

T.A.R. Lombardia, Brescia, Sezione I, 14 febbraio 2018

Quando è in discussione un intervento d'ampliamento di un insediamento produttivo già esistente, la presenza nel territorio comunale di aree con destinazione industriale esclude la possibilità per il Consiglio comunale di operare, con procedura semplificata, una variante allo strumento urbanistico con riferimento a lotti confinanti con quello sede dello stabilimento?

SENTENZA N. 180

E' certamente vero che, per giurisprudenza costante, la procedura semplificata di variante urbanistica ha carattere eccezionale e derogatorio della disciplina generale e non può essere surrettiziamente trasformata in una modalità "ordinaria" di variazione dello strumento urbanistico, sicché non può trovare applicazione al di fuori delle ipotesi specificamente previste dalla norma: i presupposti fattuali, da cui si assume nascere l'esigenza di tale variante, vanno per questo accertati in modo oggettivo e con il dovuto rigore (Consiglio di Stato, sez. IV – 20/10/2016 n. 4380; Consiglio di Stato, sez. IV – 26/9/2017 n. 4473, che rammenta la necessità di dare compiutamente conto dell'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi, ovvero dell'insufficienza di queste, laddove per "insufficienza" deve intendersi, in costanza degli standard previsti, una superficie non congrua (e, quindi, insufficiente) in ordine all'insediamento da realizzare. Tuttavia, come ha messo in evidenza T.A.R. Umbria – 19/1/2016 n. 23, il concetto di "attività produttive" può dirsi omnicomprensivo di tutte le attività di impresa di cui all'art. 2082 c.c., così come la possibilità di legittimo utilizzo della variante di che trattasi, oltre che per impianti ancora da realizzare, anche per l'ampliamento di edifici già esistenti. In quest'ultimo caso, infatti, la realizzazione di manufatti in ampliamento strettamente funzionali all'attività produttiva dello stabilimento esistente, non può prescindere dalla localizzazione nella stessa area, postulando "un collegamento anche logistico rispetto all'esistente" (Consiglio di Stato, sez. IV – 6/5/2013 n. 2447). Questo aspetto è stato ulteriormente chiarito da T.A.R. Sicilia Catania, sez. I – 30/7/2015 n. 2103 (che ha richiamato ampia giurisprudenza) per cui "nell'ipotesi di ampliamento di un insediamento produttivo preesistente, la necessità di variare lo strumento urbanistico deve essere valutata in relazione al progetto presentato, cioè tenendo conto della circostanza che trattasi di un progetto di ampliamento di un insediamento produttivo già operante, sicché l'area da destinare all'ampliamento della relativa attività non può essere ricercata altrove, ma deve evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento principale e da ampliare". In definitiva, come puntualizzato da CGA Sicilia – 23/12/2016 n. 479, <<E' nella logica delle cose, d'altra parte, che, rispetto a un progetto di ampliamento di un insediamento produttivo già operante, nessun significato particolare possa rivestire la previsione, da parte dello strumento urbanistico, di aree destinate a impianti produttivi site, però, altrove, giacché, come ha persuasivamente osservato il Tribunale, l'area da destinare all'ampliamento di un'attività non potrebbe essere ricercata altrove, ma dovrebbe evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento da ampliare (cfr. C.d.S., IV, 6 maggio 2013, n. 2447). Risulta quindi meritevole di conferma l'assunto di parte privata che, quando sia in discussione un intervento d'ampliamento di uno stabilimento già esistente, la presenza nel territorio comunale di aree con destinazione industriale non escluda che il Consiglio comunale possa operare una variante allo strumento urbanistico, in forza della normativa in discussione, con riferimento a lotti confinanti con quello sede dello stabilimento>>.

FATTO

A. La ricorrente risiede, nel Comune di Bedizzole, in area confinante con il mappale n. 817, al quale si riferiscono le opere in contestazione; inoltre, è nuda proprietaria di immobili limitrofi – identificati al Fg. 17 mappale 277 sub 3, 4, 5, 8 e 9 – ed esercita in loco un'attività di vendita al dettaglio di calzature per il benessere e gestisce uno studio di consulenza.

B. Riferisce che l'attuale conformazione del comparto deriva dall'esecuzione del Piano attuativo denominato "Piano di Lottizzazione Industriale Via Brescia", approvato con deliberazione di Consiglio Comunale di Bedizzole 30/1/1981 n. 15, ed oggetto di convenzione urbanistica stipulata in data 13/12/1982 (al n. 74 di repertorio del Segretario Comunale), successivamente trascritta in Conservatoria a Brescia in data 12/1/1983 ai numeri 955/690 (doc. 1 ricorrente). La convenzione prevedeva anche la realizzazione e cessione al Comune degli standard, poi formalizzata con atto notarile 15/6/2011 n. 83629 rep. (doc. 2 Comune).

C. Rappresenta altresì l'esponente, in punto di fatto, quanto segue:

- il Piano di lottizzazione convenzionato nel 1982 determinava gli standard necessari al comparto da realizzare e individuava le aree idonee a ospitare le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, quelle da cedere gratuitamente al Comune e le aree a verde pubblico;
- il mappale identificato con il n. 817 del foglio 17, ubicato in via Trebocche, veniva inserito tra le aree a standard verde pubblico, e dalla stipulazione della convenzione urbanistica ha sempre mantenuto l'uso pubblico a favore dei lottizzanti, dei loro aventi causa, dei lavoratori e dei clienti delle imprese presenti e dei residenti del comparto;

- lo strumento urbanistico approvato con deliberazione consiliare 16/07/2010 n. 32, classificava il mappale a servizi pubblici o di interesse pubblico, mentre il Piano dei Servizi del PGT vigente azzona l'area come SP01-03, Verde di Arredo (doc. 41 ricorrente);

- essendo pervenuta, da parte di un privato, una manifestazione di interesse all'acquisto dell'area, con deliberazione consiliare n. 13/9/2013 n. 39 il Comune di Bedizzole integrava l'elenco degli immobili di sua proprietà destinati all'alienazione, inserendo una porzione di 2.680 mq. del mappale 743, frazionata e identificata come nuovo mappale 817;

- nel corso della seduta del 13/9/2013, taluni Consiglieri comunali manifestavano il timore che l'autore dell'istanza fosse animato da un interesse edificatorio, sottolineando in ogni caso che se il Comune avesse voluto rinunciare alla destinazione a verde, avrebbe dovuto – ai sensi dell'art. 95-bis della L.r. 12/2005 – modificare la destinazione urbanistica in produttiva, così da garantire all'Ente il massimo profitto realizzabile;

- per effetto della decisione dell'organo consiliare il mappale (attuale 817), veniva inserito nel Piano delle alienazioni, modificando la destinazione urbanistica da "Ambiti per servizi pubblici o di interesse pubblico e collettivo" a "Verde Urbano di Salvaguardia";

- con determinazione del 5/12/2014 veniva indetta l'asta pubblica per la vendita del mappale 743/parte, e il prezzo di vendita veniva determinato in base alla destinazione urbanistica di verde urbano di salvaguardia, privo di capacità edificatoria (cfr. perizia estimativa 10/11/2014 – doc. 6 Comune);

- durante la procedura competitiva perveniva un'unica offerta di acquisto di 110.930 € – formulata da un Trust denominato "S & E" avente come unico disponente il sig. Sergio Franzoni – per un prezzo superiore di 10 euro alla base d'asta;

- con determinazione n. 190 del 24/12/2014, il Comune di Bedizzole aggiudicava in via definitiva il mappale al Trust suddetto, e all'esito del frazionamento, in data 23/2/2015 procedeva alla vendita (atto notarile 26264 di rep. – doc. 10);

- in data 2/3/2015, la società Franzoni Sergio Autotrasporti S.r.l. presentava al Comune di Bedizzole una DIA e una SCIA, per la realizzazione di un box prefabbricato per deposito attrezzi (di 20 mq. e di altezza inferiore a 3 metri) e di un muro di recinzione del terreno (docc. 12 e 13);

- la medesima Società risistemava il terreno per renderlo adatto a ricevere l'asfalto e trasformava l'area in piazzale per i mezzi della ditta, mentre il muro perimetrale e la recinzione del terreno venivano lasciati aperti solo al confine con i mappali 816 e 820 (ex mappale 743);

- il 28/4/2015 la Società presentava richiesta di variante urbanistica tramite procedimento di SUAP, per realizzare, sul mappale 817, un deposito di automezzi;

- con deliberazione giunta n. 69 del 21/5/2015 il Comune disponeva l'avvio del procedimento di SUAP, mentre la relazione tecnica ed alcuni elaborati venivano depositati soltanto il successivo 12/8/2015;

- la relazione tecnica del 7/7/2015 descrive, oltre al progetto di costruzione degli uffici per la ditta di autotrasporti (una palazzina di 80 mq.), lo spostamento e la messa a dimora di alberi in loco, nonché l'intenzione di realizzare un parcheggio e una zona di lavaggio per autocarri (assistita dall'impianto di depurazione);

- il 30/7/2015 la ricorrente intimava al Comune di Bedizzole di eseguire le dovute verifiche ed esercitare i poteri di autotutela in relazione alle opere effettuate sul mappale 817 oggetto della D.I.A (modifica della destinazione d'uso dell'area, violazione della convenzione urbanistica del PL, contrasto con la disciplina urbanistica, eliminazione di aree a standard nel comparto);

- il 28/10/2015, l'esponente proponeva ricorso innanzi a questo TAR (tutt'ora pendente al n. 2163/2015 r.g.), per l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di attivare la potestà di vigilanza e sanzionatoria e di inibire gli interventi oggetto di DIA e di SCIA;

- in data 19/11/2015 il Comune diffidava i controinteressati a ripristinare lo stato autorizzato, e pervenute le controdeduzioni reiterava l'ordinanza di rimessione in pristino con provvedimento prot. 1347 del 20/1/2016;

- la ditta Franzoni dava esecuzione al provvedimento, come attestato dal verbale di sopralluogo 18/5/2016 e dal susseguente atto di revoca dell'ordinanza (doc. 27 e 28 Comune);

- nel frattempo, il 17/11/2015, si teneva la Conferenza di servizi per la verifica tecnico urbanistica del progetto di SUAP;

- dopo aver acquisito il parere di compatibilità della Provincia (cfr. atto dirigenziale 12/2/2016 n. 831 – doc. 44 Comune), con deliberazione n. 31 del 23/6/2016 il Consiglio Comunale approvava in via definitiva il progetto di SUAP proposto dalla società Franzoni Sergio Autotrasporti srl, in variante al PGT.

D. Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione, la ricorrente impugna i provvedimenti in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:

I. Violazione degli artt. 7 e 8 del DPR 7/9/2010 n. 160, dell'art. 15 del DPR 6/6/2001 n. 380, degli artt. 8, 9, 10, 13, 14 e 97 della L.r. 12/2005, degli artt. 1 e 3 della L. 241/1190, eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, difetto di istruttoria, lesione dei principi di trasparenza, efficienza, proporzionalità e adeguatezza, difetto di motivazione, inosservanza del PGT approvato con DCC n. 32/2010 e della convenzione urbanistica del "Piano di Lottizzazione Industriale Via Brescia" approvato con deliberazione consiliare 30/1/1981 n. 15, in quanto:

- prima di avviare un SUAP devono essere effettuate verifiche sull'assenza o insufficiente disponibilità di aree produttive ai sensi dell'art. 8 del DPR 160/2010, ma tale esame preliminare non risulta effettuato nel corso del procedimento e in particolare nella deliberazione della Giunta comunale n. 69 del 21/5/2015;
 - come affermato dalla giurisprudenza, lo strumento ha natura eccezionale e non può essere inteso quale facoltà dell'amministrazione di apportare varianti puntuali agli strumenti urbanistici vigenti, per soddisfare interessi di singoli imprenditori; per avvalersene, deve essere fornita la prova rigorosa della sussistenza dei presupposti di legge (tenuto conto che la procedura semplificata di SUAP ben può soddisfare l'esigenza di ri-localizzazione e di potenziamento delle imprese senza involgere automaticamente una modifica del PGT);
 - non è rintracciabile l'indagine preventiva sul fabbisogno autentico di nuovi impianti produttivi e sull'impossibilità di localizzazione alternativa, limitandosi l'amministrazione ad affermare che "...il SUAP non ha ad oggetto una nuova attività ma l'ampliamento ad uso deposito di un'attività esistente" (cfr. deliberazione impugnata);
 - il progetto non prevede l'ampliamento di una struttura esistente, ma la costruzione di un blocco separato di uffici e di un piazzale a parcheggio i quali avrebbero potuto, agevolmente, essere localizzati anche a maggiore distanza, non essendo stata rappresentata (né, comunque, approfondita) alcuna particolare esigenza di contiguità spaziale;
 - la necessità di aree adeguate deve essere valutata in rapporto allo specifico progetto elaborato, e nel comparto esistono lotti produttivi e commerciali-direzionali idonei a ospitare sia gli uffici che il parcheggio della Società (cfr. Fg. 17 mappali 562 e 531 – doc. 42); malgrado tali localizzazioni alternative, ubicate a breve distanza dall'attività Franzoni, il Comune non ha giustificato l'eliminazione di un'area a standard e l'adozione di una variante urbanistica semplificata ai sensi dell'art. 8 del D.P.R. 160/2010 (la mancata istruttoria sul punto è stata rimproverata anche dall'Ufficio VAS della Provincia di Brescia – cfr. doc. 35 ricorrente);
 - sussiste l'ulteriore violazione del combinato disposto dell'art. 8 del DPR 160/2010 e della pertinente normativa regionale, in quanto la relazione tecnica indica il termine di 6 anni per la realizzazione degli interventi, acclarando la non attualità del bisogno nonché il contrasto con l'art. 97 comma 5-bis della L.r. 12/2005, il quale prescrive la sottoscrizione dell'impegno formale a iniziare i lavori entro 9 mesi dal perfezionamento della variante (per evitarne un utilizzo strumentale);
 - l'arco temporale dichiarato, superiore al periodo di validità del documento di piano, rivela altresì il conflitto con l'art. 15 del D.P.R. 380/2001, ai sensi del quale i lavori devono essere ultimati entro 3 anni dal loro inizio;
 - non risulta sottoscritto l'atto unilaterale d'obbligo in data anteriore all'approvazione della variante urbanistica, con ulteriore violazione di legge sul punto;
- II. Violazione degli artt. 17, 28, 41-quinques della L. 1150/42, degli artt. 1, 3, 11, 21-quinques della L. 241/90, degli artt. 12 e 97 della L.r. 12/2005, degli artt. 1027, 1031 e 1067 c.c., eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, lesione dei principi di trasparenza, imparzialità, efficienza, proporzionalità e adeguatezza, difetto di istruttoria e di motivazione, inosservanza della convenzione urbanistica del "Piano di Lottizzazione Industriale Via Brescia", visto che:
- il mappale 817 conserva la destinazione a verde pubblico impressa dalla convenzione urbanistica stipulata il 13/12/1982, le cui previsioni restano in vigore a tempo indeterminato (e dunque anche dopo la scadenza del Piano) alla luce della stabilità che connota gli strumenti attuativi che determinano l'assetto definitivo della porzione di territorio interessata;
 - il Piano attuativo e la convenzione urbanistica – le cui obbligazioni hanno comunque efficacia propter rem – hanno costituito sulla particella una servitù di uso pubblico (trascritta);
 - dalla sottoscrizione della convenzione l'area predetta è sempre stata liberamente fruita da parte dei residenti, dei clienti delle aziende e dei lavoratori, con conseguente costituzione di una (concorrente) servitù per dicatio ad patriam e per usucapione;
 - per le ragioni suddette, il vincolo di destinazione a verde pubblico – tutt'ora efficace – non era unilateralmente modificabile da parte del Comune, né da parte dell'acquirente del fondo;
 - l'acquisto del Comune è avvenuto il 15/6/2011 con esplicito rinvio alla convenzione urbanistica del 13/12/1982, puntualmente richiamata anche nell'atto di cessione dell'area in favore del Trust (il quale ha dichiarato di "subentrare in tutti i diritti ed obblighi ivi contenuti" – doc.10); il Comune è dunque subentrato nell'obbligo convenzionale, a sua volta trasferito al Trust "S&E" che si è impegnato a rispettarlo;
 - il Comune non illustra le motivazioni per le quali ritiene che la posizione della ricorrente e/o dei lottizzanti non sia lesa, tenuto conto che il SUAP non reperisce lo standard e l'area a verde pubblico eliminati, né all'interno né all'esterno del comparto, e non individua l'interesse pubblico prevalente in concreto perseguito con la decisione;
 - l'istanza di variante urbanistica presentata dalla Società Franzoni è del tutto immotivata, limitandosi ad asserire che la variante sarebbe necessaria per permettere l'utilizzo dei nuovi spazi "nell'ambito delle esigenze organizzative/funzionali della propria azienda" (doc. 16, pag. 25);
 - i mappali n. 816 e 820 del foglio 17 sono destinati a parcheggio pubblico dalla convenzione urbanistica richiamata e sono utilizzati da oltre 30 anni dai lottizzanti, dalla ricorrente e dai fornitori delle attività produttive presenti in zona, anche per il parcheggio dei camion ingombranti;

- il provvedimento impugnato si pone in ulteriore contrasto con la convenzione urbanistica stipulata, ove consente l'apertura di un cancello carraio e la costituzione di una servitù di passaggio su di un'area pubblica destinata a parcheggio ed utilizzata, anche, per il parcheggio dei camion ingombranti, in favore delle attività produttive presenti in zona;

III. Violazione degli artt. 13, 17, 28, 41-quinques della L. 1150/42, dell'art. 17 della L. 765/67, degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 del DM 2/4/1968 n. 1444, degli artt. 1, 3, 11, 21-quinques della L. 241/90, degli artt. 9, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 46, 97 della L.r. 12/2005, inosservanza degli artt. 4 e 6 della L. 10/2013, violazione delle DGR Lombardia 26/11/2008 n. 8/8515 e 30/12/2009 n. 8/10962, degli artt. 47 e 51 del PTCP della Provincia di Brescia, violazione dell'art. 8 del DPR 7/9/2010 n. 160, eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, lesione dei principi di trasparenza, imparzialità, efficienza, proporzionalità e adeguatezza, violazione del PGT approvato con D.C.C. n. 32/2010, della convenzione urbanistica del "Piano di Lottizzazione Industriale Via Brescia, dal momento che:

- nella relazione istruttoria al parere di compatibilità del SUAP con il PTCP, la Provincia di Brescia (preso atto dell'eliminazione dell'area a verde) ha prescritto al Comune la verifica della dotazione minima di standard, ma l'adempimento non risulta soddisfatto;

- il Comune ha effettuato la verifica generale degli standard esistenti sull'intero territorio comunale, la quale si rivela inaccettabile e inadeguata a fronte di una convenzione di lottizzazione che stabilisce la quantità di standard da localizzare all'interno del comparto (e la normativa regionale esige un'indagine delle esigenze e delle dotazioni specifiche di quest'ultimo);

- il Piano dei Servizi del PGT vigente riconosceva la destinazione a servizi pubblici del mappale per cui si discute, indicandolo, nell'elenco degli obiettivi, come "servizio da mantenere" (doc. 41);

- il Documento di Piano del PGT statuisce la necessità di incrementare gli standard urbanistici e il verde;

- la decisione si pone, inoltre, in contrasto con gli obiettivi fissati dalla L. 14/1/2013 n. 10, "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani" (articoli 4 e 6), ed è in contraddizione con il Piano Paesistico Regionale, e con la DGR 8/8515, come modificata dalla DGR 10962/09, che, al cap. 2.5, prescrive di evitare l'ulteriore trasformazione dei suoli all'interno dei "corridoi regionali primari ad alta antropizzazione" entro cui ricade il lotto in questione;

- il Comune non ha giustificato il contrasto del progetto con gli obiettivi fissati dal PTCP visto l'area per cui si discute rientra negli ambiti classificati come "preferenziali per la ricostruzione ecologica diffusa", in prossimità di un corridoio ecologico primario, e gli artt. 47 e 51 del Piano suddetto prevedono come obiettivi la "conservazione degli spazi liberi esistenti", il "contenimento del consumo di suolo", lo "sfavorire in linea di massima l'incremento delle urbanizzazioni lineari lungo le infrastrutture viarie" e il "favorire la realizzazione di infrastrutture verdi";

- la "mitigazione", consistente nella piantumazione del contorno del piazzale cementato è insufficiente, dato che il decreto di esclusione dalla VAS (doc. 23) ha prescritto "un approfondimento delle misure di mitigazione, non semplicemente volto all'aspetto di percezione paesistica, ma ad un vero e proprio inserimento ecologico del comparto";

- la scelta comunale contraddice la variante urbanistica approvata con delibera di consiglio comunale n. 39 del 2013, con la quale il Comune ha vincolato l'area a "Verde Urbano di Salvaguardia VUS", disciplinato dall'art. 31 delle NTA;

- la "Relazione Tecnica Illustrativa" presentata a corredo del progetto non contiene alcuna valutazione circa la consistenza della variante rispetto alla citata norma di PGT, salvo un accenno alla modesta entità del progetto e all'ininfluente impatto sul PGT;

IV. Violazione degli artt. 17, 28, 41-quinques della L. 1150/42, degli artt. 1, 3, 4, 5, 7 del DM 1444/68, degli artt. 1 e 3 della L. 241/90, degli artt. 9, 46, 97 della L.r. 12/2005, degli artt. 7 e 8 del DPR 160/2010, degli artt. 3, 4 e ss. del DPR 13/3/2013 n. 59, inosservanza del PGT approvato DCC n. 32/2010, eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, lesione dei principi di trasparenza, imparzialità, efficienza, proporzionalità e adeguatezza, per le numerose violazioni procedurali commesse:

- il procedimento di variante urbanistica è stato avviato con deliberazione giuntalesca 21/5/2015 n. 69 in mancanza di qualsiasi documento progettuale (la relazione tecnica ed alcuni elaborati sono stati, infatti, depositati il successivo 12/8/2015);

- le Conferenze di servizi convocate per la verifica di assoggettabilità a VAS e per la verifica edilizia del progetto si sono svolte contestualmente, quando ai sensi dell'art. 97 comma 5 della L.r. 12/2005 "La procedura di verifica o di valutazione di impatto ambientale relativa all'intervento, qualora necessaria, precede la convocazione della conferenza": nel caso di specie, la seconda Conferenza di servizi si è svolta quando la procedura di verifica preliminare risultava ancora incompleta e prima della sua conclusione, con conseguente illegittimità del procedimento;

- ai sensi dell'art. 8 del DPR 160/2010, la sottoposizione del progetto al Consiglio Comunale per la variante urbanistica è subordinata al parere favorevole espresso dalla Regione in sede di Conferenza dei servizi che, nel caso, non risulta allegato alla deliberazione impugnata;

- nell'ambito del procedimento di esclusione dalla VAS, la Provincia di Brescia ha evidenziato che "Deve essere attivata la procedura A.U.A. ex D.P.R. n.59/2013 presso lo sportello SUAP per l'autorizzazione degli scarichi", con deposito di tutti gli allegati previsti dalla legge: l'assolvimento dell'onere non è richiamato nella deliberazione impugnata;
- nel rispondere alle osservazioni presentate da un confinante circa la mancanza di cautele idonee a tutelarli dalla dispersione di acqua e polveri, il Comune si è impegnato a impartire le prescrizioni necessarie nel provvedimento finale, ma ai sensi degli artt. 7 e 8 del D.P.R. 160/2010 l'approvazione definitiva del progetto costituisce titolo unico per la realizzazione dell'intervento, sicché tutte le prescrizioni avrebbero dovuto essere imposte, o in sede istruttoria, o con il provvedimento finale di approvazione del progetto;
- la deliberazione impugnata e la convenzione allegata non individuano le aree necessarie per la cessione di standard urbanistici, né gli oneri e i contributi concessori, in violazione delle norme e dei principi in epigrafe richiamati e in violazione degli artt. 18 e 38 delle NTA del Piano delle regole del PGT;
- la deliberazione di Consiglio Comunale di approvazione del SUAP, richiama in premessa un "verbale di conferenza – procedura di valutazione tecnico urbanistica SUAP" del 17/11/2015 che "propone l'approvazione del progetto", ma non sono stati reperiti alcuna proposta di approvazione del progetto nei documenti consegnati dal Comune, né verbali diversi da quelli prodotti (cfr. all. 38).

E. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Bedizzole e i controinteressati, formulando eccezioni in rito e chiedendo la reiezione del gravame nel merito.

F. Con ordinanza n. 687, depositata il 21/10/2016, questa Sezione ha accolto la domanda cautelare, mentre il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 767 – resa dalla sez. IV il 23/2/2017 – ha respinto l'appello nel bilanciamento dei contrapposti interessi, affermando che "tutte le questioni, in rito e nel merito, sottese al gravame in trattazione, necessitano dell'approfondimento tipico della fase di cognizione piena".

Alla pubblica udienza del 17/1/2018 il gravame introduttivo è stato chiamato per la discussione e trattenuto in decisione.

DIRITTO

La ricorrente censura i provvedimenti di approvazione del progetto in variante al PGT mediante SUAP, avviato dalla Società Franzoni Autotrasporti Srl.

LE ECCEZIONI IN RITO

0. I controinteressati e l'amministrazione comunale sostengono l'inammissibilità del ricorso con riferimento ai provvedimenti, non ritualmente impugnati, che hanno previsto, regolato e infine disposto l'alienazione dell'area (deliberazione consiliare 13/9/2013 n. 39, atto di indizione dell'asta, determinazione di aggiudicazione).

0.1 L'eccezione non merita apprezzamento, in quanto (come ha messo in evidenza parte ricorrente nella memoria di replica depositata il 22/12/2017) la deliberazione consiliare n. 39/2013 è stata puntualmente sottoposta a censura con il gravame r.g. 2163/2015, volto tra l'altro a far constatare l'illegittimità della SCIA e della DIA depositate il 2/3/2015. L'eventuale accoglimento del ricorso predetto, nella parte in cui si dirige nei confronti del provvedimento assunto dal Consiglio comunale, avrebbe effetti invalidanti nei confronti degli atti successivi della sequenza procedimentale (cd. evidenza pubblica).

0.2 Affermano i controinteressati il difetto di legittimazione e di interesse in capo alla ricorrente, che non assumerebbe una posizione differenziata rispetto ai provvedimenti impugnati, oltretutto privi di attitudine lesiva nei suoi confronti.

0.3 La prospettazione non è condivisibile, come già anticipato nell'ordinanza cautelare di questo T.A.R. n. 687/2016. In particolare, va puntualizzato che lo stabile insediamento in prossimità dei luoghi interessati dall'azione amministrativa vale a fondare la legittimazione a dolersi degli atti della pianificazione urbanistica e, in generale, di gestione del territorio (cfr. T.A.R. Toscana, sez. I – 12/9/2016 n. 334): nel caso di specie la c.d. vicinitas è rivendicata nell'esposizione di pagina 2 dell'atto introduttivo del giudizio, supportata dall'allegazione dell'indirizzo di residenza, dei beni in proprietà e del luogo di esercizio dell'attività, e può ritenersi dimostrata in virtù del principio di non contestazione (art. 64 comma 2 c.p.a.). Ai fini della configurabilità dell'interesse al ricorso, l'esponente ha lamentato l'eliminazione di un'area destinata a verde pubblico e le limitazioni all'utilizzo del parcheggio adiacente, utilizzato dalle attività produttive presenti in zona: per conseguenza, può ritenersi dimostrato il sacrificio arrecato alla sua sfera giuridica. Infine, l'ordinanza di questo T.A.R. già evocata ha correttamente rilevato come l'interesse alla conservazione della destinazione originaria dell'area sia divenuto attuale con i provvedimenti impugnati in questa sede, "... in quanto non inciso dal mero trasferimento di proprietà a favore di un soggetto privato, il quale non avrebbe potuto, in assenza di una variante urbanistica, imprimere al terreno una diversa utilizzazione, non compatibile con la funzione propria del verde pubblico".

0.4 Sostengono i controinteressati che il ricorso è improcedibile per mancata conclusione dell'iter procedimentale (attraverso l'emanazione del provvedimento autorizzatorio conclusivo). Sul punto, rileva il Collegio che la vendita dell'area e la successiva variante – che ne permette lo sfruttamento pieno a favore dell'attività di Franzoni Autotrasporti Srl – ha determinato un effetto irreversibile, rispetto al quale gli ulteriori atti "a valle" assumono un carattere meramente dovuto e consequenziale.

0.5 Secondo il Comune, infine, sono inammissibili le doglianze sollevate avverso le pratiche edilizie di DIA e SCIA depositate dalla controinteressata nel marzo 2015, mai formalmente contestate; in aggiunta, la domanda di condanna al ripristino dell'uso pubblico esulerebbe dalla giurisdizione di questo T.A.R..

0.6 Sul primo rilievo, già si è dato conto della rituale impugnazione (a mezzo del ricorso r.g. 2163/2015) della DIA e della SCIA. Sull'altro versante, la pertinenza della domanda presuppone l'esame del merito delle censure avanzate, e sarà affrontata al termine degli approfondimenti di questo Tribunale.

IL MERITO

1. La prima doglianza è priva di pregio.

1.1 Deve anzitutto essere sottolineato che il procedimento SUAP censurato non investe una nuova iniziativa produttiva, ma l'espansione dell'attività in corso, mediante la creazione di uffici e la disponibilità di uno spazio capace di ospitare i mezzi della Società. Nell'istanza formulata il 4/2/2012 la controinteressata Franzoni Autotrasporti (cfr. suo doc. 1) chiede all'amministrazione "... la disponibilità alla vendita dell'area verde antistante ... in quanto gli spazi attuali in disponibilità della sede non sono più sufficienti alle nostre esigenze. In merito, precisiamo che qualora codesta Amministrazione fosse interessata alla vendita, avremmo l'esigenza di realizzare circa mq 150 da adibire a uffici, un impianto per il lavaggio dei propri automezzi, mentre la rimanente area verrebbe pavimentata e destinata a parcheggio a cielo aperto. Si renderebbe quindi necessario un cambio dell'attuale destinazione ad area produttiva possibilmente con una volumetria predefinita di mc. 450 – 600 circa". Con la nota sottoposta al Comune, Franzoni Autotrasporti manifesta l'esigenza di acquisire un bene specifico per ampliare la struttura produttiva, reperendo un'area in stretto collegamento (anche spaziale) con l'attività principale: si vedano in proposito gli elaborati (doc. 16 e 42 ricorrente) dai quali traspare la stretta "relazione di prossimità" tra l'area attualmente occupata dall'Azienda e quella richiesta e contestata, separate soltanto da una strada.

Non è dunque meritevole di pregio l'asserzione di parte ricorrente nella memoria finale, secondo cui l'intervento avversario viene eseguito su un lotto distante e separato da una via pubblica rispetto a quello ove insiste la sede dell'attività, poiché la separazione con la sola arteria stradale denota proprio – al contrario – la contiguità fisica e funzionale rispetto all'insediamento in essere.

1.2 E' certamente vero che, per giurisprudenza costante, la procedura semplificata di variante urbanistica ha carattere eccezionale e derogatorio della disciplina generale e non può essere surrettiziamente trasformata in una modalità "ordinaria" di variazione dello strumento urbanistico, sicché non può trovare applicazione al di fuori delle ipotesi specificamente previste dalla norma: i presupposti fattuali, da cui si assume nascere l'esigenza di tale variante, vanno per questo accertati in modo oggettivo e con il dovuto rigore (Consiglio di Stato, sez. IV – 20/10/2016 n. 4380; Consiglio di Stato, sez. IV – 26/9/2017 n. 4473, che rammenta la necessità di dare compiutamente conto dell'assenza nello strumento urbanistico di aree destinate ad insediamenti produttivi, ovvero dell'insufficienza di queste, laddove per "insufficienza" deve intendersi, in costanza degli standard previsti, una superficie non congrua (e, quindi, insufficiente) in ordine all'insediamento da realizzare.

1.3 Tuttavia, come ha messo in evidenza T.A.R. Umbria – 19/1/2016 n. 23, il concetto di "attività produttive" può dirsi omnicomprensivo di tutte le attività di impresa di cui all'art. 2082 c.c., così come la possibilità di legittimo utilizzo della variante di che trattasi, oltre che per impianti ancora da realizzare, anche per l'ampliamento di edifici già esistenti. In quest'ultimo caso, infatti, la realizzazione di manufatti in ampliamento strettamente funzionali all'attività produttiva dello stabilimento esistente, non può prescindere dalla localizzazione nella stessa area, postulando "un collegamento anche logistico rispetto all'esistente" (Consiglio di Stato, sez. IV – 6/5/2013 n. 2447). Questo aspetto è stato ulteriormente chiarito da T.A.R. Sicilia Catania, sez. I – 30/7/2015 n. 2103 (che ha richiamato ampia giurisprudenza) per cui "nell'ipotesi di ampliamento di un insediamento produttivo preesistente, la necessità di variare lo strumento urbanistico deve essere valutata in relazione al progetto presentato, cioè tenendo conto della circostanza che trattasi di un progetto di ampliamento di un insediamento produttivo già operante, sicché l'area da destinare all'ampliamento della relativa attività non può essere ricercata altrove, ma deve evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento principale e da ampliare". In definitiva, come puntualizzato da CGA Sicilia – 23/12/2016 n. 479, <<E' nella logica delle cose, d'altra parte, che, rispetto a un progetto di ampliamento di un insediamento produttivo già operante, nessun significato particolare possa rivestire la previsione, da parte dello strumento urbanistico, di aree destinate a impianti produttivi site, però, altrove, giacché, come ha persuasivamente osservato il Tribunale, l'area da destinare all'ampliamento di un'attività non potrebbe essere ricercata altrove, ma dovrebbe evidentemente trovarsi in stabile e diretto collegamento con quella dell'insediamento da ampliare (cfr. C.d.S., IV, 6 maggio 2013, n. 2447). Risulta quindi meritevole di conferma l'assunto di parte privata che, quando sia in discussione un intervento d'ampliamento di uno stabilimento già esistente, la presenza nel territorio comunale di aree con destinazione industriale non escluda che il Consiglio comunale possa operare una variante allo strumento urbanistico, in forza della normativa in discussione, con riferimento a lotti confinanti con quello sede dello stabilimento>>.

1.4 In conclusione, se la norma si applica anche alle attività esistenti e va ragionevolmente interpretata come tesa a favorire la loro comoda ed efficace espansione, alla luce dell'istanza di parte ricorrente si sarebbe rivelata inutile l'astratta indagine sulla possibilità di ricercare altrove l'area, certamente inidonea allo scopo o

comunque non rispondente all'interesse imprenditoriale perseguito. Conseguentemente, non era necessaria una particolare motivazione sul mancato reperimento dell'area altrove – anche se vi era disponibilità di lotti a breve distanza nello stesso comparto produttivo – e più in generale sull'utilizzo dello strumento della variante urbanistica semplificata ai sensi dell'art. 8 del DPR 160/2010.

1.5 Non sussiste neppure la dedotta violazione dell'art. 8 del DPR 160/2010 e dell'art. 97 della L.r. 12/2005, in quanto la relazione tecnica indica la volontà di eseguire l'intervento e, in particolare, il piazzale per gli automezzi e l'impianto di lavaggio e di depurazione delle acque in un tempo di 6 anni, in tal modo acclarando l'insussistente necessità di un immediato ampliamento della ditta.

Anzitutto l'art. 97 comma 5-bis della L.r. 12/2005 introduce un termine di inizio dei lavori (9 mesi dal perfezionamento della variante) che può dirsi rispettato per effetto dell'impegno – ribadito anche dall'art. 3 comma 3 dello schema di convenzione (doc. 32 ricorrente) – a dare avvio alle opere entro 6 mesi. In proposito, la controinteressata Franzoni ha precisato che sarà data precedenza alla pavimentazione e alla costruzione della palazzina per gli uffici, mentre di seguito sarà realizzato l'autolavaggio. La diluizione delle opere nel tempo e la loro realizzazione per tappe successive non incontra un limite neppure nell'invocato art. 15 del DPR 380/2001, il quale stabilisce il termine massimo triennale di durata dei lavori, decorrente dalla data del loro inizio, che a sua volta non può oltrepassare l'anno dal rilascio del titolo abilitativo. Nel caso di specie, si è presenza di un'espansione dell'attività produttiva che contempla una pluralità di interventi, i quali singolarmente sono in grado di rispettare i termini fissati dal T.U. dell'edilizia. E' opinione del Collegio che la contestualizzazione delle opere – quali investimenti effettuati da un imprenditore – legittimi una lettura non rigorosa delle previsioni di cui all'art. 15 citato, e che la loro realizzazione secondo una scala di priorità, esplicitata in modo trasparente, escluda un'operazione ispirata da finalità elusive della disposizione e dirimi i dubbi (sollevati dalla ricorrente) sull'attualità del bisogno delle aree sotteso alla domanda di variante SUAP.

1.6 La sottoscrizione dell'atto unilaterale d'obbligo in data posteriore all'approvazione della variante, infine, non insinua un vizio di legittimità nella procedura, tenuto conto che la deliberazione consiliare n. 31/2016 ha recepito, tra gli altri, lo schema di convenzione recante gli impegni assunti dalla Società controinteressata.

2. Il secondo e il terzo motivo devono essere trattati congiuntamente, e sono fondati nel senso di seguito esposto.

2.1 Anzitutto, devono essere disattese le eccezioni in rito sollevate dalle parti intimato, le quali fanno leva sull'omessa censura della deliberazione consiliare che ha assentito l'alienazione dell'area, la quale (come già rilevato) risulta ritualmente impugnata in separato ricorso pendente presso questo T.A.R.

2.2 Nel merito, va anzitutto affrontata, in termini generali, la questione dell'efficacia di un Piano attuativo. Sul punto, si è sostenuto (cfr. sentenza sez. I – 15/9/2014 n. 991) che “Il problema della durata dei vincoli a carico dei lottizzanti deve invece essere impostato a partire dal collegamento con le facoltà edificatorie. Se un piano attuativo stabilisce un certo equilibrio tra i diritti dei lottizzanti complessivamente intesi (indici edificatori, destinazione dei nuovi edifici) e gli obblighi che i lottizzanti assumono nei confronti dell'amministrazione (opere e oneri di urbanizzazione, cessione gratuita di aree a standard), è evidente che una cancellazione (totale o parziale) degli obblighi può essere ipotizzata solo quando si sia verificata e sia definitiva una corrispondente cancellazione (totale o parziale) dei diritti”. Ha aggiunto questo T.A.R. che “La ricostituzione dell'equilibrio tra le posizioni giuridiche opera in entrambe le direzioni, ossia tanto a beneficio dei privati quanto a beneficio dell'amministrazione. Così, se le urbanizzazioni vengono ultimate e l'area è definitivamente trasformata secondo l'impostazione del piano attuativo, si verifica l'effetto irreversibile della lottizzazione (argomento ex art. 17 della legge 1150/1942), con la conseguenza che le singole edificazioni private possono proseguire anche dopo la scadenza originariamente prevista nella convenzione urbanistica, purché sia assicurato il rispetto degli allineamenti e delle altre prescrizioni del piano attuativo. Per converso, se i lottizzanti hanno già esaurito il volume concesso dal piano attuativo, non possono rifiutarsi di ottemperare agli obblighi assunti, anche se l'amministrazione sia in ritardo nel chiederne l'esecuzione. La conformazione dei luoghi conseguente alla lottizzazione vale quindi anche come conformazione delle singole proprietà, sulle quali grava di conseguenza un vincolo non solo obbligatorio ma reale a favore dell'amministrazione” (si veda anche T.A.R. Campania Salerno, sez. I – 16/3/2016 n. 613).

2.3 Nella fattispecie in esame, gli obblighi enucleati nel Piano attuativo convenzionato nel dicembre 1982 hanno trovato esecuzione, e il Comune ha acquisito gli standard mediante atto notarile del 15/6/2011. Il problema si trasferisce pertanto sull'esistenza o meno di un vincolo in capo al Comune di mantenere le destinazioni in atto, scaturente dalle previsioni degli accordi di lottizzazione ritualmente sottoscritti. Sul punto, il Comune sostiene che lo jus poenitendi è esercitabile in costanza di convenzione, e dunque a maggior ragione quando detta convenzione è scaduta da 20 anni, non vantando i lottizzanti il diritto a mantenere in perpetuo le destinazioni in atto.

Detto ordine di idee è solo parzialmente condivisibile.

2.4 La giurisprudenza ha avuto più volte occasione di affermare che il Comune rimane libero di dare una diversa destinazione urbanistica alle aree acquisite in sede di convenzioni urbanistiche al fine della realizzazione di opere di urbanizzazione (cfr. sentenza Sezione I – 3/8/2012 n. 1417, che ha richiamato Corte di Cassazione, sez. II civile – 14/8/2007 n. 17698; sez. II civile – 28/8/2000 n. 11208; sez. II civile – 9/3/1990 n. 1917; sez. II civile – 25/7/1980 n. 4833; T.A.R. Abruzzo L'Aquila – 16/7/2004 n. 835). Nel caso

esaminato, peraltro, i terreni destinati a verde pubblico dallo strumento urbanistico non erano stati trasformati e in concreto utilizzati secondo la propria destinazione. Così anche nella vicenda sottoposta all'esame del T.A.R. Piemonte, sez. I – 22/7/2011 n. 805 (che risulta appellata), il quale ha osservato – ai fini che ci interessano – che “anche nel caso in cui l'area fosse stata in concreto trasformata in senso conforme alle previsioni di piano, il Comune avrebbe comunque conservato il potere di modificare tale destinazione, sia con un provvedimento amministrativo di carattere pianificatorio destinato ad incidere sulla destinazione urbanistica del bene, sia anche sulla base di atti o comportamenti concludenti incompatibili con la destinazione del bene a pubblico servizio (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 05 novembre 2004, n. 7245), con il duplice limite rappresentato dalla necessità di rispettare i limiti minimi inderogabili in materia di standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444 del 1968 e dall'impossibilità giuridica di incidere sulla destinazione pubblica dei beni facenti parte (ma non è questo il caso) del demanio c.d. necessario dell'ente pubblico, di cui all'art. 822, 1° comma c.c.”.

2.5 Può quindi affermarsi che, seppure dalla data di sottoscrizione della convenzione urbanistica l'area de qua è sempre stata destinata all'uso pubblico (con utilizzo da parte dei residenti e degli operatori economici), l'acquisto della proprietà da parte del Comune legittima quest'ultimo a valutare opzioni differenti in quanto titolare della cura di interessi collettivi, senza che possa dirsi costituita alcuna servitù per *dictio ad patriam* e per usucapione. L'area è stata acquisita al patrimonio comunale e l'Ente locale può effettuare scelte di tipo diverso, rappresentando la generalità dei cittadini. La dichiarazione di subentro nei diritti e negli obblighi convenzionali, in realtà, fa riferimento a quella fase esecutiva di cui si è dato conto al precedente paragrafo 2.2, che determina la cd. ambulatorietà passiva dei “doveri” non ancora attuati. A conforto della bontà delle proprie determinazioni, il Comune ha poi rilevato che le dotazioni globali di standard non sono incise (risultando pari a 54,68 mq/ab a fronte del minimo di 18 mq/ab ex L.r. 12/2005).

3. Tuttavia, se in astratto e in generale non è precluso al Comune disporre la cessione a terzi di un'area classificata standard, risulta in concreto immotivata la decisione di modificare la destinazione d'uso in produttiva. Vale la pena, in proposito, richiamare la recente sentenza di questo T.A.R., sez. I – 4/9/2017 n. 1077, che evocando tra l'altro un proprio precedente (pronuncia n. 193 del 31/1/2011) ha statuito che “l'alienazione delle aree a standard, anche se acquisite in base a convenzioni urbanistiche, è legittima, però a condizione che (a) l'interesse pubblico sia correttamente individuato, e (b) i cambiamenti incidano in modo tollerabile sulle situazioni consolidate dei lottizzanti o degli aventi causa”, e che dette condizioni devono essere puntualmente verificate dall'amministrazione. In quella causa, il T.A.R. ha statuito che <<L'alienazione di immobili comunali, comunque pervenuti al patrimonio del Comune, è un obiettivo certamente legittimo, e può anche comportare il parziale sacrificio di quelle utilità che i privati ricavano dalla precedente sistemazione degli spazi pubblici. Non deve però essere oltrepassata la linea che separa la minore utilità dall'azzeramento della convenienza economica a proseguire l'attività produttiva in assenza di adeguati servizi pubblici. Se quindi può essere in astratto ragionevole la richiesta degli uffici comunali che siano maggiormente utilizzati gli spazi privati interni alle singole aziende per la localizzazione dei parcheggi dei dipendenti, questo sacrificio diventa irragionevole e sproporzionato una volta che sia accertata la mancanza di spazio sufficiente, o l'impossibilità di riconvertire spazi dedicati ad altre funzioni. Palesemente sproporzionata e irragionevole è poi l'imposizione di rinunciare quasi integralmente agli spazi di manovra esterni, in un contesto come una lottizzazione produttiva dove è al contrario essenziale garantire la massima velocità e scorrevolezza del traffico e il minimo di interferenze tra i mezzi pesanti impegnati contemporaneamente nelle manovre. È evidente che qui vi è una convergenza tra l'interesse pubblico a una viabilità ordinata e sicura e l'interesse dei privati a produrre beni e a sviluppare la propria attività nelle migliori condizioni possibili. Di fronte a questa convergenza, diventa recessivo l'interesse pubblico alla valorizzazione monetaria del patrimonio comunale>>.

3.1 Anche nel caso all'esame del Collegio è stato disatteso l'obbligo di una ponderazione comparativa degli interessi antagonisti, nell'ambito del comparto oggetto del Piano di lottizzazione. La ricorrente ha dato conto del fatto che il lotto interessato dal cambio d'uso e dall'edificazione era destinato a verde e che l'adiacente parcheggio pubblico era utilizzato da molti anni da lei stessa, dai lottizzanti e dai fornitori delle attività produttive presenti in zona, anche per i camion ingombranti. Coglie altresì nel segno l'esponente quando afferma che la scelta comunale si pone in contraddizione con le statuizioni racchiuse nella deliberazione consiliare n. 39/2013, con le quali il Comune non ha riconosciuto al mappale alcuna possibilità di trasformazione, vincolandolo come “Verde Urbano di Salvaguardia VUS”, disciplinato dall'art. 31 delle NTA. Ad avviso del Collegio sussisteva un onere di motivazione per il percorso – tortuoso e anomalo – osservato dal Comune nell'evoluzione della vicenda: pur consapevole della volontà di sfruttamento produttivo (manifestato esplicitamente nell'originaria richiesta 4/2/2012 dell'impresa Franzoni), l'Ente locale aveva rigettato l'istanza di modifica della destinazione d'uso. Infatti, la risposta del Comune del 14/2/2013 era stata negativa sulla possibilità di azionamento produttivo del lotto (doc. 2 controinteressati), avvertendo che non sarebbe stata concessa nuova volumetria in quanto l'area risultava già densamente edificata. Quest'ultima è stata quindi alienata con il vincolo del mantenimento a verde e ciononostante – con la variante contestata – l'amministrazione ha accettato la proposta di trasformazione in produttiva senza dare minimamente conto del repentino revirement. Tale condotta era già stata deplorata nell'ordinanza cautelare di primo grado di

questo T.A.R.: “tale interesse pubblico non è stato affatto delineato, nel caso di specie ed appare ancora più difficilmente individuabile se si considera che la variazione urbanistica è intervenuta dopo l’alienazione dell’area, anziché prima di tale momento e, quindi, così facendo, il Comune ha rinunciato al maggior valore, collegato al potenziale sfruttamento ad uso privato del terreno, che gli avrebbe garantito un più consistente prezzo di vendita mettendo sul mercato un terreno con potenzialità edificatorie”. Sulla questione economica, il Comune ha sottolineato che la modificazione è soggetta alla corresponsione di un contributo compensativo, ossia di un onere economico calcolato sul plusvalore ricevuto dall’area. Ma quand’anche il rischio di una perdita economico-finanziaria fosse evitato, resta intatto il problema della mancanza di linearità e coerenza amministrativa, in quanto il ripensamento – seppur ammissibile – avrebbe dovuto essere assistito da una congrua esternazione delle ragioni giustificatrici, oltre che dal dovuto bilanciamento con gli interessi degli altri operatori del comparto. Un ulteriore argomento a favore della suddetta conclusione è rappresentato dal Piano dei Servizi del PGT il quale, nella ricognizione della destinazione a servizi pubblici del mappale di cui si discute, lo ha indicato – tra gli obiettivi – come “servizio da mantenere” (doc. 41 ricorrente). Dal riconoscimento della sua “positività” nel comparto discendeva il dovere di rendere conto della scelta, assunta a breve distanza di tempo, di non conservarlo.

3.2 In definitiva, occorre riguardare all’operazione complessiva posta in essere, che ha contemplato l’alienazione dell’area e, successivamente, la sua trasformazione in produttiva, per affermare la violazione dell’obbligo di motivazione nella seconda fase (di cambio d’uso con lo strumento del SUAP ai sensi del DPR 160/2010).

3.3 Ferme le conclusioni raggiunte nei paragrafi precedenti, non è viceversa ravvisabile un contrasto della nuova previsione:

- con l’obiettivo di potenziare i servizi e rendere maggiormente accessibili e fruibili le aree verdi e con l’obiettivo di migliorare la dotazione di aree a parcheggio, trattandosi di finalità di carattere generale rispetto alla quale l’intervento investe una singola area di un comparto produttivo;
- con gli scopi enunciati dalla L. 14/1/2013 n. 10, “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”, la quale fa riferimento (art. 4) alle dotazioni territoriali standard previste nell’ambito degli strumenti urbanistici attuativi dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 – che risultano nella fattispecie rispettate – e detta (art. 6) una disposizione di carattere generale di promozione di spazi verdi urbani e di cinture verdi intorno alle conurbazioni, ragion per cui un singolo lotto non può determinare la lesione diretta della norma programmatica, salva l’indagine del contesto generale;
- con il Piano Paesistico e le determinazioni regionali sull’inibizione della trasformazione dei suoli all’interno dei “corridoi regionali primari ad alta antropizzazione” e con la pianificazione provinciale, alla luce della limitatezza dell’intervento e del decreto di esclusione da VAS adottato dalla Provincia;
- con la prescrizione di “mitigazione” diretta a far piantumare il contorno del piazzale cementato, dettata dalla Provincia, risultando essa adeguatamente approfondita nel progetto relativo (pagine 22, 23 e 24 – doc. 45 ricorrente), proprio con riguardo ai punti indicati nel decreto provinciale (doc. 23) ossia “messa a dimora specie esclusivamente autoctone che costituiscano una fitta fascia arborea lungo il perimetro, caratterizzate anche dalla produzione di frutti eduli per la piccola fauna” e “mascheramento con verde, o meglio realizzazione di una vera e propria recinzione verde al confine con le altre proprietà”.

4. Risultano, infine, non passibili di positivo scrutinio le censure procedurali di cui al quarto motivo di ricorso in quanto:

- la deliberazione giunta 21/5/2015 n. 69, che ha dato impulso al procedimento amministrativo di SUAP in variante (unitamente alla verifica di assoggettabilità a VAS) ai sensi degli artt. 8 del DPR 160/2010 e 97 della L.r. 12/2005, ben poteva prescindere dalla completezza della documentazione progettuale, viceversa indispensabile per la proficua prosecuzione dell’iter nelle successive fasi istruttorie: così il deposito della relazione tecnica e degli altri elaborati il successivo 12/8/2015 non può essere considerato intempestivo;
- la Conferenza di servizi per la verifica di assoggettabilità del progetto a VAS ha preceduto la verifica tecnico-urbanistica del progetto: seppur fissate nella stessa giornata, la prima ha avuto luogo alle 9.30 e la seconda alle 11.00 (cfr. verbali - doc. 40 e 41 Comune) sicché risulta rispettata la sequenza temporale indicata dall’art. 97 comma 5 della L.r. 12/2005;
- l’art. 8 del DPR 160/2010 contempla l’assenso della Regione nella Conferenza di Servizi convocata per l’esame della proposta di variante, e tuttavia le regole dettate dal legislatore lombardo (art. 97 comma 2 L.r. 12/2005) impongono il coinvolgimento della Provincia “ai fini della valutazione della compatibilità del progetto con il proprio piano territoriale di coordinamento”; detta disciplina è coerente con il procedimento di formazione degli strumenti urbanistici, che affianca al ruolo predominante del Comune il parere dell’Ente che ha elaborato il documento di pianificazione immediatamente sovraordinato;
- l’obbligo di attivazione della procedura di autorizzazione unica ambientale ex DPR 59/2013 è inserito, quale prescrizione, nel decreto di esclusione della VAS; l’impulso al relativo procedimento è demandato alla fase di realizzazione delle opere, e in particolare dovrà precedere il compimento dell’impianto di autolavaggio;
- le cautele idonee a prevenire la dispersione di acqua e polveri ben potranno essere oggetto di misure prescrittive nelle autorizzazioni successive, necessarie per porre in essere le singole opere previste nel progetto di SUAP in variante;

- lo schema di convenzione urbanistica del SUAP in variante regola, anche sotto il profilo temporale, il versamento degli oneri di urbanizzazione (artt. 4 e 5), il contributo compensativo per gli standard di qualità (art. 7), e la monetizzazione delle aree per attrezzature e servizi pubblici non cedute (artt. 10 e 11);
- i verbali delle Conferenze di servizi delle quali si è già dato conto racchiudono la sintetica illustrazione delle sedute e dei singoli interventi, dopo aver richiamato i pareri formulati per iscritto dai soggetti tenuti ad esprimerli; non sussiste alcuna violazione per un'improprietà nell'evocazione del contenuto del verbale della Conferenza del 17/11/2015.

5. In conclusione, l'introdotto ricorso è fondato e merita accoglimento, nei limiti appena esposti.

6. Non può trovare accoglimento la domanda di condanna alla riduzione in pristino del fondo, con risistemazione a verde. In disparte la configurabilità in capo a questo giudice del potere di imporre il compimento di attività materiali, va comunque osservato che la portata conformativa delle statuizioni dei paragrafi precedenti è nel senso di demandare al Comune il riesame della vicenda e l'assunzione delle conseguenti determinazioni mediante atti amministrativi formali. Le (eventuali) attività di ripristino sono correlate alla rinnovata esplicazione del potere amministrativo e si collocheranno a valle della sua riedizione.

7. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono poste a carico del Comune e i controinteressati, previa compensazione del 50% alla luce della parziale soccombenza reciproca.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando accoglie il ricorso in epigrafe nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Bedizzole e i controinteressati, in solido tra loro, a corrispondere alla ricorrente la somma di 2.500 € a titolo di compenso per la difesa tecnica, oltre a oneri di legge.

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

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione, che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 17 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore