

EDILIZIA ED URBANISTICA: Permesso di costruire - Natura - Atto amministrativo vincolato - Conseguenze.

Tar Lombardia - Brescia, Sez. I, 12 novembre 2020, n. 785

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2021, pag. 262

“[...] il rilascio di titolo abilitativo all'edificazione (e corrispondentemente il diniego) costituisce atto amministrativo vincolato alla verifica della conformità della richiesta alla disciplina urbanistico-edilizia [...].

Conseguentemente, nel procedimento di rilascio non vi può essere spazio per una valutazione di tipo discrezionale, segnatamente sotto forma di parere dell'Ufficio tecnico. Se il progetto è congruente alla strumentazione urbanistica, il permesso di costruire deve essere rilasciato; in caso contrario, deve essere denegato [...].

E', dunque, illegittima la previsione del PGT del Comune [...] che subordina il rilascio del titolo edilizio autorizzatorio degli interventi di ampliamento in zona Produttivo RIR al preventivo parere favorevole dell'UTC [...].”

FATTO

1. La Società Italiana Acetilene e Derivati – SIAD S.p.A. svolge l'attività di produzione e stoccaggio di gas a uso industriale nello stabilimento, di sua proprietà, ubicato in parte nel territorio del Comune di Osio di Sopra e in parte nel territorio del Comune di Levate.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società SIAD S.p.A. impugna le deliberazioni del Consiglio comunale di Levate in epigrafe indicate di approvazione del PGT, nella parte in cui il nuovo strumento urbanistico classifica l'area di sua proprietà come zona “Produttivo RIR”, disciplinata dall'articolo 4.2.2 della NTA del Piano delle Regole. In sintesi, la ricorrente si duole che la nuova disciplina urbanistica limiti fortemente le possibilità di ampliamento dell'esistente.

2. Chiede, pertanto, la società SIAD S.p.A. che gli atti impugnati siano in parte qua annullati, perché viziati da “Violazione e falsa applicazione degli artt. 41, 43, 97 e 111 Cost.; violazione e falsa applicazione della L.R. n. 12/2012 ed in particolare degli artt. 8, 10 e 13; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990; violazione e falsa applicazione del contenuto della delibera Consigliare di Levate n. 4/2012, del D.P.C.M. del 25.02.2005 e della D.G.R. 7/19794 del 10/12/2004; eccesso di potere per irragionevolezza, carenza di istruttoria, travisamento dei fatti, carenza del presupposto, sviamento, contraddittorietà interna ed esterna, violazione del principio di proporzionalità, assenza di motivazione, violazione di legittime aspettative”.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Levate, opponendosi alle tesi avversarie e concludendo per la reiezione del ricorso.

In punto di fatto, l'Amministrazione evidenzia che l'attività produttiva svolta dalla ricorrente è a rischio di incidente rilevante, come tale è soggetta a rapporto di sicurezza ex articolo 8 D.Lgs. n. 334/1999, e che lo stabilimento di produzione è stato inserito dall'elaborato tecnico ex D.M. 9.05.2001, approvato con deliberazione consiliare n. 4/2012, nella terza zona di attenzione ai sensi del D.P.C.M. 25.02.2005. In punto di diritto, parte resistente rappresenta di avere, nell'ambito della discrezionalità che connota il potere pianificatorio, optato per il contenimento degli ambiti produttivi in linea con il previgente PRG.

4. Dopo l'ulteriore scambio di scritti difensivi, la causa è stata introitata alla pubblica udienza del 28 ottobre 2020.

DIRITTO

1. Viene in decisione la causa promossa dalla società SIAD S.p.A. avverso il nuovo PGT del Comune di Levate nella parte in cui classifica l'area di sua proprietà e su cui sorge (parte) dello stabilimento di produzione della stessa come zona "Produttivo RIR", in quanto lo stabilimento è a rischio di incidente rilevante e dunque assoggettato al D.M. 9.05.2001.

L'articolo 4.2.2 della NTA del Piano delle Regole per la zona "Produttivo RIR" consente per gli edifici esistenti gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di risanamento e restauro conservativo e di ristrutturazione edilizia, nonché l'ampliamento nella misura massima del 5% della SLP autorizzata alla data di adozione del PGT, e solamente per eseguire adeguamenti tecnologici degli impianti e delle strutture anche a seguito di sopraggiunte disposizioni normative, purché non vi sia modifica del rischio industriale precedentemente certificato in conformità al precitato D.M. 9.05.2001 e s.m.i., e previo parere favorevole dell'Ufficio tecnico comunale.

2. Con un unico, articolato, motivo di impugnazione la ricorrente contesta:

(i) che il Comune abbia controdedotto alla propria osservazione (volta a ottenere l'estensione alle zone RIR della disciplina degli ampliamenti prevista dall'articolo 4.2.1. delle NTA per la zona Pc "produttivo consolidato", ovvero l'introduzione di una norma ad hoc che consenta l'ampliamento dell'esistente), dichiarando di accoglierla parzialmente ma con rinvio a quanto deliberato in relazione all'osservazione presentata da SABO S.p.A., e finendo in tal modo per approvare una disciplina non richiesta;

(ii) che il nuovo PGT abbia imposto sulla propria area un vincolo di inedificabilità assoluta, peraltro non indennizzato, il quale si porrebbe in contrasto con sia il D.P.C.M. 25.02.2005 (che nelle aree – quale quella qui in esame - classificate di terza fascia nello studio del cd. "rischio rilevante" vieta

solamente l'insediamento di centri di aggregazione di soggetti vulnerabili), sia con la deliberazione del Consiglio comunale n. 4/2012 (che afferma la compatibilità del proprio stabilimento con il territorio comunale di Levate);

(iii) che la scelta pianificatoria del Comune sia del tutto immotivata e violi il principio di proporzionalità, specie laddove subordina l'ampliamento dell'esistente al parere favorevole dell'UTC.

3.1. Quanto alla censura sub (i), il Collegio ritiene che meriti essere ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale per il quale le osservazioni presentate dagli interessati nell'ambito del procedimento di approvazione dello strumento urbanistico generale costituiscono meri apporti collaborativi, il cui rigetto non necessita di una puntuale motivazione (cfr., T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. I, sentenza n. 2407/2018; T.A.R. Umbria, sentenza n. 567/2018; C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 5125/2018).

La società SIAD S.p.A. non vantava, dunque, un'aspettativa giuridicamente tutelata a una autonoma e puntuale valutazione della propria osservazione.

Ben poteva il Comune – così come ha fatto – esaminare congiuntamente, per ragioni di economia procedimentale osservazioni attinenti la medesima questione (nello specifico, l'edificabilità nelle aree su cui insistono stabilimenti produttivi classificati a rischio di incidente rilevante), e darvi una risposta unitaria e omogenea, così da evitare disparità di trattamento (cfr., T.A.R. Abruzzo – Pescara, sentenza n. 720/2010; T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, sentenza n. 1897/2019).

La società SABO S.p.A. (che pure svolge un'attività produttiva a rischio di incidente rilevante) aveva anch'essa chiesto in sede di osservazione che venisse data la possibilità di ampliare l'esistente nelle zone "Produttivo RIR". Il Comune, legittimamente, anziché introdurre una disciplina speciale per l'area di proprietà della presentatrice dell'osservazione, ha dettato una disciplina omogenea per tutte le aree "Produttivo RIR", compresa, dunque, anche quella della ricorrente.

In definitiva, la censura è infondata.

