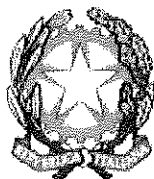


Pubblicato il 26/01/2022

N. 00172/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00902/2021 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 902 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Fallimento Lombarda Petroli in Liquidazione S.r.l. e Immobiliare Villasanta S.r.l. in Liquidazione in Concordato Preventivo, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Cesare Battisti, 21

contro

Comune di Villasanta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fossati, con domicilio digitale come da PEC indicata in atti;

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

Regione Lombardia, non costituita in giudizio

per l'annullamento

a) del provvedimento del Comune di Villasanta prot. 0007552 del 30.03.2021, notificato in pari data, recante diniego di autorizzazione alla ristrutturazione dell'impianto di distribuzione carburanti esistente di cui all'istanza prot. 183 del 5.01.2021,

b) della comunicazione prot. 0006379 del 16.03.2021 recante preavviso di diniego relativamente alla predetta istanza prot. 183 del 5.01.2021,

c) in via subordinata, in parte qua, dell'art. 68 delle NTA del PGT e del piano dei servizi,

atti impugnati con il ricorso introduttivo;

del provvedimento prot. 9501 del 05.07.2021 del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Monza (MB) di archiviazione della domanda di parere di conformità per il progetto di adeguamento di un distributore di carburante, atto impugnato con motivi aggiunti;

nonché per la condanna del Comune di Villasanta al risarcimento dei danni patiti e patienti nella misura da quantificarsi in corso di causa od in quella ritenuta di giustizia.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Villasanta e del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2022 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 31 maggio 2021, Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione S.r.l. e Immobiliare Villasanta S.r.l., in liquidazione in concordato preventivo, hanno chiesto in via principale l'annullamento, previa sospensione incidentale, del provvedimento con cui il Comune convenuto ha negato l'autorizzazione alla ristrutturazione dell'impianto di carburanti sito in

Villasanta, su area di proprietà della ricorrente Immobiliare Villasanta, e facente parte di ramo aziendale originariamente intestato alla Lombarda Petroli S.r.l..

Le società ricorrenti hanno esposto in fatto che l'area dove si trova la suddetta stazione di servizio "è completamente asfaltata ed è adiacente ad altra area anch'essa tutta asfaltata e già adibita per moltissimi anni a parcheggio di autotreni che stazionavano per accedere al vicino deposito di carburanti di proprietà della Lombarda Petroli spa (poi fallita)".

Sotto il profilo urbanistico, peraltro, il compendio immobiliare de quo è incluso, secondo il vigente PGT, in ambito di trasformazione denominato "AT 13" e finalizzato al completamento degli insediamenti produttivi.

Le ricorrenti hanno altresì rappresentato che, a seguito di comunicazione regionale del 14 luglio 2020, il Comune di Villasanta ha intimato al Fallimento Lombarda Petroli di effettuare gli interventi necessari per adeguarsi alla normativa di settore, di modo che, nel successivo mese di dicembre, il Fallimento ricorrente ha presentato al SUAP comunale istanza per la ristrutturazione totale dell'impianto esistente, con soluzione progettuale che avrebbe avuto il pregio, a dire delle ricorrenti, di adeguarsi da un lato alle prescrizioni regionali, e di migliorare dall'altro la viabilità in entrata ed in uscita dall'impianto stesso a tutela della sicurezza stradale, con possibilità in futuro di esproprio comunale delle aree necessarie per la formazione della nuova rotatoria prevista dal PGT, e realizzazione di una pista ciclopedonale di attraversamento da collocare in prossimità del nuovo manufatto.

Tuttavia, il Comune procedente ha ritenuto di non potere autorizzare l'istanza in discorso, sulla base delle seguenti ragioni sostanziali, e al netto delle controdeduzioni operate rispetto alle osservazioni dell'interessata:

- l'area su cui è previsto l'ampliamento della stazione di servizio è destinata quale "area per servizi a verde in cessione all'amministrazione comunale" dall'art. 68 delle norme di attuazione del documento di piano del vigente PGT comunale;

