

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Interruzione ex art. 80 c.p.a. - Disciplina – Decorrenza del termine per la riassunzione - Individuazione - Differenze con la disciplina dell'interruzione nel processo civile ex art. 305 c.p.c.

Tar Lombardia - Milano, Sez. II, 10 febbraio 2022, n. 319

“[...] i) il codice del processo amministrativo, pur rinviando al codice di procedura civile per la disciplina della “interruzione” (articolo 79, co. 2, c.p.a.), detta, ai sensi dell’articolo 80, comma 3, c.p.a., una regolazione completa ed autonoma del termine di riassunzione del processo interrotto, non coincidente con quella applicabile al processo civile [...];

ii) in particolare, mentre in ambito amministrativo il dies a quod del termine di riassunzione viene ancorato alla “conoscenza legale dell’evento interruttivo, acquisita mediante dichiarazione, notificazione o certificazione” (articolo 80, co. 3, c.p.a.), in ambito civile, invece, detto termine decorre “dall’interruzione” del processo (articolo 305 c.p.c.);

iii) sebbene entrambe le disposizioni, prescindendo dal provvedimento giudiziale di dichiarazione dell’interruzione, regolino l’interruzione del giudizio come conseguenza automatica dell’evento cui l’ordinamento collega il relativo effetto (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20.11.2011, n. 6730), in ambito amministrativo, il termine di riassunzione comincia a decorrere allorquando le altre parti abbiano avuto legale conoscenza dell’evento interruttivo, acquisibile mediante la relativa dichiarazione (ovvero, la certificazione o notificazione dell’evento).

Pertanto, la riassunzione deve ritenersi [...] tempestivamente effettuata dalla parte che vi provvede entro il termine di cui all’art. 80, co. 3, c.p.a., decorrente dalla data della conoscenza legale dell’evento [...]”.

FATTO e DIRITTO

1. Il Condominio Residenza Montecarmelo ed il sig. Radice impugnano gli atti relativi al P.G.T. del comune di Casatenovo nella parte in cui classifica l’area confinante in zona “BD”, regolata dalla previsione di cui all’art. 38 delle N.T.A. del P.d.R. come “*insediamenti specialistici per attività produttive*”.

2. I ricorrenti osservano come il nuovo azionamento dell’area consentirebbe l’espansione dell’industria di produzione di mangimi ivi collocata che la Legge considera come attività insalubre di prima classe. Per tale ragione il Condominio presenta un’apposita osservazione al P.G.T. adottato ritenendo la scelta urbanistica illegittima nella parte in cui non tiene conto dello stato di fatto dell’area e dei rischi sanitari a cui sono esposti i condomini in caso di ampliamento dell’attività o,

comunque, di costruzione di un nuovo mangifacio. L'osservazione è respinta dal Comune che evidenzia come il piano attuativo relativo all'ambito sia già approvato dal Consiglio comunale e sia già stipulata la convenzione per la sua attuazione.

3. I ricorrenti articolano quattro motivi di ricorso deducendo l'illegittimità dei provvedimenti impugnati per:

i) violazione della competenza del Consiglio comunale in quanto la “*paternità e responsabilità*” degli atti dovrebbero imputarsi sostanzialmente alla Giunta le cui scelte sarebbero solo “*ratificate*” dal Consiglio;

ii) eccesso di potere per plurime ragioni risultando la scelta urbanistica foriera di rischi per la salubrità dei condomini;

iii) errata valutazione ambientale atteso che il parere finale di v.a.s. conclude implicitamente per la compatibilità dell'insediamento industriale a ridosso delle abitazioni;

iv) violazione delle previsioni sanitarie che impongono la collocazione delle industrie insalubri al di fuori dei centri abitati;

v) erroneità nell'azonamento dell'area anche in difformità da quanto previsto dal P.L. e dalla relativa convenzione a cui fa riferimento l'Amministrazione comunale;

vi) erroneità nell'azonamento dell'area anche in considerazione dei rischi per le falde acquifere.