3.2.1. Quanto alla doglianza sub (ii), va innanzitutto ricordata la nota e consolidata distinzione giurisprudenziale tra vincoli conformativi e vincoli espropriativi o sostanzialmente espropriativi. I primi sono quelli che dividono in tutto o in parte il territorio comunale in zone assoggettate a una disciplina dello ius aedificandi omogenea (cd. zonizzazione), per cui si connotano per il fatto di incidere su una generalità di beni, potenzialmente appartenenti a una pluralità indifferenziata di soggetti, beni che vengono accumulati in ragione delle caratteristiche intrinseche degli stessi e del contesto nel quale si inseriscono (cfr., T.A.R. Emilia Romagna – Parma, sentenza n. 278/2017;

C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 3116/2018). I secondi sono quelli che riservano alla mano pubblica l'edificazione in una specifica area (cd. localizzazione) o che svuotano sostanzialmente di contenuto del diritto di proprietà su di un determinato bene (cfr., T.A.R. Valle d'Aosta, sentenza n. 93/2015, C.d.S., Sez. II, sentenza n. 342/2020).

In altre parole, mentre “con il vincolo conformativo si provvede a una zonizzazione dell'intero territorio comunale o di parte di esso, si da incidere su di una generalità di beni e nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, con il vincolo espropriativo si incide in modo particolare su beni determinati in funzione della localizzazione di un'opera pubblica” (C.d.S. IV, 6241/2019).

Ora, la disciplina qui contestata si applica indistintamente a tutte le aree classificate “Produttivo RIR”, consente sia interventi edilizi di tipo conservativo, sia ampliamenti, non localizza alcuna opera di pubblica utilità da realizzarsi esclusivamente dalla mano pubblica.

Dunque, deve concludersi che il nuovo PGT non ha posto alcun vincolo di inedificabilità sull'area della ricorrente, ma solamente un vincolo conformativo.

3.2.2. Va, poi, osservato che la disciplina delle attività a rischio di incidente rilevante incide sull'attività pianificatoria nel senso di dettare requisiti minimi di sicurezza, ma non impedisce ai Comuni di adottare misure più stringenti, anche per le aree a rischio più basso, quale appunto quella della ricorrente.

In generale, l'aspirazione del singolo proprietario a una migliore destinazione urbanistica (nel caso di specie, secondo quanto rappresentato dal Comune e non contestato dalla ricorrente, il previgente PRG dettava non dissimili limitazioni all'edificazione) resta una aspettativa non qualificata e, come tale, non tutelata dall'ordinamento (cfr., T.A.R. Lazio – Roma, Sez. II bis, sentenza n. 505/2020; C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 4297/2019) a fronte di scelte non inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità (v. della Sezione sentenza n. 487/2018).

La previsione del PGT di Levate in esame non risulta inficiata né dagli uni, né dalle altre, sicché anche la doglianza sub (ii) è infondata.

3.3. Quanto, infine, alla censura sub (iii), occorre considerare che il rilascio di titolo abilitativo all'edificazione (e corrispondentemente il diniego) costituisce atto amministrativo vincolato alla verifica della conformità della richiesta alla disciplina urbanistico-edilizia (cfr., C.d.S., Sez. II, sentenza n. 3972/2019; C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 3317/2018).

Conseguentemente, nel procedimento di rilascio non vi può essere spazio per una valutazione di tipo discrezionale, segnatamente sotto forma di parere dell'Ufficio tecnico. Se il progetto è

congruente alla strumentazione urbanistica, il permesso di costruire deve essere rilasciato; in caso contrario, deve essere denegato (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 18/2019).

E', dunque, illegittima la previsione del PGT del Comune di Levate che subordina il rilascio del titolo edilizio autorizzatorio degli interventi di ampliamento in zona Produttivo RIR al preventivo parere favorevole dell'UTC.

4.1. In conclusione, il ricorso è accolto con riferimento alla sola censura sub (iii).

Per l'effetto gli atti impugnati sono annullati nella sola parte in cui subordinano l'ampliamento in zona "Produttivo RIR" al preventivo parere dell'UTC.

4.2. Trattandosi di un accoglimento parziale, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

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 nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto annulla gli atti impugnati nella sola parte in cui subordinano l'ampliamento in zona "Produttivo RIR" al preventivo parere dell'UTC.

Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandra Tagliasacchi, Primo Referendario, Estensore

Elena Garbari, Referendario