- l'art. 44 (destinazioni di uso) delle norme di attuazione del Piano dei servizi del suddetto PGT individua le destinazioni vietate nelle aree per servizi (quale è quella su cui è ubicata la stazione di servizio di interesse), e, tra di esse, la destinazione d'uso "Carburanti" risulta vietata;
- il Comune di Villasanta, in asserita ottemperanza a quanto previsto dall'art. 86, comma 2 della L.R. n. 6/2020 di Regione Lombardia (secondo cui i Comuni individuano i criteri di inquadramento territoriale, i requisiti e le caratteristiche urbanistiche delle aree private sulle quali possono essere installati i nuovi impianti di distribuzione carburanti o realizzate le ristrutturazioni totali degli impianti esistenti), ha introdotto l'art. 28 delle norme di attuazione del vigente PGT, ammettendo per l'ambito di interesse (AT13) la destinazione carburanti soltanto nell'area di concentrazione fondiaria e nell'area per servizi privati connessi alla mobilità;
- il completo rifacimento dell'impianto potrebbe avvenire solo senza modificare la sua ubicazione (come invece ipotizzato dalla richiedente), dovendo altrimenti (in caso di ampliamento) essere consentito dalle norme urbanistiche (e nel caso di specie la tesi del Comune è che tali norme lo impediscano).

Avverso la legittimità del provvedimento contestato, le ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi:

- violazione degli artt. 14 e ss. della L. 241/1990 e dell'art. 87 della L.r. Lombardia n. 6/2010, in quanto non sarebbe stata convocata, in sede di istruttoria conseguente alla istanza di autorizzazione, la conferenza di servizi;
- contraddittorietà del provvedimento di diniego, oltre che difetto di proporzionalità con riferimento alle soluzioni prospettate (ivi compresa la "pretesa comunale di far adeguare l'impianto rigidamente all'interno del sito dell'attuale stazione di servizio"), rispetto a precedenti atti comunali e regionali che avrebbero imposto l'adeguamento dell'impianto;
- difetto di istruttoria, oltre che in considerazione delle considerazioni sopra descritte, anche perché non sarebbe stato acquisito il parere della Polizia

Locale comunale, in ordine alla soluzione di pista ciclopedonale proposta;

- violazione di legge, connessa all'asserita inesistenza di un azzonamento urbanistico specifico che imponga la cessione delle aree ove esiste la stazione di servizio e di alcun obbligo di cessione, in difetto di approvazione del piano attuativo;

- non rilevanza, e comunque non decisività, ai fini del diniego opposto, della disciplina del piano dei servizi, in quanto la destinazione a verde impressa all'area non creerebbe, secondo la difesa dei ricorrenti, alcun vincolo espropriativo, bensì solo un vincolo conformativo;

- inconferenza del richiamo alla specifica disciplina dell'ambito "AT13", in sede di attuazione del quale l'area è prevista in cessione, in quanto si tratterebbe di "una mera eventualità condizionata alla circostanza che l'operatore effettivamente presenti una proposta di piano attuativo nel termine quinquennale di validità del documento di piano";

- illegittimità dell'invocazione di un PGT che violerebbe la L.r. Lombardia 12/2005 nella misura in cui si auto-definisce come "prescrittiva" la cessione della fascia verde di interesse, anche perché tale "prescrizione" non deriverebbe da norme a loro volta prescrittive del PTCP che costringano il Comune ad applicarle;

- violazione dell'art. 114 della Costituzione e dell'art. 44 della L.r. Lombardia n. 12/2005, in quanto, essendo il distributore di carburante una struttura di interesse collettivo qualificabile come opera di urbanizzazione secondaria, la stessa potrebbe essere eseguita dal proprietario del fondo in prima persona secondo la regola della sussidiarietà.

In via subordinata, le società ricorrenti hanno chiesto l'annullamento anche delle norme del PGT richiamate nel provvedimento di diniego impugnato, qualora dovessero essere considerate come "prevalenti", per violazione dell'art. 7 della L. 1150/1942, degli artt. 8 e ss. della L.r. Lombardia 12/2005 e del DM Lavori Pubblici 1444/1968, nonché per irragionevolezza ed illogicità.

Con successivi motivi aggiunti, le ricorrenti hanno chiesto l'annullamento, per illegittimità derivata e per illegittimità "propria", anche dell'atto con cui il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, in forza del diniego che il Comune di Villasanta ha opposto rispetto alla procedibilità dell'istanza di autorizzazione, ha comunicato l'archiviazione della domanda di parere preventivo avanzata con riferimento alla compatibilità con la normativa antincendio del progetto di adeguamento del distributore di carburanti di interesse.

Si sono costituiti in giudizio il Comune e il Ministero convenuti, che hanno chiesto il rigetto del gravame, e la causa è stata trattenuta in decisione, dopo la rinuncia alla proposta domanda cautelare, alla pubblica udienza del 14 gennaio 2022.

