insediabile nel triennio 2014-2016, pari a 50.000 mq. (doc. 6);

- alla fine del mese di ottobre 2013 veniva pubblicato il nuovo invito alla presentazione di proposte di interventi attuativi negli AT previsti dal PGT ai fini della programmazione triennale, ma il

Fallimento SLM non presentava alcuna proposta, essendo all'epoca pendenti i tentativi di vendita del compendio immobiliare (rivelatisi poi infruttuosi) e le attività di stima delle passività ambientali, confluite nella presentazione del Piano di Caratterizzazione ai sensi del D. Lgs. 152/2006 in data 22/3/2016;

- contemporaneamente allo svolgersi delle procedure di programmazione degli interventi previsti dal PGT vigente, con deliberazione n. 442 dell'8/10/2013 (doc. n. 5) la Giunta dava impulso al procedimento di revisione del PGT, le cui linee generali erano incentrate sul contenimento e ridimensionamento del consumo di suolo, sulla riqualificazione dei suoli non urbanizzati come beni comuni capaci di dare qualità ecologica ed ambientale e sulla rinnovazione e riqualificazione del territorio già urbanizzato, in particolare sulla riconversione urbana delle aree degradate;

- i principi guida della variante generale erano ribaditi nel Documento Programmatico, approvato con comunicazione di Giunta comunale 26/2/2014 n. 84 (doc. n. 7, in particolare le pagine 4-6, 9-13 e 23 e ss.) e nel successivo Documento Strategico: entrambi gli elaborati ribadivano l'obiettivo dell'azzeramento del consumo di suolo attraverso l'eliminazione delle previsioni che comportano l'erosione di aree agricole e non urbanizzate a vantaggio di altre destinazioni d'uso e il principio della salvaguardia delle aree libere, tenuto conto dell'ampio patrimonio immobiliare disponibile, nuovo ed invenduto;

- la Relazione Generale della Variante (cfr. estratto al doc. n. 3) enunciava chiaramente i principi ispiratori della revisione del PGT vigente, riprendendo i concetti e i riferimenti già illustrati e declinandoli in specifici obiettivi (punto 1.5 pagine 43-46), fra i quali vi è la tutela del paesaggio esistente tramite la conservazione del territorio agricolo nella sua integrità, la conservazione degli spazi aperti urbani, anche piccoli, e la rigenerazione urbana puntuale negli ambiti oggetto di dismissione (cfr. pagine 50 e 51);

- il successivo punto 2.4 analizza l'eredità del PGT vigente e il suo stato di attuazione, evidenziando che le previsioni edificatorie degli Ambiti di Trasformazione del PGT vigente sono state attuate solo in minima parte e nessuno di quelli attivati risulta concluso, essendo ancora in itinere i Piani Attuativi ereditati dal PRG del 2004 (pagine 92-95);

- sulla scorta dell'analisi delle dinamiche demografiche e di movimento della popolazione residente e non, la variante rivede una riduzione del dimensionamento del Piano passando da 20.611 abitanti teorici a 14.217, per un totale di mq. 649.042,00 di nuova edificabilità distribuiti tra Ambiti di Trasformazione e progetti speciali del Piano delle regole (punto 2.6, pag. 98);

- la Regione, nel proprio parere, ha valutato positivamente gli elementi qualificanti della Variante *“che rendono il disegno di sviluppo territoriale maggiormente convergente col piano regionale e con gli indicatori di allineamento PGT/PTR nonché con gli sviluppi della normativa urbanistica regionale che, a discendere dalla L.R. 31/14, sta orientando con più forza i piani verso obiettivi di sostenibilità”* (pag. 2 dell'allegato A);

- il primo degli elementi qualificanti valutati con favore è *“l'evoluzione positiva del piano in termini di contenimento del consumo di suolo, dal momento che la variante non introduce nuove previsioni con consumo del suolo aggiuntivo ed anzi, tramite la rivisitazione complessiva degli Ambiti di Trasformazione, riduce del 51% (627.000 mq circa) l'ipotesi di consumo di suolo del DdP vigente. Di questa percentuale, inoltre, una considerevole quota (504.600 mq) riguarda aree agricole che vengono disimpegnate da future edificazioni. Un'altra contrazione trasformativa è operata in riferimento al PdR, dal quale la variante esclude alcuni areali, riducendo di ulteriori 40.000 mq il suolo potenzialmente edificabile”*;

- nel maggio del 2016 la Curatela riusciva a trovare le risorse per la presentazione di un Piano di Caratterizzazione, che veniva conseguentemente approvato in sede di Conferenza di servizi regionale (doc. 8 parte ricorrente);

- il Comune di Bovezzo ha reso parere favorevole al Piano, avendo condiviso la scelta sottesa (cfr. verbale Conferenza di Servizi del 16/5/2016 e suoi allegati – doc. 8 ricorrente).

F. Alla pubblica udienza del 18/4/2018 il gravame introduttivo è stato chiamato per la discussione e trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il Fallimento ricorrente censura le previsioni della variante generale al PGT, nella parte in cui hanno ridotto la capacità edificatoria del comparto e le destinazioni d'uso ammissibili.

1. Il ricorso è infondato e deve essere respinto, per le ragioni di seguito precisate.

1.1 E' noto che le scelte effettuate dall'amministrazione pubblica, nell'adozione degli strumenti urbanistici, costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico-discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al PRG, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni (Consiglio di Stato, sez. IV – 18/8/2017 n. 4033 e i precedenti evocati): nella formazione dello strumento urbanistico e nelle scelte che presiedono all'approvazione di varianti generali, l'amministrazione vanta di regola un'ampia potestà discrezionale per cui, salva l'esistenza di un piano attuativo approvato e convenzionato, nessun affidamento deriva dalla diversa destinazione pregressa della medesima area: l'autorità pianificatoria può anche apportare modificazioni «peggiorative» rispetto agli interessi del proprietario, in capo al quale è configurabile nulla più che una generica aspettativa al mantenimento della destinazione urbanistica gradita, ovvero a una *reformatio in melius*, analoga a quella di ogni altro proprietario di aree che aspiri ad una utilizzazione comunque proficua dell'immobile (T.A.R. Toscana, sez. I – 16/1/2017 n. 38 e la propria giurisprudenza menzionata).

1.2 Nella memoria di costituzione il Comune ha precisato che le aree di proprietà del ricorrente sono state inserite nel perimetro del nuovo AT B.1 Conicchio (doc. 15), sulla scorta della classificazione quali aree e fabbricati dismessi ai sensi della tavola rappresentativa del degrado generato da processi di urbanizzazione, sottoutilizzo e dismissione (tav. V-DG03 – doc. n. 16). La scheda dell'ambito (doc. n. 15) specifica che trattasi di area produttiva dismessa, che interessa sia il territorio comunale di Brescia che quello di Bovezzo, collocata in area pianeggiante e circondata da aree artigianali e da isolati residenziali di recente formazione. L'obiettivo della trasformazione è il recupero urbanistico ed ambientale di un'area degradata ed il consolidamento del ruolo produttivo dell'ambito, con 14.900 mq. di slp realizzabile e con prevalenza di destinazione manifatturiera, logistica, trasporto, immagazzinaggio ovvero artigianale di servizio, ricettiva, direzionale.

1.3 L'area del ricorrente ha ospitato attività industriali ed è oggi gravata da problematiche di inquinamento che esigono costose operazioni di bonifica. Le asserzioni del Fallimento sull'appetibilità del sito alla luce delle maggiori potenzialità edificatorie e delle destinazioni ammesse con la precedente pianificazione sono smentite, in punto di fatto, dagli infruttuosi tentativi di vendita all'asta sperimentati nel giugno e nel settembre 2014, quando erano in vigore le previsioni urbanistiche delle quali si chiede la reintroduzione. Gli oneri per la rimozione dell'inquinamento (stima 2013) sono quantificati in € 6.789.899,55, e l'Ambito di Trasformazione previgente contemplava anche la realizzazione di un parco pubblico con oneri finanziari a carico della proprietà pari a € 1.346.460. La difesa comunale ha messo in luce, altresì, che i costi di bonifica/rimozione dei rifiuti sono più elevati nel caso di destinazione residenziale, dovendo i parametri rientrare in limiti più rigorosi di quelli stabiliti per i terreni destinati ad uso commerciale ed industriale (Tabella 1 allegato V al D.Lgs 152/06).

1.4 Non sussistono i dedotti difetti di motivazione, illogicità o contraddittorietà della previsione specifica rispetto alle linee generali di impostazione della variante. L'Ente locale è preposto alla cura degli interessi della collettività rappresentata, e la leale collaborazione con il confinante Comune di Bovezzo non appare vulnerata dalla scelta urbanistica, anche alla luce del parere favorevole reso in sede di Conferenza di Servizi il 16/5/2016.

1.5 Le riflessioni sviluppate al paragrafo 1.1 depotenziano la dedotta “aspettativa qualificata” alla conservazione della precedente destinazione. L’assenza di atti di pianificazione attuativa, accordi o intese vincolanti tra le parti induce a ritenere la posizione del Fallimento recessiva a fronte dell’esteso potere pianificatorio riconosciuto all’amministrazione.

2. In conclusione, la pretesa avanzata non è meritevole di positivo apprezzamento. Deve essere contestualmente rigettata la domanda risarcitoria.

La natura della controversia e le finalità perseguite dal Fallimento inducono il Collegio a compensare integralmente le spese di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando respinge il ricorso in epigrafe e la connessa domanda risarcitoria.

Spese compensate.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 18 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Stefano Tenca

IL PRESIDENTE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO