

Brescia, 24 NOV. 2009

Il Segretario

2250 09
N. 1 REG.SEN.
N. 01043/1998 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 1043 del 1998, proposto da:
ALPIAZ SPA, rappresentata e difesa dall'avv. Silvano Canu, con
domicilio presso la segreteria del TAR in Brescia, via Malta 12;

contro

REGIONE LOMBARDIA, non costituitasi in giudizio;

COMUNE DI ARTOGNE, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

- della DGR n. 6/34415 del 30 gennaio 1998, con la quale sono state
introdotte alcune modifiche d'ufficio al PRG, con particolare riguardo
all'art. 27 delle NTA;

- della deliberazione consiliare n. 19 del 13 marzo 1998, con la quale sono
state recepite le modifiche d'ufficio della Regione;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 ottobre 2009 il dott. Mauro



Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente società Alpiaz spa ha stipulato con il Comune di Artogne in data 1 luglio 1989 una convenzione di lottizzazione avente ad oggetto l'edificazione (secondo le previsioni del PRG allora vigente) di un complesso di abitazioni residenziali nonché di strutture commerciali e alberghiere (per un totale di 100.000 mc) nel contesto della stazione sciistica di Montecampione. L'area interessata dagli interventi si trova in zona C4 (di completamento dell'insediamento turistico) ed è suddivisa in tre comparti. Il termine per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con oneri a carico della ricorrente, era fissato in 10 anni. Oltre al costo delle urbanizzazioni la ricorrente ha assunto alcuni obblighi speciali (asfaltatura della strada comunale, ristrutturazione dell'ex scuola materna della frazione di Piazze, condizioni di favore per i residenti nell'uso degli impianti sciistici).
2. Nei successivi 9 anni la ricorrente ha completato le opere di urbanizzazione, eseguito gli obblighi speciali e realizzato una parte degli interventi edilizi. Non è stata invece utilizzata completamente la volumetria residenziale. Mancano infatti 10.000 mc nel comparto 2 (edifici per gli addetti ai servizi complementari) e 30.000 mc nel comparto 3 (edifici residenziali).
3. Questa era la situazione dei lavori quando la Regione, in sede di approvazione del nuovo PRG, ha introdotto con la DGR n. 6/34415 del 30 gennaio 1998 alcune modifiche d'ufficio. Precisamente: (i) il comparto 3 è stato riclassificato come zona E2 (agro-pastorale e boschiva), in quanto sottoposto a vincolo ambientale; (ii) dai comparti 1, 2, 4 (quest'ultimo non coinvolto nel presente giudizio) sono state stralciate le previsioni edificatorie, in quanto di tratta di aree di notevole interesse pubblico che formano quadri naturali di non comune bellezza panoramica con presenza di boschi e corsi d'acqua meritevoli di salvaguardia; (iii) all'art. 27 delle NTA è stata aggiunta la precisazione che l'edificazione di completamento dell'impianto turistico è ammessa "sino alla scadenza tecnica degli strumenti attuativi già approvati".
4. Il Comune con deliberazione consiliare n. 19 del 13 marzo 1998 ha accolto integralmente le modifiche d'ufficio introdotte dalla Regione.
5. La ricorrente con atto notificato il 10 luglio 1998 e depositato il 1

settembre 1998 ha proposto impugnazione contro le modifiche della Regione e la deliberazione comunale di recepimento. Benché formalmente impugnatorio il ricorso propone in realtà mediante il primo motivo una domanda di accertamento della situazione urbanistica. In particolare la tesi della ricorrente è che le facoltà edificatorie derivanti dalla convenzione di lottizzazione del 1 luglio 1989 siano ancora esistenti e utilizzabili. Nella denegata ipotesi che le modifiche della Regione si dovessero invece considerare come impeditive del completamento delle opere la ricorrente propone impugnazione per difetto di motivazione e chiede il risarcimento dei danni.


6. La Regione e il Comune non si sono costituiti in giudizio.

7. Con memoria depositata il 17 ottobre 2009 la ricorrente ha precisato le proprie conclusioni sull'azione di accertamento sostenendo che le facoltà edificatorie dovrebbero essere considerate tuttora sussistenti nonostante il fatto che i lavori non siano stati ultimati nel termine decennale. In questi anni vi sono stati numerosi contatti con il Comune per sbloccare la situazione (in particolare è stata formulata l'ipotesi di spostare i residui 40.000 mc dai comparti 2 e 3 al comparto 1) ma il Comune, pur non essendo in linea di massima contrario a questo tipo di interpretazione dell'art. 27 delle NTA, avrebbe chiesto l'integrazione degli oneri della ricorrente (ulteriori € 3.000.000 e una casa di riposo) mediante la stipula di una nuova convenzione.

8. Così descritti gli elementi della controversia, si osserva che in effetti le modifiche al PRG introdotte dalla Regione non sono di facile interpretazione per quanto riguarda la disciplina transitoria, perché da un lato cancellano la precedente zonizzazione e la relativa volumetria ma dall'altro consentono il completamento delle opere previste nei piani di lottizzazione già approvati. Le due disposizioni, interpretate letteralmente, sono contraddittorie, in quanto la Regione, dopo aver accertato il valore naturalistico dell'area, sembra introdurre non un vincolo di inedificabilità immediata ma un vincolo differito alla scadenza dei programmi edilizi in corso di attuazione. In questo modo la Regione ha accettato il rischio che l'area fosse edificata secondo le previsioni urbanistiche originarie prima dell'applicazione delle norme più restrittive, le quali normalmente dovrebbero invece operare in salvaguardia. D'altra parte non sarebbe ragionevole ritenere che la finalità della Regione fosse quella di sfruttare i ritardi nel completamento delle edificazioni vietandole dopo la scadenza del termine decennale (in quel momento non ancora scaduto): la tutela dei beni ambientali deve avere contenuto certo e oggettivo, e sotto questo profilo non si può affermare che non vi è lesione del bene ambientale se un programma edilizio risulta completato entro una certa data mentre tale lesione sussiste se lo stesso programma è realizzato dopo.

9. Occorre quindi interpretare le modifiche della Regione partendo dai


24-11-09 11:00 DA-ADV-Cand 4035900302 P.009 P.009/001 P-470



principi generalmente applicati in materia di piani attuativi, che si possono sintetizzare, per quanto qui interessa, nei punti seguenti (v. CS Sez. IV 4 dicembre 2007 n. 6170; TAR Brescia Sez. I 29 settembre 2009 n. 1711): (a) l'effetto conformativo dei piani attuativi, compresi quelli di lottizzazione, è permanente; (b) qualora sopravvenga una disciplina urbanistica incompatibile quest'ultima non può essere applicata con effetti sostanzialmente retroattivi ai lotti la cui trasformazione sia già stata impostata secondo l'impianto urbanistico originario; (c) le obbligazioni assunte dai lottizzanti ineriscono al bene e (salvo liberazione da parte dell'amministrazione) non si prescrivono; (d) patimenti non si prescrive il credito di volumetria acquisito dai lottizzanti (l'edificazione può continuare anche oltre il termine decennale); (e) qualora la volumetria residua non possa più essere insediata sulle aree libere a causa della nuova disciplina urbanistica è possibile la traslazione su altre aree (anche mediante la cessione a terzi); (f) nel caso in cui non vi siano aree idonee (o qualora i proprietari delle stesse non fossero interessati ad acquistare nuova volumetria) i lottizzanti che abbiano già realizzato le opere di urbanizzazione o altri interventi di interesse pubblico possono chiedere all'amministrazione la liquidazione del valore della volumetria residua, che viene calcolato tenendo conto dell'equilibrio economico della convenzione di lottizzazione e degli oneri sostenuti fino a quel momento dai lottizzanti, in modo da evitare un ingiustificato arricchimento dell'amministrazione; (g) la prescrizione decorre dopo la liquidazione della volumetria residua nell'equivalente monetario.

10. In questo quadro le modifiche della Regione devono essere interpretate scindendo la parte relativa alla tutela ambientale da quella riguardante i piani di lottizzazione già approvati. La tutela ambientale, che è l'unico aspetto su cui la Regione ha competenza, deve essere riconosciuta con effetto immediato per tutte le aree che ancora conservano gli aspetti di naturalità descritti nella deliberazione regionale. La volumetria residua della lottizzazione, che riguarda i rapporti tra il Comune e i lottizzanti, non viene cancellata (la Regione del resto ne consente espressamente l'utilizzazione) ma deve necessariamente trovare una diversa sistemazione per non interferire con la tutela ambientale. Questa diversa sistemazione non si produce in via automatica con la traslazione di tutti i 40.000 mc residui dai comparti 2 e 3 (ancora dotati di elementi di naturalità) al comparto 1 (ampiamente edificato). Richiede invece una valutazione preliminare del Comune sulla situazione dei luoghi e sulle conseguenze dell'insediamento di nuova volumetria nel comparto 1. Se all'esito di tale valutazione il Comune ritenesse (motivatamente) che solo una parte della volumetria residua può essere trasferita nel comparto 1 senza conseguenze ambientali negative si procederà a liquidare il resto come si è visto sopra al punto 9. In ogni caso è necessaria la mediazione di una nuova convenzione di lottizzazione che definisca le modalità della traslazione e le misure di mitigazione, sulla base di quanto emergerà dalla valutazione preliminare del Comune.

24-11-03
11.000
11.000



principi generalmente applicati in materia di piani attuativi, che si possono sintetizzare, per quanto qui interessa, nei punti seguenti (v. CS Sez. IV 4 dicembre 2007 n. 6170; TAR Brescia Sez. I 29 settembre 2009 n. 1711): (a) l'effetto conformativo dei piani attuativi, compresi quelli di lottizzazione, è permanente; (b) qualora sopravvenga una disciplina urbanistica incompatibile quest'ultima non può essere applicata con effetti sostanzialmente retroattivi ai lotti la cui trasformazione sia già stata impostata secondo l'impianto urbanistico originario; (c) le obbligazioni assunte dai lottizzanti ineriscono al bene e (salvo liberazione da parte dell'amministrazione) non si prescrivono; (d) parimenti non si prescrive il credito di volumetria acquisito dai lottizzanti (l'edificazione può continuare anche oltre il termine decennale); (e) qualora la volumetria residua non possa più essere insediata sulle aree libere a causa della nuova disciplina urbanistica è possibile la traslazione su altre aree (anche mediante la cessione a terzi); (f) nel caso in cui non vi siano aree idonee (o qualora i proprietari delle stesse non fossero interessati ad acquistare nuova volumetria) i lottizzanti che abbiano già realizzato le opere di urbanizzazione o altri interventi di interesse pubblico possono chiedere all'amministrazione la liquidazione del valore della volumetria residua, che viene calcolato tenendo conto dell'equilibrio economico della convenzione di lottizzazione e degli oneri sostenuti fino a quel momento dai lottizzanti, in modo da evitare un ingiustificato arricchimento dell'amministrazione; (g) la prescrizione decorre dopo la liquidazione della volumetria residua nell'equivalente monetario.

10. In questo quadro le modifiche della Regione devono essere interpretate scindendo la parte relativa alla tutela ambientale da quella riguardante i piani di lottizzazione già approvati. La tutela ambientale, che è l'unico aspetto su cui la Regione ha competenza, deve essere riconosciuta con effetto immediato per tutte le aree che ancora conservano gli aspetti di naturalità descritti nella deliberazione regionale. La volumetria residua della lottizzazione, che riguarda i rapporti tra il Comune e i lottizzanti, non viene cancellata (la Regione del resto ne consente espressamente l'utilizzazione) ma deve necessariamente trovare una diversa sistemazione per non interferire con la tutela ambientale. Questa diversa sistemazione non si produce in via automatica con la traslazione di tutti i 40.000 mc residui dai comparti 2 e 3 (ancora dotati di elementi di naturalità) al comparto 1 (ampiamente edificato). Richiede invece una valutazione preliminare del Comune sulla situazione dei luoghi e sulle conseguenze dell'insediamento di nuova volumetria nel comparto 1. Se all'esito di tale valutazione il Comune ritenesse (motivatamente) che solo una parte della volumetria residua può essere trasferita nel comparto 1 senza conseguenze ambientali negative si procederà a liquidare il resto come si è visto sopra al punto 9. In ogni caso è necessaria la mediazione di una nuova convenzione di lottizzazione che definisca le modalità della traslazione e le misure di mitigazione, sulla base di quanto emergerà dalla valutazione preliminare del Comune.



11. Nella nuova convenzione di lottizzazione può legittimamente trovare spazio anche la rivisitazione degli obblighi della parte lottizzante. L'equilibrio economico originario rimane infatti cristallizzato solo per la durata decennale del piano di lottizzazione, e come si è visto sopra al punto 9 costituisce un parametro da utilizzare nel caso in cui siano state realizzate le opere di urbanizzazione senza la contropartita dell'edificazione. Al contrario quando la lottizzazione sia ultimata (in misura rilevante) dopo la scadenza del termine decennale, è necessario un aggiornamento che tenga conto degli effetti prodotti dal decorso del tempo. Tra questi rientrano da un lato l'incremento dei costi che l'amministrazione sostiene per erogare i propri servizi agli abitanti insediati e dall'altro il maggior valore di mercato degli immobili di nuova costruzione. In generale deve essere esaminata l'utilità che la parte lottizzante riceve dal completamento (totale o parziale) dell'edificazione. Su questa base possono essere individuati nuovi oneri o impegni nell'interesse pubblico, che devono poi in concreto essere definiti consensualmente.

12. In conclusione il ricorso deve essere accolto secondo quanto precisato sopra ai punti 10 e 11, e negli stessi limiti la presente sentenza ha dunque valore di accertamento della situazione urbanistica. Poiché dopo la scadenza del termine decennale l'utilizzazione della volumetria residua è sottoposta alle nuove valutazioni dell'amministrazione non vi sono i presupposti per individuare nella posizione della ricorrente un danno risarcibile. La complessità di alcune questioni consente l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia, Sezione I, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso come precisato in motivazione.

Le spese sono integralmente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 28 ottobre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Sergio Conti, Consigliere

Mauro Pedron, Primo Referendario, Estensore

ESTENSORE
[Handwritten signature]

IL PRESIDENTE

[Handwritten signature]



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

IL 24 NOV. 2009

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

IL SEGRETARIO
IL COORDINATORE
Dot. *[Handwritten signature]*