

TAR di Milano, n. 2411/10: tutela del paesaggio e legittimazione ad agire

La tutela paesaggistica ormai si è evoluta rispetto al momento in cui venne introdotta, e non si realizza più soltanto attraverso le forme del binomio vincolo paesaggistico/autorizzazione paesaggistica previsto dagli artt. 146 e ss. d.lgs. 42/04, ma anche attraverso ulteriori strumenti giuridici che prevedono strumenti di tutela diversi dalla necessità di uno specifico titolo abilitativo ulteriore rispetto a quello edilizio.

Nell'attuale sviluppo dell'ordinamento giuridico, dunque, l'ambito di applicazione della tutela paesaggistica non riguarda ormai soltanto le aree oggetto di vincolo di tutela, in quanto il vincolo di tutela ex artt. 146 e ss. d.lgs. 42/04 è soltanto uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento persegue l'obiettivo della tutela del paesaggio.

In punto di legittimazione ad impugnare dei comitati l'orientamento della giurisprudenza amministrativa è nel senso che un comitato spontaneo di cittadini può essere legittimato ad impugnare provvedimenti ritenuti lesivi di interessi comuni solo se dimostra di avere un collegamento stabile con il territorio ove svolge l'attività di tutela degli interessi stessi, se la sua attività si è protratta nel tempo e se, quindi, il comitato non nasce in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti".

Si tratta, in definitiva, di valutare caso per caso se l'attività del comitato si è protratta nel tempo o è frutto di una costituzione estemporanea finalizzata al ricorso.

(Nel caso in esame, il Collegio ha sottolineato che si era di fronte ad un soggetto giuridico nato tempo addietro con statuto che recava già nell'oggetto la promozione e valorizzazione della natura e dell'ambiente nei confronti di una selvaggia industrializzazione ed occupazione del territorio dell'Isola bergamasca, che senz'altro era ed è radicato in loco)

La norma sulla decorrenza dei termini nel procedimento cautelare - che costituisce eccezione alla sospensione feriale - va interpretata nel senso che esso legittimi semplicemente il Tribunale a fissare udienza anche nel periodo feriale senza che la controparte possa dedurre che i termini sono sospesi, ma non legittima a ricavare da ciò conseguenze sugli oneri che incombono sulle parti nel processo principale.

La deroga alla sospensione dei termini, dunque, vale soltanto per il subprocedimento cautelare, ma non per il procedimento principale in cui esso si inserisce.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 02411/2010 REG.SEN.

N. 00972/2009 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 972 del 2009, proposto da:

ITALIA NOSTRA ONLUS, COMITATO DELL'ISOLA PER LA DIFESA DELL'AMBIENTE E DELLA
SALUTE,

rappresentati e difesi dall'avv. Paola Brambilla,

con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Romano Manfredi in Brescia, via XX Sett., 66
(Fax=030/9951347);

contro

COMUNE DI PALAZZAGO,

rappresentato e difeso dagli avv. Stefania Carzeri, Lucilla Nola,

con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Stefania Carzeri in Brescia, via V.Eman. II,60
(Fax=030/2400702);

nei confronti di

PROVINCIA DI BERGAMO,

non costituita in giudizio;

LOCATELLI SPA, IMPRESA MALVESTITI DANIELE,

rappresentati e difesi dagli avv. Innocenzo Gorlani, Maria Lucia D'Ettorre, Maurizio
Locatelli,

con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Innocenzo Gorlani in Brescia, via Romanino, 16 (030/3754329) @;

e con l'intervento di

ad opponendum:

CONSORZIO SAN SOSIMO, RIPAMONTI FRANCO SRL, WOOD DI CEFIS ANTONIO, HELVETIA 2 SRL, NEOHABITA SRL, W.M.S. SRL, BREMI ASCENSORI SRL, CAPELLI SERRAMENTI SRL, ELLE - IMMOBIL SRL,

rappresentati e difesi dagli avv. Innocenzo Gorlani, Maria Lucia D'Ettorre, Maurizio Locatelli,

con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Innocenzo Gorlani in Brescia, via Romanino, 16 (030/3754329) @;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

della delibera del Consiglio Comunale n. 27 del 28/5/2009, recante approvata in via definitiva del progetto di intervento, mediante sportello unico attività produttive, finalizzato alla localizzazione di nuovi impianti produttivi di beni e servizi in località San Sosimo.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Palazzago e di Locatelli Spa e di Impresa Malvestiti Daniele e l'intervento del Consorzio San Sosimo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2010 il dott. Carmine Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Italia Nostra ed il Comitato dell'Isola per la difesa dell'ambiente e della salute impugnano la deliberazione del 28. 5. 2009 con cui il Consiglio comunale di Palazzago ha approvato il progetto di intervento finalizzato alla localizzazione di nuovi impianti produttivi in località San Sosimo.

I motivi di ricorso sono i seguenti:

1. la delibera impugnata sarebbe illegittima per violazione dell'art. 5 d.p.r. 447/88 in quanto non sarebbe stata rispettata nel caso in esame la sequenza procedimentale necessaria per autorizzare la localizzazione di impianti produttivi in variante al P.R.G., sequenza che doveva passare attraverso un provvedimento ricognitivo del fabbisogno, una relazione del responsabile del procedimento attestante la insufficienza delle aree produttive, una relazione geologica;
2. la delibera impugnata sarebbe illegittima per violazione degli artt. 3 e 5 direttiva 2001/42/CE in quanto la decisione di non assoggettare il progetto alla procedura di valutazione ambientale strategica sarebbe stata presa ex post e, per di più, senza seguire le scansioni procedurali previste dalla normativa citata;
3. la delibera impugnata sarebbe illegittima per violazione degli artt. 18, 25 e 97 l.r. 12/05 perché in contrasto con le previsioni del Piano territoriale paesistico regionale che all'art. 17 la individua quale "ambito di elevata naturalità" in cui occorre "recuperare e preservare l'alto grado di naturalità, tutelando le caratteristiche morfologiche e vegetazionali dei luoghi" ed illegittimamente la Provincia avrebbe reso un parere di compatibilità;
4. la delibera impugnata sarebbe illegittima per violazione dell'art. 18 l.r. 12/05 perché nel caso in esame si sarebbe in presenza di un polo produttivo di interesse sovracomunale (in quanto solo una delle imprese che chiedono la realizzazione dell'impianto ha sede nel Comune), che in quanto tale avrebbe dovuto essere localizzato in sede di P.T.C.P., e non autonomamente ad opera del Comune.

Si costituiva in giudizio il Comune di Palazzago, che deduceva l'inammissibilità, e l'infondatezza dei motivi di ricorso.

Si costituiva altresì il Consorzio San Sosimo, che deduceva a sua volta l'irricevibilità, l'inammissibilità, e l'infondatezza dei motivi di ricorso.

Nessuno si costituiva per le altre parti convenute in giudizio.

Nel ricorso era formulata altresì istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato.

Con ordinanza del 29. 10. 2009, n. 663 il Tribunale accoglieva l'istanza cautelare, rilevando che "ad una prima prospettazione propria della fase cautelare, il ricorso appaia assistito da motivi di fumus boni iuris, in quanto:

- l'autorità comunale, allorchè utilizza lo strumento della variante semplificata per insediamenti produttivi (in deroga alle previsioni dello strumento urbanistico), è onerata di dettare una specifica motivazione sulla necessità dell'impianto di ulteriori attività produttive nel proprio territorio, per soddisfare i bisogni di sviluppo industriale e artigianale della collettività di riferimento (cfr. sul punto punto 4. 2 della deliberazione Giunta regionale 5. 2. 1999),
- in variante semplificata, pertanto, può essere accolta non ogni richiesta che venga dai privati di nuovo impianto di aree produttive, ma solo le richieste di realizzazione di impianti per aree produttive che siano effettivamente necessarie per lo sviluppo della comunità locale,
- proprio per questo il Comune, prima di avviare la procedura in deroga, deve effettuare una ricognizione del fabbisogno di nuove aree produttive condotta alla luce degli altri parametri urbanistici e delle esigenze della popolazione locale,
- solo all'esito di tale ricognizione del fabbisogno, se effettivamente aree disponibili per soddisfare tale bisogno non ve ne sono, il Comune potrà ricorrere allo strumento della variante semplificata in deroga,
- nel caso in esame, occorre rilevare che il Comune non ha effettuato nessuna ricognizione del fabbisogno di nuovi impianti produttivi limitandosi a dare per scontato che l'esigenza di realizzare la nuova area produttiva ci fosse e che dovesse soltanto esserne individuata la

localizzazione,

- neanche si può ritenere che il fabbisogno di nuove aree produttive fosse in re ipsa nella richiesta che era stata depositata, posto che di tutte le imprese facenti parte del Consorzio proponente soltanto una aveva sede nel Comune di Palazzago,

- da ultimo, occorre rilevare che l'istruttoria non è stata approfondita neanche sul punto della ulteriore motivazione necessaria per approvare la variante in deroga, e relativa alla non esistenza di ulteriori aree utilizzabile all'uopo nel territorio comunale,

- nel caso in esame, queste motivazioni non sono contenute nel provvedimento impugnato, dove non si spiega affatto se la comunità locale abbisogna di questa nuova area produttiva, e si indica solo con clausola di stile l'impossibilità di reperire ulteriori aree nel territorio.

Con ordinanza 17. 2. 2010, n. 793, il Consiglio di Stato respingeva l'appello cautelare per ragioni attinenti al periculum in mora.

Il ricorso veniva discusso nella pubblica udienza del 10. 3. 2010 e poi in quella del 9. 6. 2010, all'esito della quale veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

I. Devono essere affrontate le eccezioni preliminari proposte dalle parti resistenti che deducono nell'ordine:

a) l'inammissibilità del ricorso presentato da Italia Nostra, che non sarebbe legittimata a impugnare provvedimenti diversi da quelli che ledono la tutela del paesaggio, che nel caso di specie non sarebbe stato attinto dal provvedimento impugnato avente ad oggetto area (asseritamente) priva di pregio paesaggistico;

b) l'inammissibilità del ricorso presentato dal Comitato dell'Isola, in quanto soggetto privo di personalità giuridica;

c) l'irricevibilità del ricorso, in quanto presentato decorso il termine di 60 gg. dalla piena

conoscenza del provvedimento impugnato, non dovendosi calcolare il periodo di sospensione feriale, in quanto il ricorso conteneva anche una domanda cautelare;

d) la sopravvenuta carenza d'interesse a coltivare ulteriormente il ricorso, in quanto nelle more della sua trattazione sarebbe stato adottato il P.G.T., che riprende interamente il contenuto del piano approvato con variante semplificata per insediamenti produttivi, venendo a costituire un nuovo titolo all'edificazione, che renderebbe a questo punto inutile l'accoglimento del presente ricorso.

Nessuna di queste eccezioni è fondata.

II. Non è fondata la eccezione di inammissibilità relativa ad Italia Nostra, in quanto quest'ultima è legittimata ex art. 13 e 18. co. 5, l. 349/86 a "ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi".

Non essendo espressamente specificato nella norma quali siano gli atti illegittimi contro cui le associazioni di protezione ambientale possono ricorrere, essi devono essere ricavati interpretativamente dall'art. 1, co. 2, stessa legge che individua come finalità ambientali del Ministero dell'Ambiente "la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento".

Le norme degli artt. 13 e 18 l. 349/86, infatti, attribuendo alle associazioni di protezione ambientale legittimazione attiva nei giudizi dinanzi al giudice ordinario ed a quello amministrativo per tutelare finalità (di protezione dell'ambiente) che sono proprie dell'amministrazione dello Stato, costituiscono applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale poi recepito dall'art. 118, ultimo comma, Cost..

La lettura riduttiva che propone la controinteressata che vorrebbe limitare la legittimazione delle associazioni di protezione ambientale soltanto alla tutela paesistica, che è soltanto una delle tante species della protezione ambientale, non può pertanto essere condivisa.

Occorre anche aggiungere, pur essendo ultroneo per le ragioni appena precisate, che in ogni caso il sito in cui verrebbe ad essere realizzata l'area produttiva non è privo di rilievo paesistico, in quanto classificato dal piano territoriale paesistico regionale come "area di elevata naturalità" ed assoggettata al regime di conservazione degli elementi di naturalità

che caratterizza queste ultime.

La tutela paesaggistica, infatti, ormai si è evoluta rispetto al momento in cui venne introdotta con il d.l. 312/85, e non si realizza più soltanto attraverso le forme del binomio vincolo paesaggistico/autorizzazione paesaggistica previsto dagli artt. 146 e ss. d.lgs. 42/04, ma anche attraverso ulteriori strumenti giuridici che prevedono strumenti di tutela diversi dalla necessità di uno specifico titolo abilitativo ulteriore rispetto a quello edilizio. Si pensi, ad esempio, alle previsioni dell'art. 25, co. 1, n.t.a. del Piano territoriale paesistico regionale lombardo che stabilisce che: "in tutto il territorio regionale i progetti che incidono sull'esteriore aspetto dei luoghi e degli edifici sono soggetti a esame sotto il profilo del loro inserimento nel contesto", e dell'art. 25, co. 3, che assegna al progettista privato il compito di effettuare quest'esame perché stabilisce che: "ai fini dell'esame di cui al comma 1, il progettista, in fase di elaborazione del progetto, considera preliminarmente la sensibilità paesistica del sito e il grado di incidenza del progetto", seguito dal successivo art. 29, co. 1, che precisa che è lo stesso progettista privato che, effettuato l'esame paesistico, classifica l'intervento in quanto prevede che: "ferma restando la facoltà di verifica da parte dell'amministrazione competente, il progettista, sulla base dei criteri di cui agli articoli 26 e 27, determina l'entità dell'impatto paesistico di cui all'articolo 28. L'impatto potrà risultare inferiore o superiore ad una soglia di rilevanza". Questo sistema - in cui la classificazione effettuata dal progettista privato è decisiva per alleggerire o aggravare il prosieguo della procedura amministrativa (in quanto l'art. 29, co. 2, stabilisce che: "i progetti il cui impatto non superi la soglia di rilevanza si intendono automaticamente accettabili sotto il profilo paesistico e, quindi, possono essere presentati all'amministrazione competente per i necessari atti di assenso o per la denuncia di inizio attività senza obbligo di presentazione della relazione paesistica"; mentre correlativamente per i progetti che superino la soglia di rilevanza, l'art. 29, co. 3, invece, prevede che: "i progetti il cui impatto superi la soglia di rilevanza sono soggetti a giudizio di impatto paesistico e pertanto le istanze di autorizzazione o concessione edilizia ovvero della dichiarazione di inizio attività devono essere corredate dalla relazione paesistica di cui all'articolo 25, comma 6; la presentazione di tale relazione costituisce condizione necessaria per il rilascio dei successivi atti di assenso o per l'inizio dei lavori in caso di dichiarazione di inizio attività") - null'altro prevede se non una tutela paesistica che si svolge in forme diverse dalla necessità di apposita autorizzazione paesaggistica (prevista per le sole aree sottoposte a vincolo).

Deve, pertanto, affermarsi che nell'attuale sviluppo dell'ordinamento giuridico l'ambito di

applicazione della tutela paesaggistica non riguarda ormai soltanto le aree oggetto di vincolo di tutela, in quanto il vincolo di tutela ex artt. 146 e ss. d.lgs. 42/04 è soltanto uno degli strumenti attraverso cui l'ordinamento persegue l'obiettivo della tutela del paesaggio. Tra tali altri istituti finalizzati alla tutela del paesaggio vi sono anche la relazione sull'impatto paesistico di cui all'art. 29 delle n.t.a. del P.T.P.R. o, come nel caso in esame, la perimetrazione come ambito di elevata naturalità sottoposto a regime di conservazione.

III. Non è fondata neanche la eccezione di inammissibilità relativa al Comitato dell'Isola, che - a giudizio della controinteressata - non avrebbe legittimazione attiva in quanto priva di personalità giuridica.

In punto di legittimazione ad impugnare dei comitati l'orientamento della giurisprudenza amministrativa è nel senso che "quel che concerne, invece, il Comitato è pacifico l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui un comitato spontaneo di cittadini può essere legittimato ad impugnare provvedimenti ritenuti lesivi di interessi comuni solo se dimostra di avere un collegamento stabile con il territorio ove svolge l'attività di tutela degli interessi stessi, se la sua attività si è protratta nel tempo e se, quindi, il comitato non nasce in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti" (CdS, IV, 1001/2010). Pertanto, secondo la giurisprudenza si tratta di valutare caso per caso se l'attività del comitato si è protratta nel tempo o è frutto di una costituzione estemporanea finalizzata al ricorso.

Nel caso in esame siamo di fronte ad un soggetto giuridico nato con statuto del 6. 11. 1998 che recava già nell'oggetto la "promozione e valorizzazione della natura e dell'ambiente nei confronti di una selvaggia industrializzazione ed occupazione del territorio dell'Isola bergamasca", e che è senz'altro radicato in loco, in quanto agisce solo nell'area dell'Isola bergamasca, in cui rientra il progetto di creazione del nuovo polo produttivo, talchè si può riconoscere al Comitato dell'Isola lo stabile collegamento con l'area oggetto del provvedimento impugnato che lo legittima all'impugnazione in sede processuale.

IV. Non è fondata la eccezione di irricevibilità per tardività che è basata sull'assunto che andrebbero calcolati anche i giorni di sospensione feriale dei termini perché, avendo la ricorrente presentato domanda cautelare, si verserebbe in caso cui non si applica la sospensione ex l. 742/69.

Il punto di partenza è l'art. 5 l. 742/69 che, nel momento in cui pone una eccezione alla

sospensione feriale nel procedimento cautelare, facoltizza in buona sostanza il ricorrente a scegliere se avvalersi o meno della sospensione feriale, in quanto se lo stesso propone anche istanza cautelare il processo potrà essere trattato durante la sospensione termini (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 4 marzo 2008, n. 1073).

Sarebbe stato senz'altro legittimo ricavare in via interpretativa la conseguenza che se il ricorrente vuole che il processo sia trattato in sospensione termini, allora dovrà anche rispettare i termini per la notifica ed il deposito del ricorso senza avvalersi della sospensione.

La giurisprudenza amministrativa si è, però, orientata nel senso che la norma sulla decorrenza dei termini nel procedimento cautelare - che costituisce eccezione alla sospensione feriale - va interpretata nel senso che esso legittimi semplicemente il Tribunale a fissare udienza anche nel periodo feriale senza che la controparte possa dedurre che i termini sono sospesi, ma non legittima a ricavare da ciò conseguenze sugli oneri che incombono sulle parti nel processo principale (Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 26 gennaio 2006, n. 29: la deroga prevista dall'art. 5 l. n. 742 del 1969, al regime di sospensione feriale dei termini processuali opera esclusivamente nel senso di consentire anche in periodo feriale la trattazione della domanda cautelare nel rispetto dei termini ordinari all'uopo previsti, mentre non produce alcun effetto con riguardo ai termini di notifica e deposito del ricorso introduttivo e ad ogni altro successivo termine processuale finalizzato alla trattazione del gravame nel merito, per i quali trova invece piena applicazione la sospensione di cui all'art. 1 della medesima legge; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 04 marzo 2008, n. 1073: l'art. 5, l. 7 ottobre 1969 n. 742, a norma del quale nei procedimenti rivolti alla sospensione del provvedimento impugnato non vale la regola della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, deve essere interpretato nel senso che esso attribuisce all'interessato una facoltà di scelta tra la proposizione immediata dell'impugnativa nel periodo di sospensione feriale, con contestuale richiesta di sospensiva dell'atto impugnato ove ravvisi l'urgenza dell'esame cautelare e la proposizione successiva, non tenendo cioè conto, ai fini del computo dei sessanta giorni, del periodo feriale, salva la possibilità di chiedere comunque la sospensione; la norma in questione non intende, insomma, comminare la decadenza dalla richiesta di sospensiva qualora l'impugnativa non sia proposta nel termine feriale, né, tantomeno, limitare temporaneamente la tutela cautelare creando un obbligo di impugnativa immediata, essendo evidente che ciò costituirebbe una palese violazione dei principi costituzionali che garantiscono la tutela dei diritti degli interessi).

In altri termini, la deroga alla sospensione dei termini vale soltanto per il subprocedimento cautelare, ma non per il procedimento principale in cui esso si inserisce.

Ne consegue che l'assunto su cui è fondato l'eccezione di irricevibilità non è corretta e che essa deve essere respinta.

V. Non è fondata, da ultimo, neanche la eccezione di sopravvenuta carenza d'interesse per essere stato adottato medio tempore il P.G.T. con deliberazione consiliare n. 12 del 31. 3. 2010, che ha riqualificato le aree come ambito di trasformazione e destinazione produttiva facendo venire meno il precedente titolo all'edificazione, talchè a giudizio dei controinteressati un eventuale accoglimento in nulla gioverebbe alle ragioni della ricorrente. Occorre replicare, infatti, che il piano è solo adottato, e non approvato (il punto 7 della delibera di adozione si limita a considerare vigenti, come per legge, solo le misure di salvaguardia). Ne consegue pertanto che alla data in cui viene deciso questo ricorso l'unico titolo per realizzare le opere oggetto della vicenda in esame è il provvedimento del 28. 5. 2009 con cui il Consiglio comunale di Palazzago ha approvato il progetto di intervento finalizzato alla localizzazione di nuovi impianti produttivi in località San Sosimo, impugnato con il presente ricorso che – superate le eccezioni preliminari – deve pertanto essere deciso nel merito.

VI. Nel merito, il ricorso è fondato.

Si premette in fatto che l'area oggetto dell'intervento ha un'ampiezza di mq 39.134, ed è così classificata:

- nel P.R.G. (ancora oggi vigente, pur se destinato ad essere superato per effetto dell'approvazione definitiva del P.G.T.) essa è in parte come area agricola, in parte come zona boschiva, in parte come fascia di rispetto, ed in parte come zona per viabilità esistente e di progetto,

- nel P.T.C.P. è classificata come area con fenomeni urbanizzativi in atto o previsti o prevalentemente inedificati di immediato rapporto con i contesti urbani,

- nel P.T.P.R. è classificata come ambito di elevata naturalità, che, secondo l'art. 17 del piano, sono "quei vasti ambiti nei quali la pressione antropica, intesa come insediamento

stabile, prelievo di risorse o semplice presenza di edificazione, è storicamente limitata”

Si tratta, pertanto, di un’area di pregio ambientale, adiacente (a nord) ad altra area gravata anche da specifico vincolo paesaggistico con decreto del 22. 4. 2009. La circostanza è particolarmente importante perché il decreto di vincolo prevede espressamente “una progettazione particolarmente attenta delle aree libere intorno”, e quindi anche di quella oggetto dell’intervento edilizio in progetto.

L’intervento prevede di realizzare in quest’area una serie di capannoni industriali a destinazione produttiva per una superficie lorda di pavimento di mq 33.191,37 e con la creazione di una viabilità interna a servizio delle strutture che vengono create.

VII. In questo contesto è fondato il primo motivo di ricorso, in cui si deduce che la delibera impugnata sarebbe illegittima per violazione dell’art. 5 d.p.r. 447/88 in quanto non sarebbe stata rispettata nel caso in esame la sequenza procedimentale necessaria per autorizzare la localizzazione di impianti produttivi in variante al p.r.g. che doveva passare attraverso un provvedimento ricognitivo del fabbisogno, una relazione del responsabile del procedimento attestante la insufficienza delle aree produttive, una relazione geologica.

Si tratta del motivo di ricorso su cui il Tribunale ha già accentrato l’attenzione nella ordinanza sospensiva, il cui contenuto qui si ritiene di confermare e specificare.

Le associazioni ricorrenti sostengono, in definitiva, che la variante per impianti produttivi in deroga allo strumento di piano possa essere consentita soltanto previa ricognizione del fabbisogno di aree industriali, e quindi soltanto all’esito della valutazione da parte del Comune della necessità - per lo sviluppo ordinato della comunità - di individuare nuove aree destinate ad attività produttive vista l’insufficienza di quelle previste in piano.

Il Comune di Palazzago ha seguito una procedura meno articolata, perché si è limitata a constatare che nel piano regolatore non esistessero aree disponibili per nuove attività produttive ed ha conseguentemente assentito la variante di piano con cui si trasformava un’area agricola in zona industriale, senza porsi il problema del se vi fosse o meno il fabbisogno delle nuove attività industriali che si andranno ad insediare nell’area oggetto della variante.

La prospettazione delle associazioni ricorrenti è corretta.

La norma attributiva del potere esercitato in concreto dall'amministrazione nel caso in esame è l'art. 5 d.p.r. 447/98 il cui co. 1 dispone che "qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il responsabile del procedimento rigetta l'istanza. Tuttavia, allorché il progetto sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato, il responsabile del procedimento può, motivatamente, convocare una conferenza di servizi, disciplinata dall'articolo 14 l. 241/90, come modificato dall'articolo 17 l. 127/97, per le conseguenti decisioni, dandone contestualmente pubblico avviso. Alla conferenza può intervenire qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dalla realizzazione del progetto dell'impianto industriale".

L'art. 2, co. 1, stessa legge aveva già previsto che "la individuazione delle aree da destinare all'insediamento di impianti produttivi, in conformità alle tipologie generali e ai criteri determinati dalle regioni, anche ai sensi dell'articolo 26 d.lgs.112/98, è effettuata dai comuni, salvaguardando le eventuali prescrizioni dei piani territoriali sovracomunali (ne consegue che le aree in esame devono essere individuate "scegliendole prioritariamente tra le aree, zone o nuclei già esistenti, anche se totalmente o parzialmente dimessi").

Il combinato di queste due norme consente di desumere che il procedimento di approvazione della variante per insediamenti produttivi non è sottratto ai tradizionali presupposti che reggono gli strumenti di piano ed alle esigenze cui sono funzionalizzati gli stessi, in quanto il d.p.r. 447/98 si limita a semplificarne l'approvazione, ma non stravolge i principi che regolano la elaborazione della pianificazione comunale.

Da quanto appena esposto consegue che - come tutti gli strumenti di piano sono approvati a seguito di ricognizione del fabbisogno della comunità locale (fabbisogno di nuovi alloggi, che porta all'individuazione di nuove aree destinate a residenza o all'ampliamento degli indici di edificabilità di quelle già individuate come tali; fabbisogno di nuovi servizi pubblici per effetto dell'incremento della popolazione locale, che porta all'ampliamento delle aree destinate ad attrezzature; fabbisogno di nuove aree a verde per garantire il rispetto degli standard a fronte dell'aumento di altri parametri urbanistici) - anche la variante per

insediamenti produttivi può essere approvata solo a seguito di una ricognizione da parte del fabbisogno di nuovi impianti produttivi ed alla valutazione del Comune che effettivamente ritenga che per l'ordinato sviluppo della comunità locale occorranò nuovi impianti produttivi la cui localizzazione non sia possibile nel contesto del piano vigente per insufficienza delle aree a ciò destinate.

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito, infatti, più volte il proprio diritto ad esercitare un sindacato sulle scelte di piano proprio in base alla coerenza della scelta effettuata (a valle) dal Comune con la ricognizione (a monte) delle esigenze di sviluppo della comunità locale che le scelte di piano puntano a soddisfare, ed ha affermato l'illegittimità di scelte che amplino o diminuiscano parametri urbanistici sulla base di incongrua o insufficiente ricognizione del relativo fabbisogno (sul punto v. CdS 7338/06: In sede di controversia riguardante la legittimità del dimensionamento di un piano urbanistico il sindacato giurisdizionale non è limitato alla valutazione nella sua dimensione globale della stima del fabbisogno abitativo fatta dal comune, ma la razionalità e l'esattezza della previsione può essere verificata sia con il controllo dell'istruttoria eseguita e dei dati raccolti, sia con l'analisi della logica della loro elaborazione successiva ai fini della fissazione di detto fabbisogno; T.a.r. Sardegna 164/09: Nella determinazione del fabbisogno abitativo, ai fini del dimensionamento del piano regolatore generale, il Comune non è tenuto a considerare esclusivamente l'andamento demografico che si è avuto nell'ultimo periodo, potendo invece valutare anche fenomeni sociali, o economici che di fatto incidono sulla prevedibile domanda di alloggi e quindi sull'aumento del traffico veicolare nella zona; T.a.r. Sicilia, Catania, II, 1080/07: Il limite massimo del 70%, previsto dall'art. 3, l. n. 167 del 1962 di estensione delle zone da includere nei piani di edilizia economica e popolare, si applica anche al dimensionamento dei programmi costruttivi in questione e tale dimensionamento, secondo quanto disposto dalla giurisprudenza, incontra il duplice limite della proporzione fra fabbisogno complessivo calcolato e quota di alloggi riservata all'intervento pubblico e quello relativo alla proporzione tra alloggi progettati e superficie a tal fine vincolata).

Il principio in esame è stato espresso anche da questo Tribunale nella pronuncia 85/05 in cui si è ritenuta l'illegittimità di una decisione del pianificatore comunale sul rilievo che "il potere dell'amministrazione di modificare le scelte contenute nel precedente PRG deve essere esercitato con ragionevolezza e coerenza, per cui nella fattispecie era indispensabile dare congruamente conto delle ragioni che inducevano a prevedere due nuove aree di espansione non soltanto attraverso un generale raffronto tra la zona prescelta dallo

strumento urbanistico e le altre zone potenzialmente utilizzabili ricomprese nel territorio comunale, ma anche alla luce dei risultati dell'indagine sul fabbisogno che non hanno evidenziato un deficit di nuovi alloggi per uso abitativo”.

Questi principi di diritto, dettati per la pianificazione comunale che segue le vie ordinarie, valgono a maggior ragione per la variante per insediamenti produttivi, che – si è detto – è sottoposta a procedure semplificate di approvazione, che però non stravolgono le regole dell'urbanistica, e che anzi proprio per essere approvata come modalità semplificate richiede oneri motivazionali ancora più penetranti, come rilevato da T.a.r. Lombardia, Milano, II, sentenza n. 4046 del 10/09/2008, secondo cui “le ragioni di pubblico interesse specifico che spingono l'amministrazione ad adottare un P.I.P. devono essere adeguatamente specificate con particolare riferimento alla tipologia di attività che si intendono insediare con tale strumento, alle finalità di promozione dell'attività d'impresa perseguite, ai benefici economici e sociali particolari che l'amministrazione si prefigge da tale strumento. Né tali ragioni ed interessi pubblici possono ridursi alla semplice localizzazione di attività economiche ed all'urbanizzazione primaria e secondaria che sono finalità perseguibili con gli ordinari strumenti urbanistici e nell'ambito di una dialettica ordinaria con i proprietari delle aree”.

Nel caso in esame, pertanto, il Comune di Palazzago – ricevuta la richiesta del Consorzio San Sosimo - non doveva limitarsi a verificare soltanto se vi fossero aree disponibili nel territorio comunale per realizzare l'insediamento industriale richiesto, ma doveva anzitutto verificare se questo insediamento fosse o meno proporzionato per le esigenze di sviluppo della comunità locale (verifica affatto formale, posto che ben 9 ditte su 10 costituenti il Consorzio non avevano sede a Palazzago).

Le parti resistenti contestano tenacemente che questa verifica dovesse essere effettuata con riferimento alle sole esigenze della comunità locale, ma questa opinione non può essere avallata. Come si è evidenziato sopra, l'ambito di riferimento della variante P.I.P. ex d.p.r. 447/98 è quello comunale, perché gli artt. 2 e 5 del decreto citato individuano nei Comuni i soggetti cui è affidata la procedura di variante.

E' vero, invece, - ed in questo si viene incontro alle argomentazioni delle parti resistenti, pur non aderendovi appieno - che le esigenze di sviluppo della comunità locale non sono individuate soltanto sulla base della sede della società richiedente l'insediamento (perché possono essere verificate - a mero titolo di esempio - anche le prospettive occupazionali

determinate dall'insediamento di nuovi impianti nel territorio comunale per diminuire il tasso di disoccupazione, con la conseguenza che un eventuale pieno impiego della popolazione residente già acquisito non legittimerebbe – sotto questo profilo - ulteriori aumenti del carico industriale, laddove una situazione di inoccupazione di manodopera specializzata in un certo settore industriale potrebbe essere richiamata a supporto della decisione di favorire l'insediamento in loco di aziende provenienti da fuori territorio e specializzate nello stesso settore).

Ma – comunque si ricostruisca il sistema - nel caso in esame queste prospettazioni restano meramente astratte, perché in realtà il Comune di Palazzago non ha effettuato proprio nessuna valutazione sul fabbisogno, talché non si rende necessario scendere nel dettaglio ad individuare i criteri che avrebbero potuto in astratto reggere tale valutazione.

Ne consegue che, in conformità con l'ordinanza cautelare già resa in corso di causa, deve essere rilevata la illegittimità del provvedimento impugnato, che deve pertanto essere annullato.

VIII. Restano assorbiti gli ulteriori motivi formulati in ricorso. Infatti, "nel giudizio amministrativo, l'accoglimento di una censura, che sia in grado di provocare la caducazione dell'atto impugnato, fa venire meno l'interesse del ricorrente all'esame degli altri motivi da parte del giudice e la potestà di questi di procedere a tale esame, autorizzando la dichiarazione di assorbimento" (Cons. Stato, sez. VI, 7 ottobre 2008, n. 4829).

IX. Le spese seguono la soccombenza, che viene posta a carico delle parti costituite, Comune di Palazzago, imprese controinteressate ed interveniente, in quanto il provvedimento illegittimo è stato emesso dal Comune, ma sulla base di richiesta, e nell'interesse, del Consorzio San Sosimo e delle ditte che ne fanno parte, il cui intervento ha in ogni caso imposto ulteriori oneri argomentativi alla difesa tecnica delle ricorrenti (in punto di condanna alle spese dell'interveniente v., in caso simmetrico a quello presente CdS, IV, 53/98: agli effetti della condanna al pagamento delle spese processuali in favore della parte vittoriosa è ininfluenza che quest'ultima sia entrata nel processo a seguito di notifica del ricorso da parte del ricorrente ovvero di propria iniziativa a mezzo di atto di intervento).

Esse vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. staccata di Brescia, I sezione interna, così definitivamente pronunciando:

Accoglie il ricorso, e, per l'effetto, annulla la deliberazione del 28. 5. 2009 del Consiglio comunale di Palazzago.

Condanna il Comune di Palazzago, i controinteressati costituiti e l'interveniente, in solido tra loro, al pagamento in favore delle ricorrenti delle spese di lite, che determina in euro 2.500, più i.v.a. e c.p.a. (se dovute).

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Sergio Conti, Consigliere

Carmine Russo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/07/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO