



N. 00050/2016 REG.PROV.COLL.

N. 01528/2015 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 staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1528 del 2015, proposto da:
COMUNE DI VOLTA MANTOVANA, rappresentato e difeso dall'avv. Claudia Portesi, con domicilio eletto presso il medesimo legale in Brescia, via Solferino 28;

contro

ASSOCIAZIONE ITALIA NOSTRA ONLUS, rappresentata e difesa dall'avv. Nadia Corà, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;

nei confronti di

PROVINCIA DI MANTOVA, non costituitasi in giudizio;
MINCIO RESORT SRL, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Eruzzi e Matteo Passeri, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Solferino 6;

e con l'intervento di

(ad opponendum)

FONTAINE SRL, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Garò, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Zima 3;
ANDREA BASSI, CARPINUS BLM SRL, SOLE LOMBARDIA UNO SRL, rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Luppi e Alberto Luppi, con domicilio eletto presso i medesimi legali in Brescia, via Solferino 10;

per l'ottemperanza

- alla sentenza del TAR Brescia Sez. I 31 dicembre 2014 n. 1467, con la quale sono state annullate le deliberazioni consiliari n. 41 del 7 ottobre 2013 e n. 51 del 12 dicembre 2013 del Comune di Volta Mantovana (adozione e approvazione della variante n. 1 al PGT);

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Associazione Italia Nostra Onlus, e di Mincio Resort srl;

Visti gli atti di intervento di Fontaine srl, Andrea Bassi, Carpinus BLM srl, Sole Lombardia Uno srl;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 114 cpa;

Visti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2015 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Volta Mantovana, con deliberazioni consiliari n. 32 del 29 settembre 2011 e n. 2 del 26 gennaio 2012, ha rispettivamente adottato e approvato il PGT.

2. In seguito, con deliberazioni consiliari n. 26 del 28 giugno 2012 e n. 34 del 27 settembre 2012, è stato rispettivamente adottato e approvato, in variante, il piano attuativo ATINB05-A “Via Sordello Nord”.

3. Infine, con deliberazioni consiliari n. 41 del 7 ottobre 2013 e n. 51 del 12 dicembre 2013, è stata rispettivamente adottata e approvata la variante n. 1 al PGT (variante generale). Nell’ambito di questa procedura, con decreto del 1 ottobre 2013 è stata conclusa la verifica di assoggettabilità alla VAS.

4. I suddetti provvedimenti sono stati impugnati davanti al TAR Brescia dall’Associazione Italia Nostra Onlus (ricorso n. 526/2012). Più precisamente, sono stati impugnati con il ricorso introduttivo gli atti relativi al PGT originario, con i primi motivi aggiunti gli atti relativi al piano attuativo ATINB05-A, e con i secondi motivi aggiunti gli atti relativi alla variante generale.

5. Il TAR Brescia Sez. I, con sentenza 31 dicembre 2014 n. 1467, ha deciso come segue:

(a) il ricorso introduttivo è stato dichiarato improcedibile, in quanto sostituito dalla variante generale (è stato seguito l’orientamento giurisprudenziale secondo cui “*il ricorso proposto avverso un piano urbanistico che, nelle more del relativo giudizio sia sostituito da altro piano di pari livello per scelta dell’amministrazione interessata, [diventa] puramente e semplicemente improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che nessuna utilità potrebbe più derivare al ricorrente dall’annullamento dell’atto impugnato*”);

(b) i primi motivi aggiunti sono stati dichiarati improcedibili, in quanto il piano attuativo ATINB05-A era stato nel frattempo revocato in autotutela (“*l’annullamento di un atto non più esistente non può apportare alcuna utilità alla ricorrente; integra anzi una vera impossibilità giuridica*”);

(c) i secondi motivi aggiunti sono stati accolti, con riferimento al motivo riguardante il conflitto di interessi del funzionario Giovanni Manuzzi, che aveva svolto un ruolo di rilievo nell’elaborazione della variante generale;

(d) questo vizio è stato considerato assorbente *“poiché comporta che il Comune debba rinnovare l'istruttoria del piano mediante tecnici nella necessaria posizione di imparzialità, con esiti concreti che non possono esser previsti né tantomeno sindacati nella sede attuale”*;

(e) le censure di invalidità derivata proposte nei secondi motivi aggiunti sono state dichiarate inammissibili per genericità *“la parte non si sarebbe dovuta limitare ad un richiamo della semplice intestazione di censure svolte a proposito di un atto diverso, ma avrebbe dovuto identificare con precisione le scelte pianificatorie rimaste in tesi immutate anche con la variante generale e riproporre contro di esse in termini discorsivi la propria critica”*);

(f) in conseguenza del conflitto di interessi del funzionario è stato disposto l'annullamento integrale delle deliberazioni consiliari n. 41/2013 e n. 51/2013 (adozione e approvazione della variante generale), con la precisazione che *“l'annullamento non si [riferisce] al decreto 1 ottobre 2013 relativo alla VAS, che è atto endoprocedimentale”*.

6. Il Comune, sulla base del parere legale del prof. Emanuele Boscolo di data 10 marzo 2015, ha interpretato la sentenza n. 1467/2014 nel senso della caducazione dell'intero PGT, senza reviviscenza del precedente PRG. Conseguentemente, con deliberazione consiliare n. 4 del 13 marzo 2015, è stata dichiarata applicabile la disciplina delle zone bianche di cui all'art. 9 comma 1 del DPR 6 giugno 2001 n. 380. È stata però salvaguardata l'efficacia dei titoli edilizi rilasciati sulla base del PGT e della variante generale, nonché l'efficacia dei piani attuativi approvati sulla base del PGT.

7. Contestualmente, con deliberazione consiliare n. 23 del 13 marzo 2015, è stato avviato il procedimento di elaborazione di un nuovo PGT, comprensivo di VAS.

8. Con atto notificato il 13 luglio 2015 e depositato il 14 luglio 2015 il Comune ha proposto ricorso per ottemperanza alla sentenza n. 1467/2014. Il ricorso è stato formulato ai sensi dell'art. 112 comma 5 cpa, ossia al fine di ottenere chiarimenti in ordine alle modalità di ottemperanza. In particolare, il Comune chiede (i) se

l'annullamento della variante generale abbia travolto anche la disciplina contenuta nel PGT originario, e (ii) se la nuova istruttoria a cui fa riferimento la sentenza sia da intendere come elaborazione *ex novo* del PGT o come variante generale di un PGT esistente ed efficace.

9. Si sono costituiti in giudizio l'Associazione Italia Nostra Onlus e Mincio Resort srl, rispettivamente condividendo e contestando l'interpretazione della sentenza n. 1467/2014 seguita dal Comune. In opposizione alla tesi del Comune hanno fatto intervento Fontaine srl, Andrea Bassi, Carpinus BLM srl e Sole Lombardia Uno srl, soggetti interessati all'attuazione delle previsioni urbanistiche del PGT originario.

10. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

Sulla pronuncia in rito

11. La sentenza n. 1467/2014, nella parte in cui si esprime sul PGT originario, è una pronuncia in rito, e dunque prende in considerazione il PGT come oggetto processuale e non come disciplina sostanziale. Questo significa che il percorso logico seguito dal giudice si ferma al piano processuale e non produce alcun effetto sostanziale. Un effetto sostanziale (modifica della disciplina urbanistica) può infatti derivare solo da una pronuncia che definisca chiaramente il nuovo quadro giuridico, ossia da una pronuncia nella cui motivazione vengano affrontate nel merito le censure proposte dal ricorrente. Una simile pronuncia, indipendentemente dalla qualificazione formale, è intrinsecamente di accertamento e di annullamento.

12. Al contrario, una pronuncia che non si occupa dei profili sostanziali delle censure non può provocare conseguenze per gli atti amministrativi che regolano il merito urbanistico. Pertanto, le osservazioni contenute ai punti 9 e 10 della sentenza n. 1467/2014 sul carattere sostitutivo della variante generale rispetto al PGT originario non sono idonee a formare un giudicato sostanziale.

Sul rapporto tra variante generale e PGT originario

13. Non è possibile ottenere un effetto di giudicato sostanziale a proposito del PGT originario neppure facendo leva su specifici elementi della pronuncia di merito relativa alla variante generale. In realtà, il motivo su cui si basa l'annullamento della variante generale (mancata astensione del funzionario Giovanni Manuzzi, responsabile del Servizio Tecnico e autorità competente per la VAS) non trova precisa corrispondenza nei vizi lamentati nei confronti del PGT originario (dove si affermava la posizione di incompatibilità dell'arch. Giulio Mondini, funzionario comunale e responsabile tecnico della ditta Sister srl, quest'ultima nominata autorità competente per la VAS). Trattandosi di vicende personali distinte, non emerge alcun vincolo logico che imponga di considerare travolto anche il PGT. Vi è piuttosto un elemento che suggerisce la conclusione opposta. Si tratta della precisazione esposta al punto 17 della sentenza n. 1467/2014 circa il fatto che la verifica sulla VAS non è ricompresa nell'annullamento: se non risultano demoliti neppure tutti gli atti che compongono la variante generale, e specificamente neppure la pronuncia sulla VAS di cui si è verosimilmente occupato anche il funzionario in conflitto di interessi, non è certamente ragionevole ritenere caducato il PGT originario.

14. Vi è poi nella pronuncia sulla variante generale una preclusione ulteriore all'estensione della caducazione al PGT originario, ed è precisamente la dichiarazione di inammissibilità delle censure di invalidità derivata. In questo caso non si tratta di semplice assorbimento di motivi, ma di una pronuncia che fa stato, sia pure senza affrontare il merito delle questioni. A causa della reiezione delle censure riguardanti il PGT originario l'annullamento dispone di una base motivazionale espressamente riferita alla sola variante generale. Ne consegue che, per la parte riproduttiva del PGT originario, la disciplina della variante generale non è stata cancellata dal mondo giuridico, ma è stata semplicemente ricondotta alla sua sede iniziale, ossia al PGT stesso, essendo venuto meno l'involucro della variante generale.

15. L'unico effetto conformativo della sentenza n. 1467/2014 che, pur essendo riferito alla variante generale, è idoneo a riflettersi sul PGT originario è l'affermazione contenuta al punto 17 circa il potere-dovere dell'amministrazione di elaborare una nuova pianificazione mediante funzionari privi di conflitti di interessi. Una nuova pianificazione è un fenomeno fisiologico per l'amministrazione, ma nel contesto della controversia in esame può essere intesa anche come lo strumento con cui vengono risolti i problemi sostanziali non affrontati nella sentenza.

Sulla disciplina urbanistica in vigore

16. Poiché, per le ragioni sopra esposte, non si può desumere dalla sentenza n. 1467/2014 la caducazione della disciplina contenuta nel PGT originario, si deve ritenere, coerentemente con i principi della materia, che l'annullamento della variante generale abbia restituito al PGT originario il ruolo di strumento urbanistico generale. Non vi sono quindi i presupposti per l'applicazione della disciplina delle zone bianche.

17. Si tratta però di un PGT esposto, come si è visto, alla riedizione del potere di pianificazione. Questo non significa che il PGT debba essere necessariamente modificato. Significa piuttosto che all'amministrazione spetta il potere-dovere di fare chiarezza sui diritti edificatori, e che tale chiarimento deve essere effettuato a partire dal PGT originario, non essendovi una *tabula rasa* su cui si interviene per la prima volta.

Sulla certezza del diritto

18. L'operazione di precisazione della disciplina urbanistica richiede tempi rapidi, essendo necessario ripristinare quanto prima la certezza del diritto, e incontra una serie di limiti di carattere generale.

19. In proposito, occorre distinguere i diritti edificatori sotto due profili: (a) i diritti generati esclusivamente dal PGT e quelli su cui ha inciso la variante generale; (b) i diritti consolidati e quelli ancora soltanto potenziali.

20. Tenendo presenti queste distinzioni, tutti i titoli edilizi rilasciati sulla base del PGT originario o della variante generale, nonché i piani attuativi approvati sulla base del PGT o della variante generale, ricadono nell'area dell'affidamento tutelabile, e dunque restano validi e regolati dai predetti strumenti urbanistici. L'approvazione di un piano attuativo implica la possibilità di ottenere, secondo i principi della materia, i titoli edilizi necessari per eseguire o completare i lavori. Rispetto a tutti questi atti l'amministrazione conserva unicamente il potere di intervenire in autotutela, indicando profili di illegittimità in grado di superare l'affidamento dei privati.

21. In mancanza di un titolo edilizio già rilasciato o di un piano attuativo approvato, i diritti edificatori fondati sul PGT originario possono essere utilizzati secondo la disciplina del PGT stesso, ma solo se confermati (o nei limiti in cui siano confermati) dall'amministrazione con la tempistica descritta qui di seguito.

22. I diritti edificatori basati esclusivamente sulla variante generale e non ancora consolidati in un titolo edilizio o in un piano attuativo sono invece travolti dall'annullamento, e così pure i pesi per la proprietà privata e i limiti di utilizzazione introdotti dalla variante generale, tranne quando siano stati recepiti in un titolo edilizio o in un piano attuativo.

23. Il Comune conserva il potere di modificare anche *in peius* la pianificazione contenuta nel PGT originario, in base al principio secondo cui i diritti edificatori non ancora consolidati sono recessivi rispetto alla disciplina urbanistica sopravvenuta. Quest'ultima, a sua volta, deve rispettare i canoni di ragionevolezza e trasparenza degli obiettivi, e individuare un rapporto di proporzionalità tra obiettivi pubblici e sacrifici imposti ai privati. È quindi necessario un approfondimento istruttorio che fornisca adeguata motivazione alle nuove scelte urbanistiche.

Sulla tempistica

24. Nel bilanciamento degli interessi pubblici e privati, considerando che è stata avviata ancora nel marzo del 2015 l'attività di elaborazione di un nuovo PGT, si ritiene possibile e utile proceduralizzare il percorso di formazione della certezza del diritto, individuando a tale fine una scadenza ravvicinata.

25. Più precisamente, viene riconosciuto al Comune un termine di 90 giorni dal deposito della presente sentenza per adottare una variante (generale o parziale) al PGT originario.

26. Nel frattempo resta sospeso l'esame delle istanze di rilascio dei permessi di costruire (o SCIA equivalenti), ad eccezione di quelle riferite a piani attuativi già approvati. Parimenti resta sospeso l'esame delle istanze di approvazione di nuovi piani attuativi. Può invece proseguire l'attività edilizia libera, e quella sottoposta a semplice comunicazione, secondo le regole del PGT originario.

27. Qualora non venga adottata alcuna variante nel termine sopra indicato, si dovrà ritenere che il Comune abbia confermato integralmente il PGT originario, ferma restando la possibilità di attivare o proseguire l'eventuale elaborazione di una nuova disciplina urbanistica secondo la procedura ordinaria.

28. Qualora invece la variante sia adottata tempestivamente, vi sarà continuità di disciplina con il PGT per le previsioni urbanistiche non modificate, mentre per quelle modificate si produrrà il normale effetto di salvaguardia.

29. In ogni caso, alla scadenza del termine di 90 giorni sopra indicato termina la moratoria relativa al rilascio dei permessi di costruire e all'approvazione dei nuovi piani attuativi.

Conclusioni

30. Il ricorso deve quindi essere definito mediante le indicazioni esposte ai punti precedenti, che si discostano dalla linea interpretativa seguita finora dal Comune.

31. La complessità delle questioni proposte giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio. Il contributo unificato rimane a carico del Comune.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia
(Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

- (a) formula le indicazioni esposte in motivazione;
- (b) compensa integralmente le spese di giudizio, mantenendo il contributo unificato a carico del Comune.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Calderoni, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Mara Bertagnolli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/01/2016

IL SEGRETARIO

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