Pubblicato il 13/09/2021

**N. 00798/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 01006/2016 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 1006 del 2016, proposto da
Claudio Gallizioli, rappresentato e difeso dagli avv.ti Pierina Buffoli e Andrea Mina, con domicilio eletto presso il loro studio, in Brescia, via Solferino n. 51;

***contro***

Comune di Costa Volpino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Italo Luigi Ferrari e Francesco Fontana, con domicilio eletto presso il loro studio in Brescia, via Diaz n. 28;

***nei confronti***

Provincia di Bergamo, non costituita in giudizio;
Regione Lombardia, non costituita in giudizio;

***per l’annullamento***

- della deliberazione n. 69 del 05/12/2014 del C.C. di Costa Volpino, di adozione del piano di governo del territorio (P.G.T.);

- della deliberazione n. 49 del 20/07/2015 del C.C. di Costa Volpino, di riadozione del piano di governo del territorio (P.G.T.);

- della deliberazione n. 68 del 22/12/2015 del C.C. di Costa Volpino di approvazione del piano di governo del territorio (P.G.T.);

e per la condanna

del Comune al risarcimento dei danni patrimoniali, patiti e patiendi, previo accertamento della illiceità della condotta dallo stesso serbata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Costa Volpino;

Visti tutti gli atti e i documenti della causa;

Relatore la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi nell’udienza di merito del giorno 23 giugno 2021 svoltasi con collegamento da remoto senza discussione orale, ai sensi dell’articolo 25, comma 2, D.L. n. 137/2020;

Considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio il signor Claudio Gallizioli impugna le deliberazioni del Consiglio comunale del Comune di Costa Volpino in epigrafe indicate di adozione, riadozione e approvazione definitiva del PGT, nella parte in classificano un’area di sua proprietà dell’estensione di mq. 6.350 come area agricola di fondovalle (mappale 804 del foglio 1 del NCT), e un’altra area di circa 80 mq. prospiciente la propria abitazione come sedime stradale (mappale n. 4935, ex mappale 756 del foglio 108).

Il ricorrente chiede l’annullamento in parte qua degli atti impugnati, oltre al risarcimento dei danni patrimoniali, patiti e patiendi, previo accertamento della illiceità della condotta serbata del Comune nel caso di specie.

Si è costituito in giudizio il Comune di Costa Volpino, controdeducendo puntualmente alle doglianze avversarie e concludendo per la reiezione del ricorso promosso dal signor Claudio Gallizioli, siccome infondato.

Dopo l’ulteriore scambio di memorie difensive, la causa è stata trattenuta in decisione all’udienza di merito del 14 luglio 2021.

DIRITTO

1. Viene in decisione la causa promossa dal signor Claudio Gallizioli avverso la nuova classificazione urbanistica delle aree di sua proprietà site in Comune di Costa Volpino operata dal nuovo PGT comunale.

Nello specifico egli si duole (A) della classificazione come area agricola di fondovalle di un’area dell’estensione di mq. 6.350, e (B) della classificazione come sedime stradale dell’area prospiciente la propria abitazione di mq. 80.

2.1. Con riguardo alla classificazione urbanistica dell’area sub (A), il ricorrente deduce i seguenti motivi di illegittimità:

1) “*Violazione di legge (art. 7 della legge n 1150 del 1942); Violazione di legge (art. 8 della legge regionale lombarda n. 12 del 2005); Eccesso di potere per contraddittorietà; travisamento dei fatti, illogicità manifesta e per difetto assoluto di motivazione*”, perché l’area in questione non avrebbe alcuna caratteristica agricola, avendo – di contro - una chiara vocazione artigianale. Questo comporta che il cambio di destinazione urbanistica doveva quanto meno essere motivato, cosa che qui è totalmente mancata. L’articolo 8 L.R. Lombardia n. 12/2005 prescrive che nella pianificazione si tenga conto della situazione esistente, e la situazione esistente è che il Comune con i propri precedenti atti di pianificazione generale aveva impresso all’area una vocazione artigianale, e non certamente agricola.

2) “*Violazione di legge (art. 10 della legge regionale n. 12 del 2005); Eccesso di potere per travisamento fatti e difetto di motivazione; Eccesso di potere per disparità di trattamento; Illogicità e incongruenza delle scelte urbanistiche; Erroneità della qualificazione di azzonamento*”, perché non sarebbe stato rispettato l’articolo 10 L.R. Lombardia n. 12/2005 che prescrive di individuare all’interno del territorio comunale gli ambiti del tessuto urbano consolidato, includendovi le aree libere intercluse di completamento. Tale sarebbe l’area di cui si discute, che è circondata su tre lati da insediamenti e si trova in una zona completamente urbanizzata.

3) “*Violazione e falsa applicazione di legge: artt. 2 e ss. della legge regionale n. 31 del 2014; Eccesso di potere per contraddittorietà con le altre previsioni del piano; Eccesso di potere per disparità di trattamento*”, perché non sarebbe rispettato l’obbligo di prevedere l’utilizzo prioritario a fini edificatori delle aree dismesse o interstiziali degli ambiti di tessuto urbano consolidato, senza che possa consentirsi il consumo di altro suolo agricolo, se prima non sono state del tutto attivate le previsioni di espansione e di trasformazioni vigenti al momento di approvazione della Legge medesima. Invece, il PGT di Costa Volpino, da un lato, rende inedificabile l’area della ricorrente, nonostante abbia una chiara vocazione artigianale, e, dall’altro lato, rende produttivo 15.830 mq. di suolo agricolo. Il che, oltretutto, determinerebbe anche una disparità di trattamento rispetto alle aree trasformate in produttive.

4) “*Violazione e falsa applicazione di legge: art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005; Violazione e falsa applicazione di legge: artt. 9 e 10 della legge n. 241 del 1990; Eccesso di potere per contraddittorietà, per travisamento dei fatti, per illogicità manifesta e per difetto assoluto di motivazione*”, perché, in quanto è peggiorativa rispetto alla precedente destinazione urbanistica e lesiva delle aspettative del ricorrente, la scelta dell’Amministrazione doveva essere motivata. Pur avendo presentato il ricorrente un’osservazione, essa è stata respinta sulla base di un palese travisamento dello stato dei luoghi.

2.2. Con riguardo alla classificazione urbanistica dell’area sub (B), il ricorrente deduce i seguenti motivi di illegittimità:

5) “*Violazione di legge: art. 11 DPR 327 del 2001; Eccesso di potere per sviamento; Violazione dei principi del procedimento*”, perché l’area che il PGT qualifica come sedime stradale è attualmente destinata dal ricorrente a parcheggio privato, sicché la destinazione a strada sarebbe finalizzata all’acquisizione da parte del Comune. Questo, però, comporta che avrebbe essere garantita la partecipazione al procedimento da parte dell’interessato tramite la comunicazione di avvio del procedimento, qui invece pretermessa.

6) “*Violazione e/o falsa applicazione di legge (art. 9, commi 2, 3 e 4, nonché art. 13, commi 3, 4 e 6, del D.P.R. n. 327/2001) con difetto assoluto di motivazione, perché non si è giustificata in alcun modo la reiterazione del vincolo espropriativo (scaduto) sulla proprietà della ricorrente*”, in quanto nella reiterazione della destinazione dell’area a sede stradale il Comune avrebbe dovuto dar conto:

- dell’attualità e della persistenza delle esigenze urbanistiche per l’imposizione del vincolo;

- della mancanza di soluzioni alternative o di perequazione tra più proprietari espropriabili;

- della realizzabilità delle opere nel quinquennio di vigenza del vincolo;

- delle ragioni del ritardo e del mancato perfezionamento dell’esproprio;

- della comparazione fra interesse pubblico e interesse privato.

Tale motivazione sarebbe qui del tutto mancata.

7) “*Violazione e/o falsa applicazione di legge (art. 39 del D.P.R. n. 327/2001, nonché del principio di cui alla sent. 20 maggio 1999, n. 179 della C. Cost.); Difetto assoluto di motivazione, in quanto non si è prestabilita alcune indennità a copertura della reiterazione dei vincoli in oggetto*”, perché la reiterazione di un vincolo preordinato all’esproprio è consentita a condizione che venga previsto un indennizzo per il proprietario espropriando, che qui invece manca.

8) “*Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 11 e 13 della legge regionale n. 12 del 2005); Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 9 e 10 della legge n. 241 del 1990); Eccesso di potere per contraddittorietà, per travisamento dei fatti, per illogicità manifesta e per difetto assoluto di motivazione*”, perché in caso di vincolo preordinato all’esproprio l’osservazione del proprietario inciso dovrebbe essere valutata dall’Amministrazione e di essa e delle ragioni per cui viene respinta deve darsi atto nella motivazione del Piano, in applicazione delle regole generali della L. n. 241/1990: cosa che, nel caso di specie, è mancata.

3.1. Prima di affrontare le prime quattro censure (concernenti – come detto – l’area sub A) il Collegio ritiene opportuno ricapitolare i principi elaborati dalla giurisprudenza in punto di pianificazione urbanistica e ai quali la Sezione pure si attiene (si vendano, tra le tante, le sentenze n. 411/2021 e n. 1029/2019), e precisamente:

- che la discrezionalità del Comune nella disciplina del proprio territorio è assai ampia, non necessita di regola di una puntuale motivazione delle singole scelte, essendo sufficiente l’esplicitazione delle ragioni di fondo che sorreggono il nuovo assetto (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 6052/2019), e non è vincolata in linea di principio dalle zonizzazioni e localizzazioni preesistenti (cfr., T.A.R. Umbria, sentenza n. 402/2015);

- che l’esigenza di una più incisiva e singolare motivazione si pone semmai in relazione a specifiche situazioni, quale, ad esempio, la preesistenza di una convenzione di lottizzazione, in ragione dell'affidamento qualificato che ne deriva per il privato lottizzante (cfr., C.d.S., Sez. II, sentenza n. 7681/2019 e 5870/2019);

- che di per sé una destinazione precedentemente impressa a un’area non implica affatto che quell’area mantenga all’infinito quella destinazione, essendo nella natura della pianificazione urbanistica tener conto delle mutazioni medio tempore intervenute nel più ampio contesto in cui l’area medesima si inserisce, nonché delle sopravvenute esigenze da soddisfare (cfr., T.A.R. Emilia Romagna – Bologna, Sez. I^, sentenza n. 654/2015);

- che sugli atti di esercizio del potere di pianificazione il sindacato del Giudice amministrativo è necessariamente limitato alle ipotesi di errori di fatto o di irrazionalità, irragionevolezza o abnormità della scelta (cfr., C.d.S., Sez. IV^, sentenza n. 4072/2015, T.A.R. Lazio – Roma, Sez. II bis, sentenza n. 1315/2019).

3.2. Ora calando questi principi nel caso di specie, va innanzitutto osservato che contrariamente a quanto sostenuto nel primo e quarto motivo di ricorso, il signor Gallizioli non era titolare di un’aspettativa qualificata al mantenimento di una data destinazione urbanistica ai propri beni, un’aspettativa a una sorta di non reformatio in peius.

Se anche il precedente strumento urbanistico generale destinava l’area di cui si discute a zona di insediamenti produttivi e artigianali e se anche nel 2009 il ricorrente aveva presentato una DIA per realizzare un fabbricato artigianale, il punto è che cinque mesi più tardi egli ha ritirato la DIA e non l’ha più ripresentata. Dunque, nessuna aspettativa si era consolidata in capo al signor Gallizioli in ordine all’edificazione dell’area medesima.

Pertanto, non vi era alcun obbligo di puntuale motivazione della scelta urbanistica operata con il nuovo PGT in relazione a detta area.

3.3. Dal punto di vista fattuale, poi, come evidenziato dalla difesa dell’Amministrazione e come emerge dalla documentazione in atti (v. docc. 9 e 10 fascicolo del Comune), l’area della ricorrente su tre lati è circondata da vaste aree agricole inedificate e sul quarto lato da un’area destinata a pubblici servizi, in cui insiste la piattaforma per lo smaltimento dei rifiuti. L’area è contigua a un vasto ambito classificato dal PTCP come ambito agricolo strategico, non rientra nel tessuto urbano consolidato, non è interessata da attività produttive, e non è area urbanizzata.

In questo quadro, contrariamente a quanto sostenuto nel secondo motivo di ricorso, la classificazione urbanistica attribuita all’area non si manifesta come palesemente irrazionale o irragionevole e come tale si sottrae al sindacato di legittimità di questo Giudice.

3.4. Infine, contrariamente a quanto sostenuto nel terzo motivo di ricorso, il PGT persegue correttamente l’obiettivo della riduzione del consumo del suolo agricolo. A tale fine, infatti, occorre guardare al bilancio complessivo del piano e non alle singole previsioni e il bilancio del PGT del Comune di Costa Volpino, e il bilancio complessivo così come documentato in atti (v. pp. 62 e ss. Documento di Piano: doc. 9 fascicolo del ricorrente; p. 7 parere di compatibilità con il PTCP: doc. h fascicolo del Comune) è positivo, non determinando un aumento del consumo del suolo.

Di talché è irrilevante, ai fini del rispetto degli obblighi di legge, che si siano trasformate in produttive aree prima agricole, purché siano ricondotte alla destinazione agricola aree in precedenza edificabili. E la scelta di dove localizzare le attività produttive all’interno del territorio comunale non è sindacabile da questo Giudice ove, come già rilevato, non sia palesemente irragionevole, come per l’appunto in questo caso.

3.5. In definitiva, le censure dalla n. 1 alla n. 4, tutte relative all’area classificata come area agricola di fondovalle sono infondate.

4.1.1. Passando agli ultimi tre motivi di ricorso, concernenti l’area antistante l’abitazione del signor Gallizioli, il Collegio concorda con il ricorrente che si tratta di un vincolo preordinato all’esproprio, alla luce della consolidata distinzione giurisprudenziale tra vincoli conformativi e vincoli sostanzialmente espropriativi.

E, invero, «se lo strumento urbanistico mira ad una zonizzazione dell’intero territorio comunale o di parte di esso, sì da incidere su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell’intera area in cui i beni ricadono e in ragione delle sue caratteristiche intrinseche, il vincolo ha carattere conformativo, mentre, ove imponga solo un vincolo particolare incidente su beni determinati, in funzione della localizzazione di un’opera pubblica, lo stesso va qualificato come preordinato alla relativa espropriazione (cfr. Cass. civ., sez. I, 18 giugno 2018; id, 9 ottobre 2017, n. 23572, Cons. Stato sez. IV, 17 maggio 2019, n. 3190; 26 aprile 2019, n. 2677)» (così, ex plurimis, C.d.S., Sez. II, sentenza n. 6610/2019).

Non vi è dubbio che la qualificazione come strada di un’area privata è finalizzata all’acquisizione della stessa al demanio comunale per scopi di pubblica utilità (nello specifico, l’allargamento della sede stradale).

4.1.2. Né può sostenersi che sull’area operi una presunzione di demanialità, quale pertinenza stradale, di talché non ci troveremmo di fronte a un vincolo espropriativo, ma alla mera ricognizione della situazione esistente.

La tesi in tal senso propugnata dalla difesa dell’Amministrazione non è condivisibile.

Vero è, infatti, che «La presunzione di demanialità stabilita dall’art. 22 L. n. 2248 del 1865, all. F, non si riferisce ad ogni area comunicante con la strada pubblica, ma solo a quelle che, per l’immediata accessibilità, appaiono integranti della funzione viaria della rete stradale, così da costituire pertinenza della strada» (così, C.d.S., Sez. V, sentenza n. 5385/2017, e nello stesso senso Cass., Sez. VI, sentenza n. 7242/20147).

Sennonché, il Comune non ha segnalato alcun elemento a sostegno dell’applicazione di tale presunzione di demanialità. Al contrario, la circostanza (non contestata dalla difesa della resistente) che il PGT precedente avesse apposto sull’area un vincolo preordinato all’esproprio poi decaduto, così come la circostanza (parimenti non contestata dalla difesa della resistente) che il relativo mappale sia stato fuso con quello dell’abitazione del ricorrente, portano a concludere che l’area sia di proprietà privata.

4.2. Ebbene, la classificazione a sede stradale dell’area del ricorrente costituisce un vincolo preordinato all’esproprio.

Ora, ai sensi dell’articolo 9, commi 2 e 3, D.P.R. n. 327/2001, il vincolo preordinato all’esproprio ha durata quinquennale e decade se entro tale termine non è emanato il provvedimento che comporta la dichiarazione di dell’opera.

Ora non consta che sia stata tempestivamente adottata la dichiarazione di pubblica utilità, e dunque il vincolo è oramai decaduto.

L’intervenuta decadenza della previsione urbanistica impugnata comporta la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del presente ricorso, posto che dall’annullamento in parte qua dell’atto impugnato il ricorrente non trarrebbe alcuna ulteriore utilità.

5.1. In conclusione, il ricorso viene respinto, siccome infondato, quanto ai primi quattro motivi di ricorso, mentre viene dichiarato improcedibile ai sensi del combinato disposto degli articoli 35, comma 1, lettera c), e 85, comma 9, Codice di rito, quanto agli ultimi tre motivi di ricorso.

5.2. Non può nemmeno essere accolta la domanda di risarcimento del danno.

Secondo l’orientamento giurisprudenziale prevalente la responsabilità da attività provvedimentale illegittima della Pubblica Amministrazione va ascritta al paradigma definito dall’articolo 2043 Cod. civ. (cfr., C.d.S., Sez. V, sentenza n. 118/2018). Conseguentemente, in virtù del combinato disposto degli articoli 2056, I comma, e 1223 Cod. civ., i danni risarcibili sono quelli che sono conseguenza diretta e immediata del fatto generatore del danno (nel caso di specie, l’atto di approvazione del PGT impugnato in parte qua). E, come da regola generale (contenuta nell’articolo 2697 Cod. civ.), in capo a colui che si assume danneggiato vi è un onere di allegazione e di prova dei danni di si chiede il risarcimento (cfr., T.A.R Veneto, Sez. I, sentenza n. 128/2018).

Ora, per quanto riguarda l’area a destinazione agricola, manca, quale elemento costitutivo della fattispecie risarcitoria, l’illiceità della condotta sub specie approvazione di atto illegittimo. Per quanto riguarda, invece, l’area a sedime stradale, il signor Gallizioli non solo non ha provato, ma non ha nemmeno allegato quale sarebbe il danno in concreto patito.

Dunque, la domanda risarcitoria non può essere accolta.

5.3. Le spese del giudizio possono essere compensate in ragione della parziale reciproca soccombenza, risultando fondate – a questi esclusivi fini - le doglianze svolte avverso la carenza di motivazione della reiterazione del vincolo preordinato all’esproprio sull’area a destinazione sede stradale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo respinge, in parte lo dichiara improcedibile, come specificato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2021, tenutasi con collegamento da remoto ai sensi dell’articolo 25, comma 2, D.L. n. 137/2020, con l’intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

Alessandra Tagliasacchi, Primo Referendario, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
| **L'ESTENSORE** |  | **IL PRESIDENTE** |
| **Alessandra Tagliasacchi** |  | **Angelo Gabbricci** |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |

IL SEGRETARIO