4. Si costituiscono in giudizio il comune di Casatenovo e la controinteressata MB Invest s.r.l.

5. In data 12.5.2021 l'Amministrazione comunale deposita certificato di decesso dell'Avvocato Anna Maria Paola Bianchi, procuratore costituito del Comune. Successivamente i ricorrenti provvedono a “*riassumere*” il giudizio con atto depositato in data 9.6.2021 e a depositare memoria difensiva in data 15.6.2021 insistendo nelle conclusioni rassegnate nell'atto introduttivo del giudizio. L'Amministrazione deposita atto di costituzione per la prosecuzione del giudizio (17.6.2021) e successivamente memoria di replica con la quale espone i propri argomenti difensivi. In data 16.7.2021 la Sezione rinvia la trattazione del merito della controversia stante l'assenza dei termini legati all'atto di riassunzione.

6. In vista dell'udienza di trattazione del merito dell'8.2.2022 i ricorrenti e l'Amministrazione depositano memorie difensive e memorie di replica. Tutte le parti costituite chiedono che la causa passi in decisione senza discussione orale. All'udienza dell'8.2.2022 la causa è trattenuta in decisione.

7. Preliminarmente occorre esaminare le eccezioni processuali articolate dalla difesa comunale nella memoria depositata in data 25.6.2021.

7.1. Con una prima eccezione il Comune deduce l'irricevibilità del ricorso introduttivo in quanto notificato in data 30.12.2013, sessantuno giorni dopo la pubblicazione del P.G.T. sul B.U.R.L.

7.1.1. L'eccezione è infondata atteso che i sessanta giorni decorrenti dalla pubblicazione scadono in data 29.12.2013 che è però è domenica, con conseguente operatività della regola di cui all'art. 52, co. 3, c.p.a. e proroga di diritto del termine al giorno 30.12.2013, data di notificazione del ricorso.

7.2. Con una seconda eccezione il Comune deduce la tardività della riassunzione avvenuta in data 9.6.2021 e, quindi, oltre il termine di cui all'art. 80, co. 3, c.p.a., ritenuto decorrente dalla data del decesso dell'avvocato del Comune (11.10.2017).

7.2.1. Osserva il Collegio come:

i) il codice del processo amministrativo, pur rinviando al codice di procedura civile per la disciplina della "interruzione" (articolo 79, co. 2, c.p.a.), detta, ai sensi dell'articolo 80, comma 3, c.p.a., una regolazione completa ed autonoma del termine di riassunzione del processo interrotto, non coincidente con quella applicabile al processo civile (sull'autonomia della disciplina processuale amministrativa, cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 23.7.2019, n. 5188, e Consiglio di Stato, sez. V, 27.5.2014, n. 2713);

ii) in particolare, mentre in ambito amministrativo il *dies a quod* del termine di riassunzione viene ancorato alla "conoscenza legale dell'evento interruttivo, acquisita mediante dichiarazione, notificazione o certificazione" (articolo 80, co. 3, c.p.a.), in ambito civile, invece, detto termine decorre "dall'interruzione" del processo (articolo 305 c.p.c.);

iii) sebbene entrambe le disposizioni, prescindendo dal provvedimento giudiziale di dichiarazione dell'interruzione, regolino l'interruzione del giudizio come conseguenza automatica dell'evento cui l'ordinamento collega il relativo effetto (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 20.11.2011, n. 6730), in ambito amministrativo, il termine di riassunzione comincia a decorrere allorquando le altre parti abbiano avuto legale conoscenza dell'evento interruttivo, acquisibile mediante la relativa dichiarazione (ovvero, la certificazione o notificazione dell'evento).

7.2.2. Pertanto, la riassunzione deve ritenersi, nel caso di specie, tempestivamente effettuata dalla parte che vi provvede entro il termine di cui all'art. 80, co. 3, c.p.a., decorrente dalla data della conoscenza legale dell'evento.

7.2.3. Per mera completezza si osserva come a non diversa conclusione si pervenga evocando le soluzioni affermate nel limitrofo settore civilistico atteso che nel processo civile, qualora la parte sia costituita a mezzo di procuratore, l'evento della morte, radiazione o sospensione di quest'ultimo produce la automatica interruzione del giudizio, con effetto immediato, senza alcuna necessità di dichiarazione o notificazione e a prescindere dalla effettiva conoscenza che del predetto evento

possano avere avuto la parte o il giudice. Il termine per la riassunzione del processo interrotto, peraltro, a seguito delle sentenze n. 139 del 1967, 178, del 1970, 159 del 1971 e 36 del 1976 della Corte costituzionale, decorre non già dal momento in cui l'evento interruttivo si verifica, ma da quello in cui la parte ne abbia conoscenza legale, e, quindi, a seguito di dichiarazione, notificazione, certificazione dell'evento ovvero lettura in udienza dell'ordinanza di interruzione, non essendo – per converso – sufficiente la conoscenza acquisita *aliunde* da una delle parti (Cassazione civile, Sez. II, 8.8.2019, n. 21211). Negli stessi termini può segnalarsi la recente statuizione delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione in relazione ad altra causa automatica di interruzione costituita del fallimento. Infatti, anche in tale ipotesi le Sezioni unite ritengono di far decorrere il termine di cui all'art. 305 c.p.c. dalla conoscenza legale dell'evento interruttivo (pur automatico). Lo affermano all'esito di un percorso argomentativo particolarmente attento agli aspetti sistematici nonché alle esigenze di una tutela giurisdizionale effettiva, imposta anche dalla giurisprudenza della C.E.D.U. atteso che il principio di “*sécurité juridique*” secondo la declinazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione tende a garantire stabilità delle situazioni giuridiche e a favorire la fiducia nella giustizia, quali elementi fondamentali di uno Stato di diritto (C.E.D.U., 29.11.2016, *Paroisse greco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie*), così che il bilanciamento tra il diritto di accesso alla giustizia e la perdita della possibilità di esercizio dell'azione lascia agli Stati membri margini d'intervento (C.E.D.U., 17.1.2012, *Stanev c. Bulgaria*), ma evitando al contempo un eccesso di formalismo che minerebbe “*l'équité de la procédure*”. Del resto, l'art. 6, par. 1, della C.E.D.U. garantisce l'accesso ad un giudice per la risoluzione delle controversie e si traduce, secondo il canone di effettività, non solo nell'affermazione astratta del relativo diritto, ma nel poter conseguire “*une solution juridictionnelle du litige*”, altrimenti rivelandosi illusoria la previsione delle azioni senza che lo Stato si dia carico di “*veiller à ce que la cause fasse l'objet d'une décision définitive à l'issue de la procédure judiciaire*”, così doverosamente sostanziandosi “*les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties*” (C.E.D.U., 1.3.2002, *Kutie c. Croatie*).

7.3. In ultimo, il Collegio ritiene di chiarire come l'avvio del procedimento di adozione ed approvazione di una variante non elida l'interesse a ricorrere di parte ricorrente alla decisione del merito del ricorso non essendo, allo stato, neppure adottate nuove previsioni urbanistiche riferite all'area.

8. Respinte le eccezioni processuali occorre esaminare il merito del ricorso.

9. Prendendo l'abbrivo dal primo motivo il Collegio osserva come lo stesso sia infondato.

9.1. Ritiene il Collegio di poter applicare al caso di specie i condivisibili principi già affermati dalla Sezione che osserva come “*secondo l'art. 48 del d.lgs. n. 267/2000, la Giunta comunale svolge*

attività propositive e di impulso nei confronti del Consiglio comunale, e – come è stato rilevato in giurisprudenza (v. TAR Campania, Salerno, Sez. II, 26/09/2012 n. 1689) – non può certo reputarsi che siffatte attività propositive, che sono comprensive delle attività procedurali di acquisizione dei dati istruttori da sottoporre all'organo decidente, per siffatta connotazione acquisitiva riducano la funzione decisoria dell'organo che di questa funzione è attributario"; ne consegue che legittimamente la Giunta comunale svolga nella circostanza un'attività istruttoria circa le "osservazioni" formulate dagli interessati, con la formulazione di "proposte" poi espressamente fatte proprie dal Consiglio comunale nella sede deliberativa di sua competenza; né, d'altro canto, la deliberazione del Consiglio comunale può ritenersi una ratifica della decisione assunta dalla Giunta comunale, in quanto quest'ultima non è adottata in sostituzione delle funzioni del Consiglio ma è solo un atto di impulso/propositivo della decisione consiliare (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 21.4.2020, n. 655).

10. Gli ulteriori motivi di ricorso possono trattarsi in modo congiunto afferendo alla legittimità della scelta urbanistica comunale e rilevandosi, come si esporrà, errata la tesi di fondo che i ricorrenti pongono a base dell'intero impianto impugnatorio in esame.

10.1. Esaminando simili motivi deve, invero, osservarsi – in primo luogo – come l'interesse alla loro decisione non venga meno per la cessazione dell'attività del mangificio presente sull'area. L'impugnazione attiene alle scelte urbanistiche comunali e, quindi, alla pur astratta possibilità di insediare una simile struttura industriale proprio in forza di tali previsioni.

10.2. In secondo luogo, deve notarsi come tutti i motivi in esame muovano dal paventato rischio di insediamento di strutture industriali insalubri ritenendo la possibilità consentita dallo strumento urbanistico.

10.3. Osserva, tuttavia, il Collegio, come la destinazione "*BD – insediamenti specialistici per attività produttive*" sia regolata dall'art. 38 del P.d.R. del P.G.T. che ammette sull'area le attività di cui all'art. 8-b). In particolare le attività sono le seguenti: "*industrie, laboratori artigianali, laboratori di analisi, uffici amministrativi, tecnici di ricerca e depositi purché connessi sia all'attività principale dell'unità produttiva, sia alle attività di consociate o altre attività correlate all'attività principale stessa, anche se svolta all'esterno dell'unità produttiva in esame, officine con eventuali distributori di carburante e carrozzerie*". Deve, tuttavia, considerarsi anche la previsione dell'art. 10 del P.d.R. che, come riportato dalla difesa comunale, dispone: "*per le attività esistenti alla data di adozione del piano che effettuano lavorazioni insalubri di prima classe entro il perimetro del centro edificato ed entro gli insediamenti BD a confine con insediamenti residenziali ed in generale non sono ammessi interventi edilizi che consentano un potenziamento dell'attività*

insalubre svolta". Evocando tale disposizione il Comune osserva: *"di conseguenza, non essendo ammesso il potenziamento di impianti già esistenti, anche se non espressamente indicato, per gli stessi motivi corretto concludere che nelle zone BD a confine con insediamenti residenziali il PGT non ammetta la realizzazione di nuovi insediamenti insalubri di prima classe"*. In sostanza la regola in esame porrebbe una *"condizione particolare più restrittiva rispetto a quanto previsto dall'art. 8b per le zone BD in generale"*.

10.4. La tesi comunale è condivisibile. Infatti, la regola sopra riportata pone una chiara preclusione al potenziamento delle attività insalubri. E tale regola deve interpretarsi – per una chiara esigenza di coerenza dell'intero quadro regolatorio – come volta, altresì, a precludere nuovi insediamenti insalubri. La *ratio* della previsione è, infatti, quello di salvaguardare le esigenze di tutela della salute e del benessere della popolazione. Pertanto, tale regola trova applicazione analogica ai casi di nuovi insediamenti insalubri precludendone, così, la realizzazione. I *"timori"* dei ricorrenti risultano quindi, privi di fondamento. Né diversa soluzione può affermarsi solo per la mancanza di una indicazione espressa. Infatti, l'utilizzo dell'arnese analogico consente di addivenire, senza dubbio, alla interpretazione sopra prospettata che, tra l'altro, salvaguarda proprio gli interessi dei ricorrenti.

10.5. Alla luce di quanto accertato ed esposto, ritiene il Collegio che sia infondata la già denominata *"tesi di fondo"* da cui muovono tutti i motivi in esame. Risulta, quindi, superfluo estendere la cognizione del Tribunale a tutte le varie censure contenute in tali motivi che, come spiegato, prendono l'abbrivio proprio dal postulato la cui infondatezza è, nei termini esposti, affermata.

11. In definitiva, il ricorso deve ritenersi infondato per le ragioni spiegate.

12. Le spese di lite del presente giudizio possono eccezionalmente compensarsi considerato che è la mancanza di un dato regolatorio espresso e puntuale a far insorgere le parti ricorrenti a tutela del proprio diritto alla salute e al benessere.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

i) respinge il ricorso;

ii) compensa tra le parti costituite le spese di lite del presente giudizio.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Lorenzo Cordi', Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO