

**STUDIO LEGALE ASSOCIATO FONTANA - FERRARI**

Avv. Gianfranco Fontana  
Avv. Italo Ferrari  
Avv. Francesco Fontana

I 25124 Brescia (BS) - Via Diaz n. 28  
tel. 030/3753415 - fax 030/3750981  
segreteria@fontana-ferrari.eu  
P.I. e C.F. 03486170172



Brescia, li  
COMUNE DI PUMENENGO (BG)  
ALLEGATO ALLA DELIBERA  
DI ~~GIUNTA~~ / CONSIGLIO A)  
n. 03 del 31.01.2013

Ill.mo Sig. Sindaco

del Comune di Pumenengo

**Oggetto: Parere legale circa il modo per fronteggiare la situazione giuridica determinatasi a seguito dell'ordinanza cautelare sospensiva emessa dal TAR Lombardia, Sez. Brescia, riguardante il nuovo PGT di Pumenengo.**

In accoglimento dell'istanza cautelare sospensiva avanzata dalla Provincia di Bergamo il TAR Brescia ha sospeso il PGT di Pumenengo, (a mio avviso) limitatamente alle previsioni inerenti gli Ambiti di Trasformazione contestati dalla Provincia di Bergamo nel suo ricorso avverso il PGT. Il TAR adito, in sede cautelare, non ha espresso alcun convincimento riguardante il merito del ricorso, limitandosi a valutare il cd. "*periculum in mora*" in senso sfavorevole alla posizione comunale, alla stregua di una generica esigenza di salvaguardia del territorio da eventuali trasformazioni urbanistiche nelle more del giudizio (affinché la decisione finale possa intervenire, come si suol dire, *re adhuc integra*). Rimane quindi del tutto incerto l'esito conclusivo del giudizio pendente. L'udienza pubblica di discussione del ricorso è fissata per il giugno 2013, data nella quale presumibilmente sarà già stata almeno adottata la variante al PTCP della Provincia di Bergamo diretta all'individuazione degli "*ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico*" di cui alla L.R. 12/2005, variante la cui efficacia sarà immediatamente prevalente sulle difformi previsioni degli strumenti urbanistici comunali approvati.

L'Amministrazione Comunale ha maturato il convincimento che debba darsi prevalenza, nell'attuale situazione conseguente alla sospensione cautelare disposta dal TAR,

**STUDIO LEGALE ASSOCIATO FONTANA - FERRARI**

Avv. Gianfranco Fontana  
Avv. Italo Ferrari  
Avv. Francesco Fontana

I 25124 Brescia (BS) - Via Diaz n. 28  
tel. 030/3753415 - fax 030/3750981  
segreteria@fontana-ferrari.eu  
P.I. e C.F. 03486170172

all'interesse pubblico alla certezza e stabilità delle previsioni di PGT e delle situazioni giuridiche private e pubbliche ad esse correlate. Secondo la valutazione manifestatami dalla S.V. nel recente incontro verificatosi presso il mio studio alla presenza dell'Ill.mo progettista del PGT, nel caso di specie il modo più semplice e rapido per restituire una ragionevole certezza a tali posizioni giuridiche, invero gravemente compromesse dalla pendenza del giudizio instaurato dalla Provincia di Bergamo e dall'incertezza del suo esito futuro, pare quello di al più presto conformare integralmente il PGT approvato alle richieste espresse dalla Provincia di Bergamo nel suo parere di compatibilità del PGT rispetto al PTCP. In altri termini, il Comune potrebbe, attraverso una prossima deliberazione consiliare adeguatamente motivata, revocare parzialmente la deliberazione consiliare che ha esaminato le osservazioni al Piano ed ha definitivamente approvato il PGT, decidendo di adeguarsi integralmente alle richieste esplicitate dalla Provincia di Bergamo (osservazioni o prescrizioni che fossero...) con riferimento a tutti gli Ambiti di Trasformazione, all'esito di un riesame delle richieste provinciali stesse.

La revoca parziale della precedente deliberazione dovrebbe essere motivata sulla base di una valutazione di opportunità fondata non già sulle ragioni giuridiche espresse dalla Provincia nel ricorso (che il Comune contesta), bensì sul senso di responsabilità istituzionale del Comune e sulla preminente necessità di rimuovere la situazione di oggettiva incertezza giuridica originata dal ricorso della Provincia -e rafforzata dall'ordinanza sospensiva del TAR-. Una volta ristabilita la certezza giuridica del PGT e dei suoi effetti il Comune si riserverà di reintrodurre in futuro almeno una parte degli Ambiti di trasformazione "stralciati" con la revoca parziale del PGT, attraverso apposite procedure di variante urbanistica al Piano, se ed in quanto compatibili con il PTCP e con l'individuazione futura degli "Ambiti destinati ad attività agricole di interesse strategico".

La delibera consiliare di revoca parziale del PGT (revoca delle sole previsioni del PGT riguardanti gli Ambiti di trasformazione osteggiati dalla Provincia) dovrà,

## **STUDIO LEGALE ASSOCIATO FONTANA - FERRARI**

Avv. Gianfranco Fontana  
Avv. Italo Ferrari  
Avv. Francesco Fontana

I 25124 Brescia (BS) - Via Diaz n. 28  
tel. 030/3753415 - fax 030/3750981  
segreteria@fontana-ferrari.eu  
P.I. e C.F. 03486170172

congiuntamente alla revoca parziale dianzi specificata, approvare unitariamente il PGT come risultante dall'accoglimento integrale delle richieste espresse dalla Provincia nel suo precedente parere di compatibilità, avendo cura di spiegare per quali ragioni tecnico-urbanistiche le modifiche conseguenti a tale accoglimento integrale non stravolgono l'impostazione complessiva dello strumento di pianificazione comunale, sotto il profilo del fabbisogno insediativo, del fabbisogno di dotazioni di "aree standard" e di servizi, nonché della sostenibilità economico-finanziaria del Piano dei Servizi. Le modifiche di cui sopra dovranno essere rappresentate cartograficamente attraverso elaborati che diventeranno parte integrante del nuovo PGT approvato. La deliberazione di parziale revoca e di contestuale riapprovazione del PGT dovrà essere soggetta a nuova pubblicazione, anche sul BURL.

*Ai sensi dell'art. 21-quinquies comma 1 della L.n. 241/1990: per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo.*

Se è vero che la revoca parziale di cui sopra riguarda un PGT già pubblicato, e quindi già efficace al momento dell'emissione dell'ordinanza sospensiva del TAR, tuttavia pare assai improbabile che la revoca possa implicare l'obbligo comunale di pagamento di indennizzo in favore dei soggetti proprietari degli Ambiti di Trasformazione "stralciati", tenuto conto del fatto che in favore degli stessi non pare potersi essere durevolmente consolidata una posizione di aspettativa qualificata o di affidamento patrimonialmente apprezzabile. Infatti, la proposizione del ricorso della Provincia (notificato ad alcuni proprietari) e la successiva emissione dell'ordinanza cautelare del TAR hanno impedito il consolidarsi di serie posizioni di affidamento in capo ai privati. Peraltro, come noto, le previsioni degli Ambiti di trasformazione, siccome inserite nel Documento di piano,

## STUDIO LEGALE ASSOCIATO FONTANA - FERRARI

Avv. Gianfranco Fontana  
Avv. Italo Ferrari  
Avv. Francesco Fontana

I 25124 Brescia (BS) - Via Diaz n. 28  
tel. 030/3753415 - fax 030/3750981  
segreteria@fontana-ferrari.eu  
P.I. e C.F. 03486170172

non producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli (art. 8 comma 3 della L.R. 12/2005). Quindi non pare seriamente prospettabile nel caso di specie il verificarsi di pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, meritevoli di indennizzo.

Rimane da considerare se la prospettata revoca parziale della deliberazione di approvazione del PGT e la conseguente-contestuale riapprovazione dello stesso sia compatibile con la disposizione dell'art. 13 comma 7 della L.R. 12/2005, che impone l'approvazione del PGT "entro novanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, a pena di inefficacia degli atti assunti". A parere dello scrivente, nel caso che ci occupa, in ragione delle sue spiccate peculiarità, la disposizione summenzionata non ha rilevanza e non comporta ostacoli giuridici di sorta all'intervento comunale dianzi ipotizzato.

In proposito vale anche per il PGT quanto precisato dalla giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 20 dicembre 2010 n. 7614) per la procedura di approvazione del Programma Integrato di Intervento in variante al PGT:

*In forza dell'art. 92 comma 8, l. reg. n. 12 del 2005, i PII in variante agli strumenti urbanistici sono adottati con la procedura di cui all'art. 14 commi 2, 3 e 4, stessa l. reg. n. 12 del 2005. Ai sensi del menzionato quarto comma dell'art. 14, il Consiglio Comunale approva il piano attuativo entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle osservazioni, "a pena di inefficacia degli atti assunti". Infatti, la previsione di un termine perentorio per l'approvazione definitiva del programma integrato di intervento, sanzionato con l'inefficacia dell'intera procedura per qualsivoglia ipotesi di inosservanza del termine stesso, anche se non imputabile all'Amministrazione procedente, porterebbe alla paradossale conclusione di colpire con la grave sanzione dell'inefficacia anche le fattispecie nelle quali l'inosservanza del termine di conclusione del procedimento sia dovuta ad oggettive difficoltà e complessità della procedura, che hanno costretto il Comune e le altre amministrazioni interessate ad un'istruttoria particolarmente complessa ed analitica. In tal modo, si finirebbe per vanificare completamente i risultati di un'attività amministrativa sovente complessa e perciò rispettosa di tutti gli interessi, anche privati, coinvolti nel procedimento; con palese violazione dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione della p.a. Una sanzione così grave come l'inefficacia dell'intero procedimento potrebbe semmai collegarsi ad ipotesi - che si spera siano eccezionali nella prassi - di totale negligenza dell'Amministrazione procedente, che rimanga colpevolmente inerte nell'esame delle*

## STUDIO LEGALE ASSOCIATO FONTANA - FERRARI

Avv. Gianfranco Fontana  
Avv. Italo Ferrari  
Avv. Francesco Fontana

I 25124 Brescia (BS) - Via Diaz n. 28  
tel. 030/3753415 - fax 030/3750981  
segreteria@fontana-ferrari.eu  
P.I. e C.F. 03486170172

osservazioni e nell' approvazione definitiva del piano attuativo. Ciò premesso, l'esegesi del citato art. 14 comma 4, l. reg. n. 12 del 2005, con particolare riguardo alla locuzione ""a pena di inefficaciaa", deve essere condotta dall'interprete in modo che sia salvaguardata la ""ratip" di accelerazione e di certezza dei tempi della procedura che emerge dalla norma regionale, senza però pervenire a soluzioni interpretative che, per la loro palese illogicità o la loro contrarietà a precise disposizioni costituzionali, si pongano in contrasto con più di un articolo della Costituzione (quali ad esempio l'art. 3, per la manifesta irragionevolezza della norma regionale, l'art. 97 per violazione del principio di buon andamento e l'art. 117 per lesione dei principi fondamentali e della potestà legislativa esclusiva dello Stato). La locuzione circa l' inefficacia degli atti deve essere ricondotta alle sole ipotesi in cui l'Amministrazione comunale rimanga totalmente e colpevolmente inattiva per sessanta giorni dalla scadenza del termine per presentare le osservazioni oppure qualora il piano sia approvato senza alcuna decisione sulle osservazioni medesime.

Alla stregua dei principi giurisprudenziali dianzi richiamati, nel caso che ci occupa non si ravvisa il rischio che la futura "riapprovazione" del PGT possa essere viziata per il mancato rispetto del termine di cui all'art. 13 comma 7 L.U.R., tenuto conto che l'Amministrazione Comunale di Pumemengo è rimasta tutt'altro che inerte ed inattiva, ed anzi ha approvato il PGT tempestivamente, sia pure con le complicazioni che hanno condotto all'odierna situazione problematica e che rendono opportuno un intervento comunale di esercizio di poteri *lato sensu* di autotutela amministrativa (nel senso della revoca e non dell'autoannullamento).

A disposizione per eventuali chiarimenti, porgo distinti saluti.

avv. Italo Ferrari  
F.FO