



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 943 del 2012, proposto da:
Ferriera Lamifer Spa, rappresentato e difeso dagli avv. Giacomo Bonomi, Giuliano Rizzardi, con domicilio eletto presso Giacomo Bonomi in Brescia, via V. Emanuele II, 60;

contro

Comune di Travagliato, Provincia di Brescia;

per l'annullamento

della deliberazione 28 ottobre 2011 n°70, con la quale il Consiglio comunale di Travagliato ha approvato le controdeduzioni alle osservazioni relative al Piano per il governo del territorio – PGT e approvato lo stesso in via definitiva;

degli atti e provvedimenti tutti presupposti, connessi e consequenziali, e in particolare:

del Piano delle regole;

del Piano dei servizi;

della rappresentazione cartografica;

dell'azzonamento per la parte di competenza;

nonché per la condanna

dell'amministrazione intimata a correggere la cartografia di PGT nel senso della conformità della stessa a quella presentata a corredo dello Sportello unico attività produttive – SUAP di cui alla denuncia inizio attività 16 giugno 2008;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 maggio 2014 il dott. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Ferriera Lamifer S.p.a., odierna ricorrente, è proprietaria in Travagliato già dal 1978 di un'area di circa 77 mila mq, distinta al Catasto di quel Comune al foglio 1 mappali 42, 51 e 52, all'epoca classificata dai vigenti strumenti urbanistici come agricola (fatto pacifico in causa; per i dati catastali v. comunque doc. 2 ricorrente, copia della convenzione urbanistica di cui appresso, p. 2); interessata ad utilizzarla per un proprio insediamento produttivo, promuoveva quindi una procedura di sportello unico per le attività produttive – SUAP, tradottasi nella relativa delibera consiliare di approvazione, 3 giugno 2004 n°69 (doc. 1 ricorrente, copia di essa) e nella conseguente convenzione urbanistica, atto 3 agosto 2004 rep. n°107527 racc. n°23676 Notaro Petroboni di Chiari (doc. 2 ricorrente, cit.).

A seguito di difficoltà sorte, concernenti in sintesi l'accertata impossibilità di concordare con la gerente Terna S.p.a. lo spostamento di una linea elettrica che interessa il fondo, la Lamifer non riusciva a completare le opere di cui ai permessi di costruire rilasciati in attuazione della convenzione -permesso 12 maggio 2005

n°n°3949 concernente le opere di urbanizzazione (doc. 11 ricorrente, copia di esso) e poi permesso 10 aprile 2008 n°14, concernente il capannone (doc. 12 ricorrente, copia di esso)- e pertanto, già con lettera 20 dicembre 2006 (doc. 10 ricorrente, copia di essa), domandava all'amministrazione di rivedere i tempi dell'intervento; presentava poi in data 17 giugno 2009 una dichiarazione di inizio attività – DIA, rubricata dal Comune quale P.E. n°82- DIA/2009, volta a modificare le opere del SUAP già assentite, asseritamente per poter effettuare le opere (doc. 13 ricorrente, copia DIA; gli estremi di protocollo si evincono dal doc. 14 ricorrente, copia ordine di non procedere, di cui appresso).

A fronte di ciò, peraltro, la Lamifer riceveva la missiva del Comune 15 luglio 2009, che da un lato le proibiva di effettuare l'intervento oggetto di DIA, motivando essenzialmente con l'intervenuta scadenza dei termini assegnati per eseguire il SUAP sia dalla convenzione sia dai permessi di costruire, dall'altro lato testualmente asseriva: “in ottemperanza ai principi di proporzionalità, di conservazione degli atti giuridici, di non aggravamento ed economia generale del procedimento, nonché in applicazione analogica dell'art. 10 bis della legge 241 del 1990 in quanto compatibile... qualora entro dieci giorni dal ricevimento della presente, siano presentate per iscritto osservazioni pertinenti...in base alle quali possano essere superati i motivi di diniego sopraesposti, il presente ordine sarà revocato e l'intervento potrà essere effettuato...”; infine, qualificava la nota come provvedimento impugnabile in sede giurisdizionale (doc. 14 ricorrente, cit.).

La Lamifer presentava le proprie osservazioni il 27 luglio 2009 (doc. 15 ricorrente, copia di esse), senza ricevere risposte.

Nelle more, la Lamifer vedeva adottare, con delibera consiliare 25 marzo 2011 n°16, il piano di governo del territorio – PGT (doc. 16 ricorrente, copia delibera), e interveniva nel procedimento con propria osservazione (doc. 17 ricorrente, copia di essa), parzialmente accolta nella delibera di approvazione del piano di cui in

epigrafe nel senso di prevedere che l'area di interesse, già individuata come SUAP, dovesse essere attuata "con piano attuativo secondo gli indici e parametri previsti dal SUAP stesso", precisando come la zona fosse soggetta a valutazione ambientale strategica – VAS (doc. ti 20 e 21 ricorrenti, copia delibera di approvazione ed estratto Piano delle regole; la citazione è dall'art. 27.4 di esso).

La Lamifer, peraltro, riteneva tutto ciò non soddisfacente del proprio interesse: rilevando che, a proprio avviso, la cartografia di PGT non era stata adeguata al riportato disposto dell'art. 27.4 del Piano delle regole, indirizzava il 3 luglio 2012 al Comune una "richiesta di correzione cartografica", in cui indicava gli elaborati cartografici del PGT a suo avviso da emendare, in sintesi nel senso di eliminare da essi le previsioni di zona paesaggistico ambientale rappresentate per il proprio terreno e sostituirle con previsioni coerenti con il SUAP. Non ricevendo risposta, proponeva il presente ricorso giurisdizionale, articolato in tre complesse censure, riconducibili ai seguenti due motivi:

- con il primo di essi, corrispondente alle censure prima e seconda alle pp. 16 e 19 dell'atto, deduce eccesso di potere per contraddittorietà. In proposito, precisa di avere richiesto nella propria osservazione tre distinte utilità: il riconoscimento dell'area come già interessata da SUAP, la sua riclassificazione come ambito di trasformazione - ATP a destinazione produttiva con riconoscimento a scomputo degli oneri già versati e loro fissazione al minimo nonché il corrispondente adeguamento della cartografia. Ciò posto, afferma che la contraddittorietà starebbe nell'aver previsto un piano attuativo corrispondente al SUAP, senza però correggere la cartografia;
- con il secondo motivo, corrispondente in sostanza alla terza censura a p. 27 dell'atto, ma anticipato anche nella prima, deduce ulteriore eccesso di potere per contraddittorietà, individuato nell'aver previsto la VAS per l'area in questione, là

dove dovrebbe ritenersi quella asseritamente già compiuta per il SUAP (pp. 17 ultime tre righe e 18 prime sei righe).

Con successiva istanza 14 gennaio 2013, la ricorrente avanzava istanza di tutela cautelare, respinta dalla Sezione con ordinanza 28 febbraio 2013 n°94 sul presupposto della mancanza di un pericolo attuale e poi accolta in grado di appello con ordinanza C.d.S. sez. IV 12 giugno 2013 n°2219, nel senso di prescrivere, senza altre misure, la sollecita fissazione di una udienza di merito, per cui la ricorrente depositava istanza il 4 luglio 2013, ribadendo infine le proprie asserite ragioni con memoria 4 aprile 2014.

La Sezione, all'udienza del giorno 7 maggio 2014, tratteneva infine il ricorso in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini di cui appresso.
2. Il primo motivo è fondato e va accolto, per quanto di ragione. E' pacifico in fatto quanto esposto in narrativa: da un lato, il Comune ha ritenuto di dare riscontro positivo all'osservazione della Lamifer, e nel suo nuovo strumento urbanistico generale ha previsto che l'area di interesse si possa edificare "con piano attuativo secondo gli indici e parametri previsti dal SUAP stesso" (doc. ti ricorrente 20 e 21, cit.); dall'altro però, a corredo di tale previsione, ha allegato una cartografia non coerente, che il precedente SUAP non rappresenta, Si veda la copia della istanza di correzione (doc. 22 ricorrente), ove si elencano le discrasie, e la si raffronti con le tavole, prodotte come doc. ti da 17 a 20 ricorrente: ad esempio, nella tavola 5 "classi di sensibilità" una "sensibilità elevata" per una porzione dell'area contraddice la destinazione a SUAP.
3. Ciò posto, è insegnamento giurisprudenziale in tema di interpretazione dell'atto amministrativo – per tutte C.d.S. sez. V 22 agosto 2003 n°4734- che in caso di contrasto tra le indicazioni grafiche e le prescrizioni normative dello strumento

urbanistico generale, prevalgano le prescrizioni normative, in quanto le risultanze grafiche possono chiarire e completare quanto è normativamente stabilito nel testo, non già sovrapporsi o negare quanto da esso risulta.

4. Il contrasto interno al piano impugnato ne comporta quindi l'illegittimità per eccesso di potere, e va risolto nel senso della prevalenza della previsione di SUAP, alla quale andrà adeguata la cartografia in sede di riedizione del potere amministrativo.

5. Va poi chiarito che l'adeguamento suddetto, così come affermato, per tutte, già da C.d.S. sez. VI 18 giugno 2002 n° 3338, rappresenta un effetto conformativo della pronuncia di annullamento, non già una condanna a risarcimento in forma specifica. Ne segue che la domanda di "condanna" proposta dalla ricorrente al fine di far obbligare l'amministrazione intimata a correggere la cartografia di PGT va correttamente qualificata come precisazione della domanda di annullamento, nel senso di invocarne un preciso contenuto, appunto, conformativo.

6. A tale conclusione poi non osta il disposto, pure invocato dalla ricorrente, dell'art. 31 comma 3 c.p.a. per cui "il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio... quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione". Anche ammesso che detta norma preveda effettivamente un'azione di condanna ad un facere specifico, essa è infatti dettata per il solo caso di azione avverso il silenzio, che qui non ricorre.

7. D'altro canto, questo Giudice nemmeno può essere più preciso in ordine agli esatti termini dell'effetto conformativo dell'annullamento, nel senso che l'adeguamento della cartografia, pur necessario, comporta all'evidenza una serie di operazioni tecniche – e quindi un'istruttoria- che non possono determinarsi in questa sede.

8. Va invece respinto il secondo motivo, incentrato sulla non necessità di VAS per il piano attuativo previsto dal PGT e sulla possibilità di utilizzare in luogo di essa la VAS asseritamente già compiuta per il SUAP. E' sufficiente osservare che il SUAP è stato approvato con delibera consiliare 3 giugno 2004 n°69 (doc. 1 ricorrente, cit.); la VAS è stata introdotta nell'allora Comunità europea Direttiva 2001/42/CE, detta appunto Direttiva VAS, entrata in vigore il 21 luglio 2001, ma è stata recepita nel nostro ordinamento solo con la parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006 n°152 entrata in vigore il 31 luglio 2007, modificata e integrata dal d. lgs. 16 gennaio 2008 n°4 entrato in vigore il 13 febbraio 2008 e dal d. lgs. 29 giugno 2010 n°128, pubblicato nella Gazz. Uff. 11 agosto 2010 n°186. Non si vede allora come l'istruttoria sul SUAP –in disparte ogni giudizio sul merito dei relativi contenuti– avrebbe potuto tener conto di un istituto allora inesistente.

9. Il riconoscimento solo parziale delle ragioni della ricorrente è giusto motivo per compensare le spese.

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 accoglie e per l'effetto ai sensi e nei limiti di cui i motivazione annulla la deliberazione 28 ottobre 2011 n°70 del Consiglio comunale di Travagliato. Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/05/2014

IL SEGRETARIO

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