

Pubblicato il 18/04/2018

N. 00423/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00572/2010 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 staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 572 del 2010, proposto da:
LUGANA PARCO AL LAGO SRL, rappresentata e difesa dagli avv. Italo Ferrari
e Francesco Fontana, con domicilio eletto presso i medesimi legali in Brescia, via
Diaz 28;

contro

COMUNE DI SIRMIONE, rappresentato e difeso dagli avv. Fiorenzo Bertuzzi,
Silvano Venturi e Gianpaolo Sina, con domicilio eletto presso i medesimi legali in
Brescia, via Diaz 9;

nei confronti

PROVINCIA DI BRESCIA, non costituitasi in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione consiliare n. 16 del 21 aprile 2009, con la quale è stato adottato
il PGT, nella parte relativa alla proprietà della ricorrente;

- della deliberazione consiliare n. 50 del 21 dicembre 2009, con la quale è stato definitivamente approvato il PGT, nella parte relativa alla proprietà della ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sirmione;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 gennaio 2018 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente Lugana Parco al Lago srl è proprietaria di un'area situata nel Comune di Sirmione, sulla riva del lago di Garda, avente superficie pari a 7.827,79 mq (mappali n. 30, 26, 581, 25, 28, 583, 584). Parte dell'area è occupata da un albergo, e il resto da un giardino pertinenziale riservato ai clienti.

2. Nel PRG in vigore fino al 2009 l'area era classificata in parte in zona D3 (*Attività alberghiere*), e in parte in zona VP (*Giardini e verde privato*). In zona VP era vietata ogni edificazione, mentre in zona D3 era previsto un indice fondiario pari a 0,60 mq/mq, oltre all'alloggio del custode fino a 200 mq. Sulla base di questa disciplina, la ricorrente avrebbe potuto insediare sull'area un'ulteriore SLP pari a 1.453,63 mq.

3. Il Comune, con deliberazioni consiliari n. 16 del 21 aprile 2009 e n. 50 del 21 dicembre 2009, ha rispettivamente adottato e definitivamente approvato il PGT.

4. Nella nuova disciplina urbanistica l'indice fondiario della zona D3 è rimasto fissato in 0,60 mq/mq (v. art. 34 delle NTA). Tuttavia, la superficie di proprietà della ricorrente inserita in zona D3 è passata da 4.497,50 mq a circa 3.700 mq, e di conseguenza è diminuita in modo corrispondente la nuova SLP insediabile. La

riperimetrazione della superficie edificabile è la conseguenza dell'introduzione di un vincolo espropriativo sulla fascia più vicina al lago. Il suddetto vincolo, consistente nella classificazione della fascia in zona SP (*Servizi pubblici*) con la disciplina dell'art. 4 delle NTA, è finalizzato alla realizzazione di verde pubblico, e in particolare di un percorso di mobilità lenta (ciclopedonale) sul lungolago.

5. L'osservazione presentata dalla ricorrente il 3 agosto 2009, con la quale è stato chiesto il mantenimento delle previsioni del PRG, o in subordine l'incremento dell'indice fondiario per pareggiare la riduzione dell'area edificabile, è stata respinta. Parimenti è stata respinta l'offerta della ricorrente di contribuire economicamente alla realizzazione di una passerella a uso pubblico sulla scogliera, quale contropartita dell'accoglimento delle richieste urbanistiche. Nelle controdeduzioni, il Comune sostiene che la classificazione in zona SP sarebbe funzionale alla riqualificazione del lungolago e all'accesso alla riva da parte della collettività.

6. Contro la nuova disciplina del PGT la ricorrente ha presentato impugnazione, proponendo varie censure così sintetizzabili: (i) difetto di motivazione e di proporzionalità, in quanto la doppia innovazione (minori diritti edificatori e sottrazione di un'area pertinenziale fondamentale per l'attrattività dell'albergo) colpirebbe in modo combinato e senza apparente ragione sia lo sviluppo futuro dell'offerta ricettiva della ricorrente sia l'attuale utilità economica della stessa, causando in questo modo un danno all'intera economia del territorio comunale, che dipende in notevole misura dal turismo; (ii) disparità di trattamento, in quanto i 132 nuovi posti letto previsti nella relazione del documento di piano (allegato B) sono assegnati unicamente alle strutture alberghiere delle zone di espansione, trascurando l'ampliamento degli alberghi esistenti; (iii) travisamento dei fatti e superficialità dell'istruttoria, come emergerebbe dagli errori nella cartografia, dall'assenza di un progetto delle passeggiate sul lungolago, e dall'inattendibilità del calcolo delle risorse destinate ai vincoli espropriativi, basato sull'incerta e atipica categoria degli extra-

oneri per standard di qualità, ossia sul prelievo di quote delle rendite create dalle nuove e più vantaggiose regole urbanistiche.

7. Il Comune si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

8. In corso di causa il vincolo espropriativo è decaduto per decorrenza del termine quinquennale, e non è stato reiterato. La fascia più vicina al lago non è però ritornata edificabile, e dunque rimane intatto l'interesse a una pronuncia di merito, essendo divenuto improcedibile solo il punto riguardante l'annullamento del vincolo espropriativo.

9. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:

(a) le scelte urbanistiche, pur essendo ampiamente discrezionali, devono rispettare i principi della materia. In particolare, è necessario che siano individuati in modo trasparente gli obiettivi di interesse pubblico da cui derivano benefici e rendite di posizione per alcuni proprietari, e vincoli o limitazioni per altri. Tutte queste conseguenze della pianificazione devono essere collegate in un disegno perequativo (v. art. 11 della LR 11 marzo 2005 n. 12), misurando i vincoli e le limitazioni con il parametro della proporzionalità rispetto agli obiettivi di interesse pubblico, e riconducendo una parte dei benefici e delle rendite a vantaggio dell'intera collettività;

(b) quando nel disegno pianificatorio si possa osservare il rispetto di questa impostazione, non occorre che ogni singola scelta urbanistica sia motivata, e sono irrilevanti anche eventuali errori nella descrizione dello stato dei luoghi. Parimenti, non assume valore sintomatico l'esposizione in forma sintetica delle controdeduzioni alle osservazioni, in quanto l'ascolto delle esigenze dei privati in vista di provvedimenti di carattere generale non obbliga l'amministrazione a un'interlocuzione di dettaglio, ma solo a verificare la compatibilità delle richieste pervenute con le linee generali della pianificazione;

(c) nello specifico, il Comune ha chiaramente individuato e comunicato l'interesse pubblico al recupero all'uso collettivo del lungolago, in particolare mediante la realizzazione di percorsi ciclopedonali. Si tratta di un obiettivo per sé legittimo, sviluppabile senza necessità di variante al PGT (v. art. 9 comma 15 della LR 12/2005), che può essere contestato dai proprietari solo per le modalità con cui viene perseguito;

(d) per quanto riguarda la fattispecie in esame, l'attuazione dell'obiettivo di interesse pubblico avviene attraverso un duplice strumento, espropriativo e conformativo. Con la classificazione della fascia più vicina al lago in zona SP, infatti, è stato creato un vincolo espropriativo, ma contemporaneamente, al di sotto di questo vincolo, è stato posto un vincolo di inedificabilità di natura conformativa, che si traduce nella riduzione della superficie inserita in zona D3, la sola a cui si possa applicare l'indice fondiario pari a 0,60 mq/mq;

(e) finché il vincolo espropriativo è efficace, quello conformativo in realtà non emerge, essendo un semplice riflesso della decisione dell'amministrazione di acquisire la proprietà dell'area nello stato attuale. Tuttavia, una volta divenuto inefficace il vincolo espropriativo, quello conformativo continua a svolgere una funzione utile all'interno della pianificazione urbanistica, in quanto impedisce che la fascia più vicina al lago subisca una trasformazione irreversibile. Più precisamente, vi è un'utilità indiretta, in quanto il bene rimane integro nella prospettiva che il vincolo espropriativo venga reiterato, ma può essere individuata anche un'utilità diretta, di natura paesistica, che consiste nel tenere le nuove edificazioni distaccate dal lago, preservando così gli elementi di pregio estetico di quest'ultimo;

(f) di fronte alla scelta urbanistica di cancellare l'edificabilità di un terreno, i proprietari dispongono delle opportunità di difesa normalmente riconosciute contro la *reformatio in peius*, che sono molto limitate. Nello specifico, le aspettative di ampliamento edificatorio in riva al lago sono recessive, in quanto l'impatto di una

struttura alberghiera in quest'area è evidentemente superiore rispetto a quello che si può prevedere nelle apposite zone di espansione, dove correttamente vengono localizzati i nuovi posti letto. Oltretutto, la mera inedificabilità è coerente con l'attività alberghiera già insediata, e ne preserva il valore economico, in quanto lascia inalterate le caratteristiche del giardino pertinenziale riservato ai clienti;

(g) diversa è invece l'estensione della tutela a disposizione dei proprietari contro un vincolo espropriativo che riduca la qualità della loro offerta turistica. In questo caso, infatti, devono essere garantite, ove possibile, delle misure compensative ulteriori rispetto all'indennità di reiterazione ex art. 39 del DPR 8 giugno 2001 n. 327, o sostitutive della stessa. In altri termini, nelle situazioni complesse l'impostazione espropriativa deve lasciare spazio alla tecnica della perequazione, che consente di trovare un equilibrio più preciso e soddisfacente tra gli interessi pubblici e quelli privati, e rende possibili risparmi per le finanze pubbliche. Di conseguenza, la sottrazione di una parte della superficie utilizzata come spazio ricettivo potrebbe giustificare la richiesta di incremento dell'indice fondiario sull'area restante qualificata come edificabile, se questo non comporta problemi di compatibilità paesistica o non entra in conflitto con altri profili di interesse pubblico;

(h) si tratta però di questioni che non possono entrare nel dispositivo della presente sentenza, in quanto attualmente il vincolo espropriativo è decaduto, e quindi non si pone l'esigenza di individuare un indennizzo monetario o sotto forma di diritti edificatori;

(i) per quanto riguarda le risorse finanziarie che dovrebbero essere utilizzare per pagare l'indennità di reiterazione del vincolo espropriativo, si osserva che la categoria degli extra-oneri per standard di qualità costituisce una corretta applicazione della perequazione, perché restituisce alla collettività una parte delle rendite create dalle nuove e più vantaggiose regole urbanistiche. Si pongono poi certamente numerosi problemi sul livello ragionevole del prelievo, che non deve

avere effetti confiscatori né portare a distorsioni del mercato, inducendo a preferire la vendita delle aree edificabili a causa del costo eccessivo delle edificazioni. Tuttavia, al netto di tali questioni, gli standard di qualità sono una voce di entrata su cui l'amministrazione può legittimamente contare, e dunque è ragionevole indicare in questi proventi la copertura delle spese per le indennità di reiterazione dei vincoli espropriativi.

10. In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile relativamente alla domanda di annullamento del vincolo espropriativo, e per il resto deve essere respinto.

11. I problemi derivanti dalla compresenza di vincoli espropriativi e conformativi, sommati alle difficoltà che si pongono nel coordinare l'impostazione espropriativa e quella perequativa, consentono la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia
(Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

(a) dichiara in parte improcedibile e in parte respinge il ricorso, come precisato in motivazione;

(b) compensa le spese di giudizio.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 24 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Mauro Pedron

Roberto Politi

IL SEGRETARIO