



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 Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 147 del 2019, proposto da Domo Media S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Di Lascio e Saul Monzani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Filago, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Daminelli e Mauro Ballerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mauro Ballerini in Brescia, viale della Stazione, n. 37;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Compagnia di Sviluppo Immobiliare Saronnese S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Alberto Inzaghi e Tommaso Fiorentino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'atto prot. 18/10744/VI/I datato 3.12.2018, recante "Espressione parere tecnico di cui alla nota prot. 9287 del 18.10.2018 ", limitatamente alle risposte ai quesiti nn. 1, 5, 7 e 9;
- della deliberazione di Consiglio comunale del 28 novembre 2018, n. 62, pubblicata all'albo pretorio dal 11.12.2018 al 26.12.2018;
- degli atti di P.G.T., nella parte in cui assimilano, quanto a contributo di costruzione e reperimento degli standard, la destinazione commerciale a quella logistica, e quindi, in particolare, l'art. 14, lettera E delle N.T.A. al Piano Regole;
- della nota prot. 6/2/925 in data 31.1.2019, con la quale il Comune ha respinto l'istanza di autotutela della società Co.Svi.Sa. S.r.l.;
- di ogni atto connesso, presupposto o consequenziale, anche non conosciuto, ivi compreso l'atto prot. 18/10413/VI/I del 22.11.2018.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Vista la costituzione *ad adiuvandum* della Compagnia di Sviluppo Immobiliare Saronnese S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2019 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente è proprietaria di un terreno in Comune di Filago, ricadente in area "Ambito di trasformazione terziario – ATAE", oggetto di un'opzione di acquisto da parte della società Co.Svi.Sa, interessata a svilupparvi un'attività di logistica.

Poiché la destinazione suddetta ammette la realizzazione di magazzini, depositi,

attività commerciali, strutture connesse con il sistema della mobilità, attività di somministrazione cibi e bevande, artigianato di servizio e attività direzionale, assoggettando l'area a una complessa disciplina, spesso contraddittoria in termini di standard ed oneri, la promessa acquirente ha chiesto chiarimenti al Comune. Ciò, in particolare, con riferimento all'applicazione, in relazione alla destinazione ad attività logistica, degli oneri propri delle aree commerciali o produttive e alla possibilità di destinare le "fasce" di terreno circostanti il sedime a opere di urbanizzazione quali strade e parcheggi.

Rispetto a quest'ultimo aspetto il Comune ha ritenuto necessaria un'interpretazione autentica da parte del Consiglio comunale, che ha adottato la seguente "interpretazione autentica dell'art. 29 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano delle Regole del PGT vigente [...] Ritenere valida l'indicazione di piano con cui vengono salvaguardate le aree definite in più punti meritevoli di salvaguardia, di protezione e verde di contenimento. La definizione della superficie di massima utilizzazione compresi gli standard da reperire dovrà essere pertanto pari e non oltre i mq 45.000,00 indicati. In relazione al fatto che molteplici sono le destinazioni ammissibili e mutevoli le possibilità di localizzare i parcheggi non si ritiene di limitare le possibilità edificatorie, ma di salvaguardare il territorio comunale".

Ne è scaturito, in data 3 dicembre 2018, un parere dell'ufficio tecnico, che la Domo Media spa ha ritenuto di dover impugnare, in quanto illegittimo, dopo il rifiuto del Comune di procedere in autotutela (richiesta dell'11 gennaio 2019, rigettata il 31 gennaio 2019).

Nel ricorso sono stati, quindi, dedotti i seguenti vizi:

1. nullità e illegittimità della deliberazione del Consiglio comunale n. 62/2018. La prima deriverebbe dall'indicazione come disposizione oggetto di interpretazione autentica, dell'art. 29 delle NTA, che, invece, si riferisce alla ben diversa ipotesi dell'edificazione residenziale a schiera. Ciò in disparte, premesso che la richiesta di chiarimenti che ha originato la necessità dell'interpretazione autentica a causa

dell'impossibilità di ricostruire aspetti fondamentali della disciplina pianificatoria, non è derivata dall'oscurità, o dall'ambiguità, di una singola norma, ma piuttosto, secondo quanto sostenuto in ricorso, "dall'intersecarsi e sovrapporsi di più disposizioni contraddittorie, con la conseguenza paradossale che la disciplina dello standard e delle "fasce di rispetto" risultava diversa, a seconda degli elaborati e delle tavole di PGT che venivano presi in considerazione" (così il ricorso a pag. 7), il Comune, anziché addivenire a un'interpretazione autentica avrebbe semplicemente optato per una determinata soluzione urbanistica a scapito dell'altra possibile, integrando una vera e propria variante urbanistica. Più precisamente, il Consiglio comunale avrebbe innovato alle previsioni di piano, ritenendo di inibire la realizzazione di opere di urbanizzazione su svariate aree del suo territorio e cioè quelle classificate come "aree di protezione", "verde di mitigazione", "fasce di rispetto" *et similia*.

Il fatto che ciò integrerebbe una variante urbanistica sarebbe dimostrato dall'esame della scheda dell'ambito di trasformazione ATAE, la quale afferma l'esatto opposto della delibera. In tale scheda, infatti, si legge che "è ammesso l'utilizzo della fascia di distacco per il soddisfacimento del CUP"; "CUP" che altro non è se non il "Carico Urbanistico Primario" per aree di sosta e parcheggio. Vi sarebbe, dunque, un'intrinseca contraddizione, che dovrebbe indurre a qualificare la deliberazione consiliare come un'impropria, illegittima, variante, non potendosi ravvisare, nella fattispecie, l'ipotesi di una rettifica.

Nel ricorso si sviluppa, quindi, la dimostrazione della tesi per cui non si potrebbe trattare di rettifica;

2. annullabilità dell'art. 14, comma 6 delle NTA del Piano delle Regole per violazione dell'art. 23 ter, comma 1, del DPR 380/2001 e dell'art. 3 della Costituzione e conseguente invalidità derivata del parere dell'ufficio tecnico. Nel suo parere, il tecnico comunale ha ritenuto che sia dal punto di vista degli standard, che a livello di onerosità, la destinazione a logistica potesse essere riconducibile

senza dubbi alla destinazione commerciale. I 45.000 mq di attività logistica che Domo Media intende insediare sul comparto genererebbero, dunque, secondo il Comune di Filago, lo stesso identico carico urbanistico di 45.000 mq di attività commerciale. Soluzione che sarebbe del tutto illogica, secondo quanto sostenuto dalla ricorrente, atteso che l'attività logistica non contempla alcuna contatto diretto con il pubblico e, quindi, la destinazione potrebbe, semmai, incidere sulle infrastrutture viarie, ma non sulla necessità di parcheggi (quantificata, nella fattispecie, in 600 posti auto). Il tutto sarebbe ancora più illogico, secondo parte ricorrente, se si considera che l'area confina con terreni agricoli e comparti industriali;

3. annullabilità dell'art. 14, comma 6 delle NTA del Piano delle Regole per violazione del principio di uguaglianza e conseguente disparità di trattamento. Il vicino insediamento di Brenntag (a poche centinaia di metri) è stato qualificato come ambito produttivo esistente confermato e gli sono stati applicati gli standard dell'attività produttiva;

4. annullabilità della deliberazione consiliare, del parere tecnico e della nota prot. n. 6/2/925 del 31 gennaio 2019 per eccesso di potere. L'interpretazione autentica, infatti, sembrerebbe imporre che lo standard a parcheggio debba essere necessariamente reperito all'interno dell'area individuata dalla scheda dell'ambito di trasformazione come "Superficie coperta", così contraddicendo il contenuto della scheda. Quest'ultima, infatti, prevede che sia "ammesso l'utilizzo della fascia di distacco per il soddisfacimento del CUP" (ossia del "Carico Urbanistico Primario" per aree di sosta e parcheggio). L'illogicità dell'interpretazione sarebbe dimostrata dal fatto che l'area non sarebbe sufficientemente grande da comprendere i 45.000 mq di superficie realizzabili anche secondo l'interpretazione del consiglio comunale e lo standard richiesto dall'interpretazione stessa.

Si è costituito in giudizio il Comune, eccependo l'inammissibilità dell'impugnazione dei pareri censurati, in quanto atti endoprocedimentali, privi di autonomia lesiva, nonché la tardività dell'impugnazione del Piano di governo.

Nel merito il ricorso sarebbe infondato, atteso che l'oggetto sarebbe perfettamente intellegibile. Il senso dell'atto sarebbe rinvenibile confrontando il suo contenuto con il testo dell'art. 8 delle NTA del Documento di Piano, della Tav. 8 del Documento di Piano e degli artt. 58 e 60 delle NTA del Piano delle Regole, che impongono il regime di inedificabilità delle fasce di distacco con valenza di verde ambientale, tanto che il Consiglio Comunale ha ritenuto preminente la salvaguardia del territorio rispetto alla precisazione della Tav. 8 del DdP, la quale, laddove consentiva di soddisfare i CUP all'interno della fascia di distacco sembrava contrastare con la disciplina dell'ambito ATAE dell'art. 8 NTA del DdP, che imponeva di reperire i carichi urbanistici primari entro la superficie zonale di 64.000 mq. Tale interpretazione delle disposizioni non integrerebbe una variante di Piano.

Il Comune, inoltre, sostiene di aver legittimamente classificato l'attività logistica come una sottocategoria della destinazione d'uso commerciale (art. 14 delle NTA del PdR), posto che, né nella normativa nazionale, né in quella regionale risultano disposizioni volte a determinare esattamente le categorie e sub-categorie funzionali rilevanti ai fini della determinazione delle destinazioni d'uso e dei correlativi oneri di urbanizzazione. Ne deriverebbe l'autonomia comunale, che sarebbe correttamente esercitata in ragione del fatto che la circolazione delle merci prodotte creerebbe carichi urbanistici diversi da quelli collegabili alla produzione delle stesse merci e quindi sarebbe corretto attrarre attività di gestione di magazzini di beni finiti nell'ambito dell'intermediazione commerciale (Consiglio di Stato, Sez. V, del 27 dicembre 2001, n. 6411).

Nessuna discriminazione sussisterebbe rispetto alla posizione della Brenntag, attività dedita alla produzione e distribuzione di prodotti chimici e non anche alla logistica.

Il quarto motivo di ricorso sarebbe infondato, in quanto l'interpretazione dell'art. 7 delle NTA del Piano di servizi consentirebbe di accertare come i 600 parcheggi di

cui è confermata la necessità possano essere realizzati non all'interno della spl di 45.000 mq, ma della superficie totale della zona.

Si è costituita, *ad adiuvandum*, anche la Compagnia di Sviluppo Immobiliare Saronnese s.r.l., in ragione dell'interesse all'intervento ad esso derivante dall'esistenza del già ricordato contratto di opzione stipulato con la Domo Media.

Essa ha sostenuto l'illegittimità del provvedimento impugnato, fondato sulla previsione di uno standard a parcheggio abnorme e totalmente slegato da qualsiasi rapporto di proporzionalità con il carico urbanistico concretamente indotto dalla logistica stessa, atteso che tale attività non genererebbe alcun fabbisogno di posteggi ulteriori rispetto a quelli necessari per gli addetti all'attività stessa (impiegati e operai).

Altrettanto illogica sarebbe la previsione della loro localizzazione all'interno della zona edificabile, precludendo l'utilizzo, a tal fine, delle aree definite di protezione e verde di contenimento, così da precludere in modo irrimediabile la realizzazione di un capannone di 45.000 mq per la logistica.

In vista dell'udienza pubblica, parte ricorrente ha insistito per l'ammissibilità del ricorso, attesa l'immediata lesività dei provvedimenti impugnati e la tempestività dell'impugnazione dell'interpretazione data al Piano e non anche del suo contenuto originale.

Senza nulla precisare in ordine a quanto accaduto dopo la fine di maggio, fissata come termine per l'esercizio dell'opzione di acquisto da parte della ricorrente *ad adiuvandum*, ha ribadito come il Comune non abbia "interpretato autenticamente" alcunchè, ma abbia reso radicalmente inedificabile un'area che prima era edificabile. In ogni caso, la scelta di assoggettare la edificazione dell'area a destinazione logistica agli stessi standards di parcheggio di un centro commerciale sarebbe totalmente priva di motivazione.

Essa sarebbe altresì discriminatoria rispetto a quella che ha caratterizzato l'utilizzo di un'area avente la stessa destinazione nell'ambito ATAE di proprietà della Brenntag che, pur trattandosi di un grande deposito di prodotti chimici (e quindi

l'attività sarebbe assimilabile alla logistica), non è mai stata equiparata a un'area commerciale.

Infine, l'interpretazione definita come "distorta" dallo stesso Comune, secondo cui i parcheggi dovrebbero trovare collocazione entro i 45.000 mq di cui è prevista l'edificazione, sarebbe l'unica possibile secondo quanto ritenuto dal Comune, in quanto, dato un compendio di 64.000 mq di superficie utilizzabile, non potendo realizzare i 15.600 mq di parcheggio nelle aree di salvaguardia, l'unica possibilità per il rispetto dell'abnorme standard imposto sarebbe il sacrificio dell'area edificabile.

Alla pubblica udienza del 4 luglio 2019, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente debbono essere esaminate le eccezioni in rito introdotte dal Comune e, in primo luogo, quella relativa all'asserita natura non immediatamente lesiva degli atti impugnati.

A tale proposito appare necessario premettere che, con il ricorso, è stata censurata la legittimità di una pluralità di atti, aventi natura diversa.

Il primo di essi è rappresentato dal parere di cui alla nota prot. 18/10744/VII, il quale non può che essere qualificato come atto endoprocedimentale, non immediatamente lesivo.

Incontestato che allo stesso non possa essere attribuita alcuna efficacia vincolante in sede di definizione della futura istanza volta ad ottenere il titolo edilizio eventualmente presentata, tant'è che nemmeno parte ricorrente l'ha ipotizzata, esso ha indubbiamente un effetto orientativo dell'attività edilizia del soggetto interessato, come nel caso di specie, all'acquisto di un terreno per la sua edificazione allo specifico scopo rappresentato nell'istanza. Cionondimeno, non avendo una natura definitiva e preclusiva della possibilità di ottenere il soddisfacimento dell'interesse legittimo correlato all'esercizio dell'attività edilizia

soggetto alla regolamentazione di cui è stata chiesta l'interpretazione in via preventiva, non può ravvisarsi un interesse concreto e attuale alla sua impugnazione, in quanto atto privo di autonoma lesività della posizione giuridica soggettiva di chi intenda costruire.

Ciò, a maggior ragione, nel caso in esame in cui, nell'esercizio della discrezionalità che la norma riserva a ciascun Comune in relazione alla possibilità di disciplinare l'istituto del parere preventivo in materia edilizia, il Comune di Filago ha optato per la sua esclusione, come espressamente previsto dal regolamento edilizio, che all'art. 13 chiarisce che "Non è ammessa la presentazione di pareri edilizi preliminari".

Parimenti non suscettibile di impugnazione giurisdizionale, per le stesse ragioni sin qui evidenziate e per l'assenza di obbligo, in capo all'Amministrazione, di procedere in autotutela a richiesta dell'interessato, deve ritenersi la nota prot. n. 6/2/925 del 31 gennaio 2019, con cui il Comune ha, in ordine alla modifica del contenuto di un parere che non avrebbe dovuto essere rilasciato, confermato la propria interpretazione delle norme edilizie basata sulla riconduzione dell'attività logistica a una sottocategoria dell'attività commerciale.

Di natura indubbiamente endoprocedimentale è, infine, anche la nota del 22 novembre 2018, con cui l'Ufficio tecnico del Comune di Filago ha espresso il proprio parere in ordine alla richiesta della società CO.SVI.SA, indirizzandolo al Consiglio comunale, preposto a fornire la richiesta interpretazione autentica sulle norme del Piano delle Regole e del Documento di piano tra di loro interferenti nell'individuazione dei parametri di edificabilità dell'ambito di Trasformazione Terziario ATAE. Anche con riferimento ad essa, dunque, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

Rispetto alla deliberazione del consiglio comunale del 28 novembre 2018, n. 62, il ricorso deve, invece, essere ritenuto ammissibile, sussistendo un interesse attuale e concreto della società proprietaria del terreno ricadente nell'ambito dell'ATAE in questione a censurare un atto di interpretazione autentica delle disposizioni edilizie che incide pesantemente sulle potenzialità di utilizzo del medesimo. E come tale

deve essere qualificata la deliberazione del Consiglio comunale impugnata.

Come ricordato nella sentenza del TAR Puglia, Bari, n. 156 del 2015, che richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 29 maggio 2013, un atto può avere natura di interpretazione autentica quando interviene ad assegnare alla delibera interpretata un significato già in questa contenuto «riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario», al fine di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza» o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» a tutela della certezza del diritto e degli altri principi costituzionali richiamati. (così la sentenza della Corte Costituzionale, 103 del 29 maggio 2013). Tale è lo scopo dichiarato della deliberazione censurata nella fattispecie, rendendo l'atto concretamente incidente sulla disciplina edilizia dell'ATAE in questione e, dunque, suscettibile di immediata impugnazione.

Infine, anche per quanto attiene all'impugnazione dell'art. 14, comma 6, lettera e) delle NTA del Piano delle regole, che riconduce alla categoria della destinazione “commerciale per la vendita all'ingrosso”, anche le “attività logistiche di autotrasporto”, il ricorso deve essere ritenuto ammissibile e tempestivo.

Ammissibile in quanto sussiste un interesse concreto e attuale alla censura della sopra indicata disposizione, il cui dato letterale implica una serie di conseguenze incidenti concretamente sulla possibilità di un determinato utilizzo dell'area, compatibile con la previsione urbanistica, ma che potrebbe risultare precluso dalla conseguente applicazione di oneri urbanistici sproporzionati rispetto alla redditività della destinazione.

Esso, inoltre, non può essere nemmeno ritenuto tardivo, in quanto l'interesse concreto e attuale all'impugnazione è emerso solo a fronte del profilarsi di una concreta possibilità di utilizzo dell'area per la specifica destinazione all'esercizio di attività logistiche mediante la sottoscrizione di un preliminare di cessione ad una ditta interessata a ciò.

Del resto l'impugnazione non ha a oggetto la destinazione dell'area, che avrebbe

dovuto essere tempestivamente censurata a seguito dell'approvazione finale del PGT, bensì una disposizione di natura regolamentare avente tipicamente un valore generale, al pari di tutte quelle che recano definizioni e sono per ciò stesso astratte. Se, dunque, le disposizioni di localizzazione e zonizzazione debbono essere tempestivamente impugnate dal momento della pubblicazione del piano urbanistico, in quanto aventi immediato effetto conformativo, le prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale comunale che, per la loro natura regolamentare, sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, possono formare oggetto di censura in occasione della impugnazione di quest'ultimo (Consiglio di Stato, Ad. Gen., 6 giugno 2012, n. 3240).

Anche con riferimento alla NTA del Piano delle regole, dunque, il ricorso non può essere ritenuto tardivo ma, semmai, eccessivamente anticipato, non essendo stato ancora adottato alcun atto concretamente lesivo. Cionondimeno, nella fattispecie l'attualità dell'interesse deriva dal fatto che, da un lato la norma non è suscettibile di interpretazione diversa e, dunque, risulta lesiva nel suo contenuto e, dall'altro, come già puntualizzato, la sua applicazione incide in modo diretto sulla proprietà della ricorrente, dal momento in cui essa ha stipulato un contratto preliminare per la cessione dell'area, la definizione del quale risulta essere stata subordinata al fatto che la destinazione ad attività logistica non sconti gli oneri previsti per le aree commerciali, cui sarebbe stata illogicamente ricondotta.

Per cui, se è ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la norma di attuazione del piano regolatore può essere impugnata congiuntamente con l'atto applicativo di essa, non può escludersi l'ammissibilità di un'impugnazione volta all'annullamento della disposizione regolamentare il cui contenuto incida in modo inequivocabile sul perseguimento di un'utilità, quale quella alla vendita del terreno, anziché alla sua edificazione diretta.

In altre parole, se ricorrendo quest'ultima ipotesi, l'interesse all'impugnazione diviene concreto nel momento in cui la norma regolamentare avversata sia stata

applicata per il rilascio del titolo edilizio richiesto dal proprietario, laddove quest'ultimo non intenda edificare direttamente, ma vendere il proprio terreno, l'interesse concreto e attuale deve ritenersi sussistere nel momento in cui la previsione regolamentare incida negativamente sulla possibilità di addivenire alla vendita ovvero di ottenere un prezzo congruo a causa di un'illogica previsione regolamentare.

Così individuati gli atti impugnabili e superata l'eccezione di tardività, il ricorso merita positivo apprezzamento.

Quanto all'interpretazione autentica delle NTA del Piano delle Regole, parte ricorrente deduce, preliminarmente, la nullità della deliberazione del consiglio comunale recante quella di una disposizione erroneamente indicata come art. 29 delle NTA, il quale si riferisce alla ben diversa fattispecie dell'edificazione residenziale a schiera.

Tale errore nell'indicazione dell'articolo delle norme tecniche di attuazione del Piano non può determinare la nullità della deliberazione, *extrema ratio* ricorrente nel caso in cui l'oggetto del provvedimento sia del tutto inesistente o non individuabile: ipotesi che non può essere ravvisata nella fattispecie, dal momento che risulta chiaro come la volontà del Consiglio comunale fosse quella di puntualizzare la disciplina urbanistica dell'area indicata come ATAE (art. 8 delle NTA del Documento di Piano).

Esso risulta, cionondimeno, essere rilevante ai fini della definizione della controversia.

Contrariamente a quanto sostenuto nella memoria difensiva del Comune, dal testo della deliberazione censurata non è possibile desumere la disposizione di pianificazione urbanistica cui dovrebbe essere attribuito il significato ritenuto corretto dal Consiglio comunale. Non è, dunque, individuabile a quale norma di attuazione del Piano delle regole sia da attribuire il significato per cui la superficie massima di utilizzazione deve ricomprendere anche la superficie necessaria per la

localizzazione dei parcheggi.

Solo nella memoria difensiva del Comune si legge che: “Il senso dell’atto si rinviene confrontando il suo contenuto con il testo dell’art. 8 delle NTA del Documento di Piano, della Tav. 8 del Documento di Piano e degli artt. 58 e 60 delle NTA del Piano delle Regole, che impongono il regime di inedificabilità delle fasce di distacco con valenza di verde ambientale, tanto che il Consiglio Comunale ha ritenuto preminente la salvaguardia del territorio rispetto alla precisazione della Tav. 8 del DdP, la quale, laddove consentiva di soddisfare i CUP all’interno della fascia di distacco sembrava contrastare con la disciplina dell’ambito ATAE dell’art. 8 NTA del DdP, che imponeva di reperire i carichi urbanistici primari entro la superficie zonale di 64.000 mq.” (così la memoria di costituzione, al primo capoverso di pagina 9).

Precisato che tale ricostruzione del quadro normativo interpretato, non ricavabile dal testo della deliberazione, rappresenta un’inammissibile integrazione postuma del contenuto del provvedimento, la necessità di ricorrere alla stessa per far fronte alla censura attribuisce fondatezza alla tesi di parte ricorrente, secondo cui non di interpretazione autentica si tratterebbe, ma di una sostanziale variante urbanistica destinata a superare le contraddizioni contenute nelle disposizioni applicabili alla fattispecie, adottata in assenza delle necessarie garanzie procedurali.

L’art. 58 delle NTA del Piano delle Regole, infatti, sancisce l’inedificabilità assoluta, con la sola esclusione di piccole costruzioni a servizio dei c.d. orti urbani, delle aree di “Verde di contenimento dell’edificato”, previste in prossimità di insediamenti residenziali e produttivi.

L’art. 60, parimenti, vieta, nell’“ambito di tutela ambientale e paesistica del Dordo” ogni alterazione dello stato dei luoghi in corrispondenza con le fasce di protezione del reticolo idrico minore, con la sola esclusione della realizzazione di piste ciclabili.

L’art. 8 delle NTA del Documento di Piano definisce l’ambito di trasformazione “ATAE”, stabilendo che esso è costituito da un insieme di aree, meglio identificate

nell'allegata tavola di progetto del DDP e dalla relativa scheda di riferimento, edificabili nel limite di una superficie zonale di 64.000 mq, di cui 45.000 indicati come superficie utilizzabile. 48910 sono i metri quadrati di cui è stata prevista la cessione all'Amministrazione per la costruzione del parco del Dordo. La clausola finale prevede che "All'interno del perimetro dell'areale della modificabilità devono essere soddisfatti i carichi urbanistici primari della sosta secondo i criteri dell'art. 7 del Piano dei Servizi".

La scheda tecnica dell'ambito di trasformazione stabilisce, inequivocabilmente, che della superficie territoriale di 137.600 mq, 64.000 mq rappresentano la superficie zonale "areali della modificabilità", nell'ambito del cui perimetro debbono essere soddisfatti i carichi urbanistici primari della sosta secondo i criteri del P.d.S., 45.000 sono i metri quadrati destinati alla superficie coperta, 24.000 i metri quadrati destinati a superfici verdi a valenza paesistica e fasce di distacco, in cui espressamente ammette l'utilizzo della fascia di distacco per il soddisfacimento del CUP e, infine, 48.910 metri quadrati destinati alla cessione per la realizzazione del Parco del Dordo.

La rappresentazione grafica delle diverse destinazioni interne all'ambito mette ben in evidenza come l'ambito di modificabilità sia circondato su quattro lati da una fascia di valenza paesistica (di cui solo tre lati rientranti nell'ambito in questione), che appare logico e razionale che non sia stata ritenuta utilizzabile per la realizzazione degli standards urbanistici destinati alla sosta, e sul lato lungo a confine con la viabilità che lo dividerà dal Parco del Dordo da una fascia di distacco espressamente destinata a tal fine dalla scheda tecnica.

Lo stesso Comune, nel penultimo capoverso della pagina 13 della propria memoria di costituzione, chiarisce, in linea con tutto quanto sin qui rappresentato, come "le urbanizzazioni primarie potranno soddisfarsi entro una superficie zonale residua di 19.000 mq. (64.000 mq. - 45.000 mq)". Ciò, però, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, non può determinare il rigetto del quarto motivo di ricorso,

ma l'accoglimento del gravame nella parte in cui tende all'annullamento della deliberazione recante l'interpretazione autentica data dal Consiglio comunale, di segno esattamente opposto, dal momento che questi ha affermato di "Ritenere valida l'indicazione di piano con cui vengono salvaguardate le aree definite in più punti meritevoli di salvaguardia, di protezione e verde di contenimento. La definizione della superficie di massima utilizzazione compresi gli standard da reperire dovrà essere pertanto pari e non oltre i mq 45.000,00 indicati. In relazione al fatto che molteplici sono le destinazioni ammissibili e mutevoli le possibilità di localizzare i parcheggi non si ritiene di limitare le possibilità edificatorie, ma di salvaguardare il territorio comunale".

Precisato, dunque, che la stessa difesa comunale ha affermato l'insostenibilità dell'interpretazione fatta propria dal Consiglio comunale, in ogni caso essa sarebbe suscettibile di caducazione in quanto la deliberazione di interpretazione autentica impugnata non dà in alcun modo conto di quale disposizione di natura urbanistica avrebbe imposto l'inutilizzabilità ai fini della realizzazione dei parcheggi delle superfici verdi a valenza paesistica e, a maggior ragione, della "fascia di distacco", descritta come a ciò specificamente destinata.

Nel complesso, dunque, l'ammessa non sostenibilità dell'avversata interpretazione, motivata esclusivamente dal generico riferimento alla volontà di "salvaguardare le aree definite in più punti meritevoli di salvaguardia, di protezione e verde di contenimento", senza indicare quali disposizioni la garantiscano e senza precisare le ragioni per cui tale obiettivo sarebbe frustrato dall'utilizzo delle fasce di distacco per la realizzazione dei parcheggi, induce a ritenere che il Consiglio comunale non abbia, in effetti, operato un'interpretazione autentica, ma abbia impropriamente e irritualmente modificato il contenuto del piano.

Convincimento che appare confermato dalla lettura delle NTA del Piano delle regole recanti le definizioni degli indici e dei parametri urbanistici. L'art. 4 di esse, infatti, definisce la "superficie zonale" come la superficie totale di un'area individuata nella tavole di Piano, comprendente le aree per urbanizzazione primaria

e secondaria che dovranno essere realizzate all'interno della stessa e la "superficie fondiaria" come la superficie netta del lotto edificabile, ovvero la residua area risultante dalla superficie territoriale o zonale, dedotte le superfici per opere di urbanizzazione, nonché le eventuali fasce di rispetto di natura qualsiasi. Il successivo art. 5, dedicato al "Rapporto massimo di copertura", poi, chiarisce che per "superficie coperta si intende la massima proiezione a terra del perimetro del fabbricato computata al lordo degli sporti e dei volumi seminterrati esterni al perimetro del fabbricato."

Poiché sia le NTA del Documento di Piano, che la scheda relativa alla ATAE, chiariscono in modo inequivocabile che la superficie coperta è pari a 45.000 metri quadrati, nessun dubbio poteva sussistere circa l'interpretazione da dare ad esse, con la conseguenza che una lettura che imponga il reperimento degli standards a parcheggi entro tale superficie, non può, alla luce di tutto quanto sopra, essere qualificata come un'interpretazione autentica, risultando innovativa e modificativa del testo.

In ogni caso essa risulta essere, per le stesse ragioni sin qui evidenziate, illogica e irrazionale, oltre che non conforme al dato letterale, con conseguente declaratoria di annullamento anche alla luce di quanto dedotto nella censura n. 4.

Si può, quindi, passare all'esame della seconda questione dedotta in giudizio e cioè l'illegittimità dell'imposizione degli standards urbanistici richiesti per le aree a destinazione commerciale conseguente alla qualificazione dell'attività logistica come commerciale all'ingrosso, in ragione della disposizione di cui all'art. 14 delle NTA del Piano delle regole, omettendo di considerare le palesi differenze, in termini di peso urbanistico, correlate alla destinazione logistica.

A tale proposito appare necessario ricordare come un magazzino di stoccaggio sia generalmente il luogo finale del processo produttivo e sia, quindi, strettamente correlato ad una destinazione industriale prima che commerciale, ruolo, questo ultimo, che potrà sopraggiungere successivamente alla distribuzione. Quindi un

fatto è il deposito di merci senza accesso del pubblico generico e limitato ai trasportatori, altro è l'utilizzo di un immobile direttamente come punto di vendita con accesso di pubblico per l'acquisto di beni e all'ingrosso e al dettaglio (così la sentenza Cons. Stato, V, 9 febbraio 2001 n. 583).

Ciò ha una rilevanza determinante in termini di oneri di urbanizzazione e di dotazioni per aree a servizio della collettività. I maggiori costi previsti per gli immobili a destinazione commerciale si giustificano, infatti, solo in considerazione del più elevato impatto urbanistico di tali attività rispetto a quelle produttive o industriali. Ciò trova conferma nella giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha posto in evidenza la differenza "di impatto urbanistico" tra "trasporto per lo stoccaggio della distribuzione" e "afflusso di pubblico indistinto", con le conseguenze "che ne derivano inevitabilmente e principalmente sulla quantità necessaria di infrastrutture stradali e di parcheggio" (Cons. Stato, V, 263/2016, peraltro confermativa della sentenza di questo Tribunale n. 389/2006).

Date tali coordinate ermeneutiche, la disposizione avversata appare illogica e irrazionale, come sostenuto da parte ricorrente.

Come già anticipato, il Consiglio di Stato ha delineato un orientamento giurisprudenziale, da cui il Collegio non ravvisa ragione di discostarsi, in ragione del quale la discrezionalità facente capo al Comune nella quantificazione degli oneri da imporsi in relazione alle diverse destinazioni urbanistiche, mediante creazione di sub-categorie, trova il proprio limite nella necessità di commisurare gli stessi all'effettivo impatto urbanistico di esse in termini di parcheggi e viabilità.

Ciò premesso, appare del tutto condivisibile la tesi di parte ricorrente secondo cui la realizzazione di un edificio per l'esercizio delle attività connesse alla logistica, se può comportare una particolare incidenza sulle infrastrutture stradali necessarie per garantire il transito di mezzi pesanti, al pari delle attività produttive, peraltro, non può, invece, determinare un impatto urbanistico paragonabile a quello proprio delle aree destinate all'attività commerciale, né in termini di standards correlati, né, conseguentemente di oneri e contributo di costruzione.

Si deve, dunque, escludere la possibilità di applicare la disciplina dettata per gli immobili aventi destinazione commerciale ogni qual volta si sia in presenza di un'attività che non prevede un afflusso indifferenziato di pubblico, come nella fattispecie.

A prescindere, dunque, dall'entrare nel merito della natura discriminatoria della diversa classificazione dell'attività esercitata, nell'area limitrofa, dalla Brenntag (grande deposito di prodotti chimici), precisato che la destinazione a polo logistico non può essere preclusa, nell'ATAE in questione, dal momento che l'art. 8 delle NTA del Documento di piano individua chiaramente le destinazioni d'uso ammesse nell'ATAE e cioè "magazzini, depositi, attività commerciali, strutture connesse con il sistema della mobilità...ecc.", l'equiparazione dell'area ricadente nell'ATAE a un'area a destinazione commerciale appare del tutto illogica. A maggior ragione laddove essa dovesse avvenire facendo riferimento agli standards propri delle aree destinate al commercio al dettaglio, pur in presenza di una disposizione come l'art. 14 in esame, che richiama espressamente la destinazione commerciale all'ingrosso, comunque non assimilabile, quanto a carico urbanistico, ad una attività logistiche.

Così accolto il ricorso, le spese del giudizio debbono seguire l'ordinaria regola della soccombenza, salva la compensazione nei confronti dell'interveniente *ad adiuvandum*.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo dichiara inammissibile con riferimento alle note prot. 18/10744/VI/I del 3 dicembre 2018, prot. 6/2/925 del 31 gennaio 2019 e prot. 18/10413/VI/I del 22.11.2018;
- lo accoglie nella parte restante e per l'effetto annulla la deliberazione di Consiglio

comunale del 28 novembre 2018, n. 62 e l'art. 14, lettera e) delle N.T.A. al Piano Regole, nella parte in cui riconduce le attività logistiche alla destinazione commerciale, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà adottare.

Condanna l'Amministrazione al pagamento delle spese del giudizio, che liquida, a favore del ricorrente principale, nella somma di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre ad accessori, se dovuti, mentre ne dispone la compensazione nei confronti del ricorrente *ad adiuvandum*.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Mara Bertagnolli, Presidente FF, Estensore

Alessio Falferi, Consigliere

Elena Garbari, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Mara Bertagnolli

IL SEGRETARIO