Il primo motivo del ricorso introduttivo è fondato.

Il provvedimento negativo del Comune di Villasanta avrebbe dovuto infatti essere necessariamente preceduto dall'indizione della conferenza di servizi decisoria, essendo tale conferenza indispensabile, secondo un'applicazione rigorosa di quanto disposto dalla norma settoriale applicabile al caso di specie (art. 87 della Legge della Regione Lombardia n. 6 del 2010), anche nel caso in cui non fossero sussistiti *ictu oculi* i presupposti di cui al comma 1 del citato art. 87 (la norma in questione prevede, infatti, che, ai fini del rilascio dell'autorizzazione in discorso, il Comune procedente "indica una conferenza di servizi").

Se è vero, infatti, che il Comune avrebbe astrattamente potuto respingere direttamente la domanda di autorizzazione, in esito alle verifiche di conformità di sua esclusiva competenza - tra cui, per l'appunto, la conformità alle "disposizioni degli strumenti urbanistici comunali" (art. 87, comma 1 lett. a) della L. r. n. 6 del 2010) -, è altresì innegabile che il richiamo contenuto in tale legge regionale alla "conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241" conferisce alla sequenza procedurale da seguire un preciso significato.

In particolare, il modulo procedimentale della conferenza di servizi decisoria (che è sempre indetta dall'amministrazione precedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, come nel caso di specie) serve a realizzare una sintesi degli interessi pubblici coinvolti, che può anche superare le eventuali criticità già ravvisate o ravvisabili ex ante dall'amministrazione precedente.

In questo caso, ad esempio, prima di escludere l'approvazione di una variante o di una modifica agli strumenti urbanistici vigenti il Comune di Villasanta avrebbe dovuto e potuto approfondire con gli altri soggetti coinvolti (in particolare con la Regione, che ha una chiara competenza in materia di provvedimenti attuativi per la realizzazione di nuovi impianti di carburanti) tutti gli aspetti afferenti al progetto presentato dal privato.

Si tratta in altri termini di un modulo procedimentale che, al di là dell'esito delle decisioni ivi discusse, ha un indubbio valore "autoqualificante" e un carattere obbligatorio - peraltro espressamente ribadito dalla norma regionale di settore - che non può essere mai disatteso dall'amministrazione precedente, dovendosi intendere la sua obbligatorietà prodromica non solo ai fini del rilascio della relativa autorizzazione ma anche ai fini del "mancato rilascio".

Il provvedimento impugnato in via principale deve dunque essere annullato in quanto viziato da violazione di legge.

Non avendo peraltro il vizio ravvisato carattere di per sé assorbente, il Collegio ritiene di dovere esaminare le altre censure che non afferiscano a profili di difetto di istruttoria del diniego opposto dal Comune; i relativi motivi sono tutti infondati, sulla base delle seguenti considerazioni:

- la domanda della società interessata non aveva ad oggetto il solo adempimento degli obblighi imposti dalla Regione (adeguamento della stazione di servizio esistente con installazione di servizio di ricarica elettrica e di gas metano), bensì un impianto totalmente diverso, con ristrutturazione totale, aumento considerevole dell'area occupata dall'impianto stesso e

aggiunta della realizzazione di un bar, di un ristorante e dell'autolavaggio, di modo che non sono ipotizzabili, nel caso di specie, né il vizio di sproporzione né quello di contraddittorietà ravvisati;

- l'acquisizione del parere della polizia locale sulla progettata pista ciclopedonale non avrebbe modificato in alcun modo la prospettiva giuridica del Comune precedente;

- la conformità del nuovo progetto presentato era chiaramente preclusa dall'esistenza di strumenti urbanistici previgenti che, al di là dell'attuazione o meno degli stessi, avevano stabilito degli obblighi di natura conformativa astrattamente insuperabili ai sensi dell'art. 87, comma 1, lett. a) della L. r. n. 6 del 2010;

- in particolare, l'ambito di riferimento era inequivocabilmente destinato a verde;

- al di là delle possibili allocazioni dell'area ricompresa nel progetto presentato dall'interessata in sede di attuazione urbanistica, ciò che contava, in punto di valutazione operata sull'istanza dal Comune precedente, era la presenza di strumenti urbanistici vigenti incompatibili, all'atto della suddetta valutazione, con la ristrutturazione dell'impianto di servizio, così come prefigurata;

- d'altra parte, tale ristrutturazione non era necessaria né alla luce degli obblighi imposti dalla Regione Lombardia (come visto, di mero adeguamento alla normativa di settore ed implicanti una modificazione dell'impianto del tutto compatibile con la sua permanenza in loco, ad area di occupazione invariata o quasi), né nella prospettiva della "prevista futura realizzazione di un nuovo tratto viabilistico ed allargamento e traslazione della rotonda posta a nord", risultando errato il convincimento secondo cui le aree di sedime dell'attuale impianto siano già soggette ad esproprio, proprio perché l'art. 68 delle Nta del PGT (che prevede la cessione di tale aree al Comune a titolo di standard dell'AT13) costituirà un effettivo vincolo di natura espropriativa soltanto quando sarà definito il relativo piano urbanistico attuativo;

- le indicazioni dei punti 2.9 e 2.11 della DGR 759/2019, soprattutto del quarto comma del punto 2.11, implicano il divieto di insediare non solo nuovi impianti ma anche ristrutturazioni totali, come quella ipotizzata nella domanda dell'interessata, che sono equiparabili ad un vero e proprio nuovo impianto.

Quanto alle censure svolte in subordine avverso gli atti di pianificazione, le stesse devono invece ritenersi assorbite, secondo l'ordine operato dalla stessa difesa di parte ricorrente, dall'accoglimento del primo motivo ricorso.

Il Collegio rileva in ogni caso, a fini risarcitori, che le stesse risultano tardive – e quindi irricevibili – rispetto alla data di pubblicazione e di piena conoscenza dello strumento urbanistico impugnato.

Invero, si tratta di impugnazione di disposizioni aventi chiaro e immediato valore precettivo e vincolante, che hanno dunque avuto concreta e immediata efficacia lesiva nei confronti delle interessate subito dopo la conclusione dell'iter di approvazione dello strumento urbanistico de quo.

Sotto altro profilo, con riferimento al “sovradimensionamento immotivato di standards, ivi compreso quelli allocati indicativamente sull'area in questione”, ferme restando le valutazioni appena svolte sull'astratta irricevibilità della relativa censura, resta pienamente efficace tra le parti, per quanto di interesse, la pronuncia resa da questo Tribunale con sentenza n. 654 del 2020.

Tutte le considerazioni sopra esposte privano allo stato le ricorrenti di interesse all'annullamento del provvedimento impugnato con i motivi aggiunti (provvedimento consistente, peraltro, in una mera archiviazione), in quanto l'ottenimento del parere preventivo di conformità da parte del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco rispetto al progetto di adeguamento del distributore di carburante è da considerarsi per il momento inutile, in presenza del rigetto della richiesta di autorizzazione cui accede, e della necessità di nuovo impulso procedimentale da parte dell'amministrazione competente.

Quanto infine agli asseriti danni ricevuti dalle ricorrenti, in conseguenza della illiceità della condotta che avrebbe tenuto nella vicenda odiernamente esaminata il Comune di Villasanta, il mancato avvio della conferenza di servizi, e la mancata definizione di tale procedimento decisorio, implicano l'impossibilità allo stato di stabilire l'an e il quantum della domanda risarcitoria, ivi compresa la sussistenza e la quantificazione dell'eventuale danno da ritardo nell'esecuzione di un progetto che per il momento, come accertato nella presente sentenza, è da considerarsi giuridicamente irrealizzabile, fermo restando che il mancato esperimento entro i termini di decadenza degli strumenti di tutela previsti avverso il PGT esclude il risarcimento dei danni eventualmente derivanti da tale atto.

La domanda di annullamento deve dunque essere accolta, nei limiti sopra evidenziati – con obbligo da parte del Comune di Villasanta di indire la conferenza di servizi di cui all'art. 87, comma 2 della L.r. n. 6 del 2010 -, mentre ogni altra domanda deve essere allo stato respinta.

Le spese del giudizio possono essere compensate tra le parti, in ragione della complessità, peculiarità e parziale novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei limiti di cui in motivazione, e, per l'effetto, annulla il provvedimento del Comune di Villasanta prot. 0007552 del 30.03.2021, con gli effetti di cui in motivazione.

Respinge ogni altra domanda.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Celeste Cozzi, Presidente FF

Concetta Plantamura, Consigliere

Roberto Lombardi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Lombardi

IL PRESIDENTE
Stefano Celeste Cozzi

IL SEGRETARIO

