

Publicato il 17/06/2019

N. 04068/2019REG.PROV.COLL.

N. 09078/2017 REG.RIC.

N. 00961/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9078 del 2017, proposto dal Comune di Flero, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Ballerini e Paolo Rolfo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Paolo Rolfo in Roma, via Appia Nuova, n. 96;

contro

la Unione Immobiliare S.a.s., la G & G S.r.l., la Olivini Giuseppe S.p.A., la E.S.A. S.r.l., la Progetto S.r.l., la Etrusca S.r.l., la Daema Automations S.r.l., Tecnomontaggi S.r.l., in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Alberto Romano, Cesare Carmignani e Stefania Vasta, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Salvatore Alberto Romano in Roma, viale XXI Aprile, n. 11;

la Officine Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante p.r., non costituito in giudizio;

nei confronti

la Lai S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 961 del 2018, proposto dalla Lai S.p.A, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Bruno Giampaoli, Italo Luigi Ferrari e Giorgio Allocca, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giorgio Allocca in Roma, viale Tiziano, n. 108;

contro

Comune di Flero, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

nei confronti

la Unione Immobiliare S.a.s., la G & G S.r.l., la Olivini Giuseppe S.p.A., la E.S.A. S.r.l., la Progetto S.r.l., la Etrusca S.r.l., la Daema Automations S.r.l., Tecnomontaggi S.r.l., in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dagli avvocati Salvatore Alberto Romano, Cesare Carmignani e Stefania Vasta, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Salvatore Alberto Romano in Roma, viale XXI Aprile, n. 11;

la Officine Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante p.r., non costituito in giudizio;

per la riforma

quanto ad entrambi i ricorsi (R.G. n. 9078 del 2017 e R.G. n. 961 del 2018), nonché ai relativi appelli incidentali:

della sentenza del T.a.r. per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia, Sezione Prima, n. 1077 del 4 settembre 2017.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle seguenti società: Unione Immobiliare, G & G, Olivini Giuseppe, E.S.A., Progetto, Etrusca, Daema Automations, e Tecnomontaggi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2019 il Cons. Roberto Caponigro e uditi per le parti gli avvocati Paolo Rolfo, Cesare Carmignani, Stefania Vasta e Giorgio Allocca;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Flero, nel proporre il ricorso in appello (ricorso R.G. n. 9078 del 2017), ha preliminarmente esposto quanto segue:

- con atto del 30 giugno 1982 è stata sottoscritta una convenzione di lottizzazione (c.d. lottizzazione "Lugo" in via Majorana) avente ad oggetto la realizzazione di comparto produttivo sui mappali 84-824-23-301-3060-3082-3081-660 del foglio 3 NCTR di Flero, in base alla quale i lottizzanti hanno conseguito il diritto di edificare le aree in proprietà e si sono obbligati a cedere al Comune un'area di mq 6.800 circa a titolo di standard;
- le opere di urbanizzazione sono state collaudate con verbale del 24 gennaio 1997;
- le aree standard contemplate dalla convenzione di lottizzazione del 1982 sono state alienate al Comune con atto del 2 dicembre 1998;
- su parte delle aree cedute, il Comune di Flero ha realizzato nel tempo un magazzino comunale di circa 1.000 mq di superficie lorda di pavimento, in conformità al permesso di costruire del 16 aprile 2009;
- la deliberazione della Giunta Comunale n. 39 del 2009, approvativa del progetto preliminare, ha attestato che il magazzino è stato realizzato quale standard di qualità

aggiuntivo connesso alla esecuzione di altra e diversa convenzione di lottizzazione (piano attuativo “Della Tosina” convenzionato nel 1996);

- larga parte delle aree standard di 6.800,00 mq, cedute in forza della lottizzazione “Lugo”, sono state occupate fin dal 2009 dal magazzino comunale;

- la Giunta comunale, con deliberazione 16 giugno 2014, n. 76, ha approvato la proposta al piano delle alienazioni 2014/2016, individuando tra i beni da alienare anche il magazzino di via Majorana e la relativa area circostante;

- la connessa relazione del 30 luglio 2014 ha descritto i due compendi immobiliari oggetto di alienazione (area con sovrastante magazzino di circa 4.000 mq, nonché area pertinenziale destinata a parcheggio di circa 2.800 mq), precisando che la dotazione globale di standard contemplata dallo strumento urbanistico PGT era di 33,80 mq/ab e, quindi, largamente superiore al minimo di legge fissato dall’art. 9 della L.R. n. 12 del 2005 in 18,00 mq/ab, nonché superiore anche alla dotazione di 26,50 mq/ab contemplata dalla abrogata legge regionale n. 51 del 1975 e, che pertanto, la riduzione percentuale indotta dalle alienazioni previste nel Piano delle alienazioni (relativo non solo al compendio di via Majorana, ma anche ad altri beni) era del tutto irrilevante;

- il Consiglio comunale, con deliberazione 6 agosto 2014, n. 30, pubblicata sul BURL in data 4 novembre 2015, ha approvato il piano delle alienazioni, in conformità al disposto di cui all’art. 95-*bis* della legge regionale n. 12 del 2005;

- il Consiglio comunale ha conseguentemente emesso, in data 19 settembre 2014, un bando di asta pubblica finalizzato alla vendita dei beni, con relativo avviso pubblico del 22 settembre 2014;

- la gara, con riferimento ai beni di via Majorana, è stata dichiarata deserta;

- all’esito di un secondo incanto, bandito in data 2 febbraio 2015 e relativo avviso pubblico del 2 marzo 2015, i beni di via Majorana sono stati aggiudicati alla Lai s.p.a.

per il corrispettivo globale di euro 1.646.000,00, come da determina dirigenziale 20 marzo 2015, n. 76;

- la compravendita è stata perfezionata in data 26 giugno 2015;

- la Lai s.p.a., resasi acquirente del compendio immobiliare, ha depositato una scia in data 30 giugno 2015 ed un'ulteriore scia in data 16 settembre 2015 aventi ad oggetto la recinzione dell'immobile e, con provvedimento del 29 ottobre 2015, l'Amministrazione ne ha attestato la legittimità;

- la Lai s.p.a. ha presentato altra scia, sempre relativa alla recinzione, in data 19 luglio 2016 ed in sostituzione delle precedenti, e, inoltre, in data 29 luglio 2016, ha presentato una scia relativa alla posa dei pali di fondazione.

Il T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione Prima, con la impugnata sentenza n. 1077 del 2017 - riuniti una pluralità di ricorsi promossi dalla Unione Immobiliare s.a.s., dalla G & G s.r.l., dalla Olivini Giuseppe s.p.a., dalla Progetto s.r.l., dalla Etrusca s.r.l., dalla ESA s.r.l., dalla Daema Automations s.r.l. e dalla Tecnomontaggi s.r.l. proposti, tra l'altro, avverso la deliberazione consiliare n. 30 del 6 agosto 2014, con cui è stato approvato il piano delle alienazioni 2014/2016, nella parte in cui è prevista l'alienazione di due lotti in via Majorana, con trasformazione della destinazione d'uso da SP (area a verde pubblico e parcheggio) a D1 (area per attività produttive) nonché, per taluni di essi, avverso la nota comunale del 17 ottobre 2016, con cui è stata affermata la legittimità della dia depositata dalla Lai s.p.a. il 27 luglio 2016 nonché della scia depositata dalla Lai s.p.a. il 29 luglio 2016 – ha accolto parzialmente gli stessi, come precisato in motivazione, ed ha preso atto della rinuncia alla domanda di risarcimento.

L'appello proposto dal Comune di Flero (R.G. n. 9078 del 2017) è articolato nei seguenti motivi:

Violazione dell'art. 35 c.p.a. Illegittimità della sentenza laddove non ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi di primo grado per carenza di legittimazione ed interesse in capo alle imprese ricorrenti di primo grado.

La sentenza non ha statuito la carenza di legittimazione ed interesse in capo alle imprese ricorrenti in primo grado, laddove le imprese avrebbero proposto i ricorsi facendo valere un presupposto del tutto errato, vale a dire la titolarità di una sorta di diritto ad utilizzare le aree standard oggetto di alienazione quasi si trattasse di aree poste al loro esclusivo servizio e non a quello della collettività.

Se addirittura in costanza di convenzione di lottizzazione il Comune può, previa congrua motivazione, esercitare unilateralmente il c.d. *jus poenitendi* modificando i termini convenzionali, a maggior ragione, a convenzione scaduta da oltre venti anni, il Comune potrebbe apportare una modifica alla disciplina urbanistica delle aree acquisite in forza del piano di lottizzazione.

Peraltro, la trasformazione di quella che era un'area standard in un'area edificata con la costruzione di un magazzino edificato avrebbe fatto perdere la connotazione stessa dell'area come standard fin dal 2009.

Se le aree standard, a differenza di quanto sostenuto dalle imprese ricorrenti in primo grado, non sono destinate all'uso riservato ed esclusivo dei lottizzanti, ma bensì all'uso indiscriminato della collettività, le imprese non potrebbero dolersi della destinazione alternativa che il Comune intenda attribuire alle aree medesime.

Capi 41-42-43-44-45 della sentenza.

Violazione di legge per errata e falsa applicazione di legge (art. 28 legge n. 1150 del 1942). Eccesso di potere per errata applicazione della convenzione di lottizzazione 30 giugno 1982, per travisamento del contenuto dei patti convenzionali e per illogicità manifesta.

Le aree destinate a standard sarebbero riconducibili alle servitù ad uso pubblico e, pertanto, sono asservite all'uso generalizzato da parte della collettività indistinta degli

utenti e non all'uso limitato dei soli utenti dell'unità immobiliare in relazione alla quale è sorto l'obbligo della dotazione degli standard.

La sentenza, in sostanza, affermerebbe che, nonostante gli standard a parcheggio siano stati ceduti al Comune e svolgano la funzione di parcheggi destinati alla collettività, in concreto, il loro uso nel tempo li avrebbe trasformati in "piazzali di manovra" con la tolleranza del Comune e che, comunque, la convenzione andrebbe interpretata nel senso che la previsione di realizzazione e cessione di parcheggi pubblici in ambito produttivo implica la facoltà di utilizzazione degli stessi spazi come aree di manovra.

Tali statuizioni sarebbero affette da plurime illegittimità, atteso che, tra l'altro, la convenzione di lottizzazione sarebbe chiara ed inequivoca nello stabilire l'obbligo di realizzare e cedere parcheggi pubblici, mentre attribuire alla convenzione un significato che essa non ha significherebbe stravolgere la convenzione ed i principi generali in materia nonché minare le fondamenta dell'istituto normativo della dotazione di standard; i parcheggi sono stati effettivamente ceduti e da sempre sono stati destinati al servizio della collettività e, d'altra parte, un'area standard oggetto di cessione gratuita a favore del Comune è per definizione destinata all'uso collettivo, in quanto, ove si trattasse di area utilizzata quale piazzale al servizio dei lottizzanti, non potrebbe qualificarsi come area standard ed il suo computo ai fini della dotazione di aree standard sarebbe illegittimo.

Capi 46-47-48-49-50 della sentenza.

Violazione di legge per errata e falsa applicazione di legge (art. 95-bis legge regionale lombarda n. 12/05 e art. 27 decreto legge n. 201/11 convertito nella legge n. 214/11). Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto dei presupposti ed erronea motivazione.

Pur riconoscendo il potere del Comune di alienare aree standard, la sentenza ha censurato i provvedimenti con cui l'Amministrazione ha deciso l'alienazione dei beni.

Tuttavia, il Comune avrebbe dimostrato che la dotazione globale di standard non veniva intaccata, che gran parte dell'area alienata era costituita da un magazzino comunale, che oggetto della vendita non era un piazzale o un'area di manovra, ma parcheggi, che la viabilità non è stata toccata.

La sentenza del primo giudice ha ritenuto che il Comune non avesse adeguatamente motivato le proprie scelte, ma perviene a tale conclusione muovendo da un presupposto del tutto errato, vale dire che oggetto dell'alienazione siano piazzali o spazi di manovra posti all'esclusivo servizio dei lottizzanti.

Capi 51-53 della sentenza.

Violazione di legge per errata e falsa applicazione di legge (art. 95-bis legge regionale lombarda n. 12/05 e art. 27 decreto legge n. 201/11 convertito nella legge n. 214/11). Violazione artt. 12-22-23 d.P.R. n. 380/01. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto dei presupposti, errata motivazione e contraddittorietà.

La sentenza ammette e riconosce che il contratto di compravendita non può essere dichiarato nullo, né può essere annullato, per cui sarebbe illegittimo sanzionare con l'annullamento i titoli edilizi presentati dalla Lai.

Una volta che il titolo di proprietà non è stato annullato, non sarebbe possibile interdire il diritto del proprietario di recingere l'area e non sarebbe possibile far discendere l'illegittimità del titolo edilizio dalla supposta illegittimità di provvedimenti amministrativi che non impingono nella disciplina edilizia.

Capi 54-55-56-57-59 della sentenza.

Violazione degli artt. 34 c.p.a. e 112 c.c.: violazione dei limiti della giurisdizione del giudice amministrativo ed invasione della sfera di amministrazione attiva. Violazione degli artt. 12, 22 e 23 d.P.R. n. 380 del 2001. Eccesso di potere per contraddittorietà.

In limine, la sentenza finirebbe per introdurre una sorta di pronuncia di ottemperanza d'ufficio, per cui invaderebbe la sfera propria dell'amministrazione attiva ed incorrerebbe nel vizio di ultrapetizione.

Non si comprenderebbe per quali ragioni il giudice di primo grado si sia fatto carico delle iniziative che le imprese potrebbero attivare (per di più dinanzi ad altro giudice). La sentenza introdurrebbe una categoria sconosciuta: una sorta di diritto di proprietà “precario”, la cui esistenza e legittimità non dipenderebbero dalla titolarità di una posizione giuridica riconosciuta, ma dalla mera iniziativa di soggetti terzi e dall’esito di un’azione in sede civile.

La sentenza detterebbe i principi futuri cui l’Amministrazione dovrebbe uniformarsi, ipotizzando una sorta di procedimento che coinvolga soggetti plurimi e stabilendo quali dovranno essere le azioni a carico dell’Amministrazione.

Le imprese Unione Immobiliare s.a.s., G & G s.r.l., Giuseppe Olivini s.p.a., Progetto s.r.l., Etrusca s.r.l., E.S.A. s.r.l., Daema Automations s.r.l. e Tecnomontaggi s.r.l. hanno analiticamente contestato la fondatezza delle doglianze prospettate dall’appellante, concludendo per il rigetto del gravame.

Le stesse imprese hanno altresì proposto, per tuziorismo, un appello incidentale, articolato nei seguenti motivi:

Erroneità della sentenza per avere posto a fondamento della decisione una relazione istruttoria disposta in violazione degli artt. 63, comma 4, 66, 19, comma 2, c.p.a.; in ogni caso, erroneità per violazione dei principi generali che disciplinano il processo e segnatamente per violazione del principio di terzietà. Avverso anche i capi 32 e 42 della sentenza.

Sarebbe stato incaricato dell’istruttoria disposta dal T.a.r. lo stesso soggetto che aveva adottato o dichiarato validi, in quanto responsabile dell’Ufficio tecnico del Comune di Flero, gli atti impugnati. In altri termini, in violazione del necessario principio di terzietà, sarebbe stato nominato allo svolgimento dell’incarico di verificatore lo stesso soggetto che aveva adottato gli atti per la cui verifica di legittimità erano sorti i giudizi pendenti.

Erroneità della sentenza per avere posto a fondamento della decisione circostanze fattuali che non corrispondono alla realtà. Avverso anche i capi 38, 42 e 43 della sentenza.

La sentenza afferma al capo 38 che, nel Piano delle alienazioni del 2015 impugnato in primo grado, non sono inclusi “spazi classificabili come strade”, ma il dato non corrisponderebbe al vero.

Non vi sarebbe stata l'alienazione della sola parte centrale del piazzale, ma l'alienazione avrebbe riguardato quasi tutto il piazzale ed anche la viabilità del comparto, includendone ed eliminandone tutta la parte a sud di via Majorana, restringendola per il resto e privando il comparto degli spazi adibiti a manovra e parcheggio.

Erroneità della sentenza nella parte in cui giudica non fondate le censure formali proposte nei ricorsi di primo grado e trattate unitamente dal Tar sotto la rubrica “Sul piano delle alienazioni”. Avverso anche i capi 36, 37, 38, 39, 40 e 42 della sentenza.

Per il giudice di primo grado, la circostanza che il Comune abbia venduto gli immobili prima che il Piano delle alienazioni conseguisse il suo effetto sul piano urbanistico, ossia prima che fosse pubblicato sul BURL, non avrebbe avuto effetti sulla legittimità complessiva degli atti, mentre il Comune di Flero ha posto in vendita beni immobili prima che per essi si perfezionasse la necessaria trasformazione urbanistica da aree standard ad aree produttive, addirittura un anno prima che ciò fosse avvenuto. Pertanto, la compravendita tra il Comune e la Lai avrebbe avuto un oggetto inesistente o indeterminato ed i beni sarebbero stati regolamentati per oltre un anno con titoli edilizi sul presupposto errato e non esistente che fossero quello che ancora non erano, cioè aree produttive.

Le appellanti incidentali non sostengono che le aree standard non possano essere alienate in quanto tali, ma che non possano essere alienate come produttive quando non lo erano e, tanto meno, quando il Comparto è stato da decenni oggetto di completa conformazione, per l'insediamento di 12 imprese.

L'aver messo in vendita con procedura di asta pubblica beni immobili che non erano stati identificati catastalmente, mancando il frazionamento, avrebbe

comportato l'impossibilità, per le Società che operano attorno ai lotti compravenduti, di percepire la reale portata della privazione di standard che il Comune aveva implicitamente posto in essere.

Erroneità della sentenza per avere posto a fondamento della decisione circostanze fattuali ulteriori che non corrispondono alla realtà. Avverso anche il capo 42.

Via Majorana presenta la carreggiata composta da due corsie a nord e la carreggiata composta da due corsie a sud; il T.a.r. avrebbe errato nell'affermare sia la non corretta conformazione della via Majorana e sia nel ritenere che la situazione delle strade "è rimasta sostanzialmente immutata dopo l'alienazione dei lotti".

Con il piano delle alienazioni sarebbero state vendute anche strade e l'alienazione dei lotti avrebbe comportato l'eliminazione integrale della carreggiata sud di via Majorana, che non era stata mai abbandonata ed anzi era stata difesa.

La cancellazione della parte a sud della via Majorana era stata disposta unilateralmente dal Piano delle alienazioni, incrementando ulteriormente il pregiudizio a carico di tutte le imprese che lavorano e operano nel Comparto, a favore di una sola, la Lai, ovvero l'acquirente dei lotti compravenduti con il Piano delle alienazioni che era ed è lottizzante originaria e, perciò, è personalmente gravata dal dovere di rispetto degli altri lottizzanti e compartisti ed il fondo sarebbe gravato in via reale dalle servitù reciproche costituite dalla convenzione del 1982 e trascritte.

Riproposizione di motivi assorbiti o non esaminati ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a.

L'intero giudizio di primo grado ha avuto origine dalla decisione del Comune di Flero di alienare due lotti del comparto Lugo mutandone la destinazione d'uso da standard (aree verdi, parcheggi e spazi di manovra) a produttivo, stravolgendo in questo modo l'equilibrio funzionale del comparto, che perdurava da oltre 30 anni, a scapito delle ditte ivi insediate ed operanti.

L'adozione del Piano delle alienazioni sarebbe stata posta in essere in totale assenza di preventiva adeguata istruttoria e di valutazione della realtà urbanistica esistente.

L'incameramento al patrimonio comunale di denaro da investire in interventi di carattere generale non giustificherebbe il sacrificio sproporzionato ed illogico imposto alle imprese che nel comparto Lugo operano da decenni e desiderano non vedere compromessa la loro attività imprenditoriale da una improvvida eliminazione di standard.

Pertanto, le imprese appellanti incidentali hanno riproposto il seguente motivo di ricorso non esaminato dalla sentenza di primo grado:

Violazione delle servitù attive derivanti dalla convenzione urbanistica del 1982.

La sentenza appellata, pur dando atto del richiesto "accertamento delle servitù attive desumibili dalla convenzione urbanistica", avrebbe ommesso di prendere in esame tale richiesta.

La configurazione del comparto, per oltre 30 anni, sarebbe rimasta sostanzialmente immutata dal punto di vista fattuale e giuridico, mantenendo inalterato l'equilibrato rapporto tra l'edificato e la dotazione di standard.

Il mantenimento di tale equilibrato rapporto sarebbe stato generato ed è dipeso anche dai reciproci diritti di servitù sorti tra le proprietà dei lottizzanti con la convenzione del 1982 e regolarmente esercitati anche dai loro successivi *aventi causa*, diritti che sarebbero stati ingiustamente compromessi con l'alienazione dei due lotti alla Lai.

L'oggetto della servitù sarebbe costituito anche dai parcheggi e dagli spazi di manovra che, tramite l'alienazione alla Lai sarebbero stati sottratti dal comparto.

L'eliminazione dei parcheggi e delle aree di manovra impedirebbe gli accessi ed i recessi con i mezzi pesanti dai capannoni in cui lavorano le appellate e, più in generale, comporterebbe disagi a tutto il sistema viario del comparto e delle zone limitrofe.

Le parti hanno prodotto ulteriori memorie ad illustrazione e sostegno delle rispettive difese.

2. La Lai s.p.a., avverso la stessa sentenza del T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, ha proposto ricorso in appello (R.G. n. 961 del 2018), articolando i seguenti motivi:

Avverso i capi nn. 43, 44 e 45 della sentenza appellata.

Rappresentazione e interpretazione erronea della situazione di fatto e di diritto, della convenzione urbanistica del 1982 e delle successive vicende che hanno interessato il comparto, dell'art. 46 e dell'art. 95-bis della L.R. n. 12 del 2005, dell'art. 3 del DM n. 1444/1968 e dell'art. 27 del D.L. n. 201/11, convertito nella legge n. 214/11. Motivazione inadeguata, contraddittoria ed incongrua.

Uno spazio ceduto al Comune per essere adibito a parcheggio pubblico è uno spazio destinato alla sosta di autoveicoli e dove vi è sosta di autoveicoli non può esservi al contempo spazio di manovra per automezzi, pesanti o leggeri che siano (lo stesso varrebbe anche per il verde attrezzato); pertanto, se un piano urbanistico e la correlata convenzione urbanistica impegnano i lottizzanti a cedere gratuitamente al Comune determinate aree affinché siano destinate al verde ed al parcheggio pubblico di autoveicoli, in favore della collettività, tale destinazione e tale utilizzo non sarebbero compatibili con l'impiego delle medesime aree come spazi di manovra e, tanto meno, come spazi di manovra dedicati in modo specifico agli autoarticolati che debbano accedere ai lotti produttivi di proprietà esclusiva dei lottizzanti.

La normativa urbanistica distinguerebbe nettamente le aree destinate alla funzione collettiva, computabili come aree standard ai fini del conseguimento della dotazione minima di spazi ed attrezzature pubbliche, dalle aree destinate invece alla viabilità, al transito e alla manovra degli automezzi, che sono invece opere di urbanizzazione e di primaria infrastrutturazione territoriale non computabili tra le aree standard.

In definitiva, avendo la convenzione urbanistica "Lugo" destinato le aree in discorso a verde e a parcheggio pubblico, il diverso utilizzo che le società hanno fatto nel tempo, sminuendole e "privatizzandole" come spazi di manovra utili per migliorare

le condizioni di accesso degli autoarticolati ai lotti produttivi privati, dovrebbe qualificarsi come abusivo e contrastante con le previsioni dello strumento urbanistico e con gli obblighi formalmente assunti in convenzione.

Un'area destinata alla fruizione collettiva, come spazio verde o parcheggio pubblico, non potrebbe essere distolta in via di mero fatto da tale destinazione vincolante ed un fatto abusivo non potrebbe valere né a generare aspettative qualificate in capo alle imprese appellate né ad orientare l'interpretazione della convenzione urbanistica del 1982.

Le imprese appellate affermano ora che l'utilizzo delle aree come spazio di manovra sarebbe indispensabile per garantire l'accesso ai loro capannoni produttivi, ma non hanno ritenuto altrettanto indispensabile partecipare all'asta pubblica per comprare le aree stesse e così risolvere il lamentato problema.

Avverso i capi nn. 46, 47, 48, 49 e 50.

Erronea rappresentazione ed interpretazione della situazione di fatto e di diritto, della convenzione urbanistica del 1982 e delle successive vicende che hanno interessato il comparto, errata applicazione del principio di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità, violazione dell'art. 95-bis della L.R. n. 12/2005 e dell'art. 27 del d.l. n. 201/11, convertito nella legge n. 214/11. Motivazione inadeguata, contraddittoria ed incongrua.

Una volta chiarito che gli spazi di manovra per automezzi pesanti non potrebbero essere in alcun modo equiparati alle aree standard, nel caso di specie destinate alla fruizione pubblica, come spazi di verde attrezzato e parcheggio pubblico, non si comprenderebbe come le imprese ricorrenti in primo grado possano fondare la loro pretesa di conservare “gli spazi di manovra esterni”, *id est* spazi di manovra che non si sono mai procurate né attraverso l'originario piano di lottizzazione né attraverso sue successive varianti (e neppure partecipando all'asta indetta dal Comune per l'alienazione delle aree), ma che assumono di avere acquisito per le vie di fatto, e cioè abusivamente, senza peraltro offrirne la prova da aree a

L'atto di cessione delle aree del 2 dicembre 1998, peraltro, conteneva una clausola con la quale i lottizzanti riconoscevano al Comune la facoltà di disporre dei beni ceduti e di dare agli stessi beni, secondo l'opportunità ed in ogni tempo, la destinazione ritenuta maggiormente utile nel proprio e nel pubblico interesse.

Pertanto, dopo la cessione gratuita delle aree standard, la posizione giuridica delle imprese ricorrenti in primo grado sarebbe venuta a coincidere, soprattutto dopo la scadenza della convenzione urbanistica, con la posizione differenziata dei *cives*.

Il Comune, di conseguenza, nel deliberare il piano comunale delle alienazioni, non sarebbe stato gravato da alcuno specifico onere di motivazione in ordine alla presunta alterazione dell'organizzazione produttiva all'interno della lottizzazione.

Diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, il piano comunale delle alienazioni avrebbe variato soltanto la destinazione di aree destinate a verde attrezzato ed a parcheggio pubblico, e non anche l'uso di spazi di manovra dei mezzi pesanti o di spazi dedicati alle operazioni di carico e scarico.

Per andare incontro alle esigenze rappresentate dai ricorrenti, il Comune avrebbe dovuto rinunciare alla valorizzazione del suo patrimonio immobiliare ed alla destinazione alla fruizione collettiva delle aree standard del P.L. Lugo, laddove l'interesse pretensivo delle imprese appellate avrebbe potuto essere fatto valere esclusivamente partecipando all'asta pubblica indetta per l'alienazione degli immobili in discorso.

Avverso i capi nn. 51, 53 e 59.

Motivazione insufficiente, contraddittoria e illogica; travisamento dei fatti; erronea applicazione di legge (violazione dell'art 95-bis della L.R. n. 12/2005 e dell'art. 27 del D.L. n. 201/11, convertito nella legge n. 214/11; e degli artt. 12, 22 e 23 del d.P.R. n. 380/01).

Il giudice di prime cure, dopo aver riconosciuto di non poter incidere con la sua pronuncia sull'efficacia del contratto di compravendita, avrebbe dovuto

coerentemente respingere la domanda diretta ad ottenere l'inefficacia della SCIA o l'annullamento dell'atto comunale che confermava l'efficacia della SCIA.

Il primo giudice avrebbe confuso il piano amministrativo ed il piano civilistico della vertenza, cadendo in una contraddizione logico-giuridica.

La titolarità della proprietà dell'area in capo alla Lai s.p.a., non incisa dalla sentenza appellata, sarebbe sufficiente a giustificare la regolarità della recinzione realizzata, per cui sarebbe ingiusta la statuizione del T.a.r. riguardante le SCIA e la loro efficacia.

Avverso i capi nn. 54, 55, 56, 57 e 59.

Violazione degli artt. 34 e 112 c.p.a.; superamento dei limiti della giurisdizione amministrativa e dell'efficacia conformativa delle sue sentenze; contraddittorietà della motivazione e violazione degli artt. 12, 22 e 23 del d.P.R. 380/01.

La denunciata confusione tra il piano amministrativo e il piano civilistico della vicenda connoterebbe anche i capi della sentenza che si soffermano sui suoi effetti conformativi.

Il T.a.r., pur senza aver potuto incidere sull'efficacia del contratto di compravendita, pretenderebbe contraddittoriamente di condizionare e sospendere sin d'ora la possibilità di esercizio delle prerogative dominicali della Lai s.p.a., fino all'esito di un futuro giudizio di annullamento del contratto di compravendita dinanzi al giudice ordinario.

In altri termini, il giudice di primo grado avrebbe inammissibilmente assegnato alla sua pronuncia un effetto interinale ed anticipatorio della eventuale futura sentenza dell'AGO.

In attesa della pronuncia del giudice ordinario sulla validità del contratto di compravendita, la società proprietaria dovrebbe considerarsi senz'altro titolata per l'esercizio delle prerogative dominicali, incluso l'esercizio dello *jus excludendi alios*, immanente alla proprietà.

La Lai s.p.a. ha altresì soggiunto che il T.a.r. non si sarebbe pronunciato sulle eccezioni di inammissibilità dei ricorsi proposti in primo grado.

A fronte della discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nel decidere le sorti delle aree di sua proprietà ritenute non più necessarie all'esercizio delle funzioni istituzionali, le imprese appellate non godrebbero di una posizione legittimante e sufficientemente differenziata.

Dopo la cessione gratuita delle aree standard e dopo la scadenza della convenzione del 1982, la posizione giuridica delle imprese ricorrenti in primo grado sarebbe venuta a coincidere, specialmente dopo la scadenza della convenzione urbanistica, con la posizione indifferenziata dei *cives*.

L'interesse dedotto in giudizio dalle ricorrenti, a ben vedere, non sarebbe un interesse oppositivo diretto ad evitare l'alterazione *in pejus* dell'assetto urbanistico della zona, bensì un interesse pretensivo diretto ad ottenere dal Comune che disponga di aree di sua proprietà per apportare una modifica delle urbanizzazioni primarie del comparto utile esclusivamente per agevolare le condizioni di manovra e di accesso dei mezzi pesanti ai loro capannoni produttivi.

I ricorsi proposti in primo grado sarebbero altresì irricevibili, in quanto la traslazione dell'area entro il novero dei beni patrimoniali disponibili si è verificata per effetto della deliberazione consiliare n. 30 del 2014 e della sua pubblicazione sull'albo pretorio (20 agosto 2014), prima e indipendentemente dalla pubblicazione sul BURL (4 novembre 2015), data l'effettiva destinazione del bene e l'espressa volontà comunale di non destinare quell'area ad un pubblico servizio.

Le imprese Unione Immobiliare s.a.s., G & G s.r.l., Giuseppe Olivini s.p.a., Progetto s.r.l., Etrusca s.r.l., E.S.A. s.r.l., Daema Automations s.r.l. e Tecnomontaggi s.r.l. hanno analiticamente contestato la fondatezza delle doglianze prospettate dall'appellante, concludendo per il rigetto del gravame.

Le stesse imprese hanno altresì proposto, per tuziorismo, un appello incidentale, articolato negli stessi motivi dedotti, e già descritti, nell'appello incidentale depositato nell'appello proposto dal Comune di Flero (R.G. n. 9078 del 2017).

In aggiunta, gli appellanti incidentali hanno sostenuto quanto segue:

Erroneità della sentenza sugli effetti conformativi. Anche avverso i capi 54, 55, 56 e 57.

Sul piano degli effetti conformativi, la sentenza appellata genererebbe un'insostenibile situazione di stallo destinata a durare diversi anni. Infatti, secondo il giudice di primo grado, finché la situazione dominicale delle aree non sarà definita con sentenza inoppugnabile, permarrà uno stato di "sospensione giuridica".

Nel riproporre i motivi assorbiti o non esaminati ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.a., le imprese appellate - oltre alla violazione delle servitù reciproche, attive e passive, derivate dalla convenzione urbanistica del 1982, doglianza già riproposta nell'appello introdotto dal Comune di Flero - hanno svolto il seguente motivo:

De nullitate agitur: per la nullità del contratto 26 giugno 2015.

La sentenza gravata non meriterebbe condivisione nella parte in cui ha ommesso di dichiarare la nullità del contratto e "rimandato" le imprese al Tribunale ordinario per tale *causa petendi* e per le domande di nullità ed annullamento. Ciò in quanto dichiarare la nullità del contratto sarebbe di competenza della giurisdizione amministrativa in sede di giurisdizione esclusiva.

3. Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive ragioni.

4. All'udienza pubblica del 16 maggio 2019, le cause sono state trattenute per la decisione.

5. Le impugnazioni sono state proposte separatamente contro la medesima sentenza del T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione Prima, n. 1077 del 4 settembre 2017, per cui, ai sensi dell'art. 96 c.p.a., il Collegio procede in via preliminare alla riunione dei relativi giudizi.

6. L'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado formulata da entrambe le appellanti non può essere condivisa.

Le imprese, in entrambi i gravami, hanno sostenuto che il giudice di primo grado non avrebbe considerato l'assenza di interesse e di legittimazione ad agire in capo alle ricorrenti.

In particolare, secondo la prospettazione del Comune di Flero, le imprese avrebbero proposto i ricorsi facendo valere un presupposto del tutto errato, vale a dire la titolarità di una sorta di diritto ad utilizzare le aree standard oggetto di alienazione quasi si trattasse di aree poste al loro esclusivo servizio e non a quello della collettività, mentre, se le aree standard non sono destinate all'uso riservato ed esclusivo dei lottizzanti, ma bensì all'uso indiscriminato della collettività, le imprese non potrebbero dolersi della destinazione alternativa che il Comune intenda attribuire alle aree medesime.

Secondo quanto dedotto dalla Lai s.p.a., a fronte della discrezionalità di cui gode l'Amministrazione nel decidere le sorti delle aree di sua proprietà ritenute non più necessarie all'esercizio delle funzioni istituzionali, le imprese appellate non godrebbero di una posizione legittimante e sufficientemente differenziata, atteso che, dopo la cessione gratuita delle aree standard e dopo la scadenza della convenzione del 1982, la posizione giuridica delle imprese ricorrenti in primo grado sarebbe venuta a coincidere, specialmente dopo la scadenza della convenzione urbanistica, con la posizione indifferenziata dei *cives*.

Il Collegio - a prescindere da quanto dedotto dalle parti, che implicherebbe la soluzione della controversia nel merito e che, quindi, sarà oggetto di valutazione nella delibazione del merito della controversia - ritiene che le condizioni soggettive dell'azione di primo grado, in ogni caso, sussistono già sulla base del criterio della *vicinitas*.

Le imprese ricorrenti in primo grado, infatti, con l'azione proposta in sede giurisdizionale avverso gli atti con cui il Comune ha trasferito la proprietà delle aree alla Lai s.p.a., mirano a conseguire una specifica utilità, vale a dire la conservazione (o il ripristino) dell'adibizione del piazzale alienato e destinato a fini produttivi privati a spazio di manovra per gli automezzi che devono accedere ai propri capannoni industriali.

In altri termini, a prescindere dalla situazione giuridica, che sarà scrutinata nella deliberazione del merito della vicenda, la situazione di fatto preesistente consentiva alle imprese lottizzanti di utilizzare l'area come spazio per la manovra degli automezzi, sicché è evidente come la modifica della titolarità dell'area e, soprattutto, della sua destinazione, con la conseguente impossibilità di utilizzo della stessa al servizio dei capannoni industriali del comparto, genera una posizione differenziata e qualificata e, quindi, suscettibile di tutela, in capo alle imprese aventi sede nel territorio inciso dalla modifica.

Il "bene della vita" cui aspirano le imprese, in sostanza, è l'utilizzazione del piazzale per consentire un più agevole accesso degli automezzi pesanti ai propri capannoni industriali e tale *utilitas* concreta non solo un chiaro interesse alla conservazione dello *status quo ante*, in cui tale utilizzo era possibile, ma anche, in base al noto criterio della *vicinitas*, la legittimazione a contestare in giudizio la relativa azione amministrativa.

7. Maggiormente incisiva è l'eccezione di irricevibilità dell'azione di annullamento proposta in primo grado, formulata dalla Lai s.p.a., secondo cui la traslazione dell'area entro il novero dei beni patrimoniali disponibili si è verificata per effetto della deliberazione consiliare n. 30 del 2014 e della sua pubblicazione sull'albo pretorio (20 agosto 2014), prima e indipendentemente dalla pubblicazione sul BURL (4 novembre 2015), data l'effettiva destinazione del bene e l'espressa volontà comunale di non destinare quell'area ad un pubblico servizio.

La fondatezza degli appelli nel merito, peraltro, rende sostanzialmente irrilevante – se non a limitati fini di cui si dirà *infra* - l'esame della cospicua eccezione formulata.

8. Nel merito, gli appelli proposti dal Comune di Flero e dalla Lai s.p.a. sono fondati e vanno di conseguenza accolti.

8.1 Il Collegio, in primo luogo, ritiene che siano fondate le doglianze proposte dalle parti appellanti sull'erronea interpretazione, da parte del T.a.r., della convenzione di lottizzazione del 1982.

In proposito, il giudice di primo grado ha così statuito:

“41. L'illegittimità del piano delle alienazioni, per quanto riguarda i lotti acquistati dalla controinteressata, e la conseguente illegittimità degli atti amministrativi che hanno il loro presupposto nel piano delle alienazioni, può invece essere dichiarata con riguardo alla situazione descritta nella convenzione urbanistica del 1982.

42. Occorre però formulare preliminarmente alcuni chiarimenti. Come si è visto sopra, la convenzione urbanistica del 1982 prevede la cessione gratuita al Comune di alcune aree destinate a standard urbanistico (verde attrezzato, parcheggi a uso pubblico), mentre nella parte in cui sono disciplinati gli oneri di urbanizzazione a carico dei lottizzanti vi sono alcune indicazioni sulla larghezza delle strade (6 metri di carreggiata per corsia) e dei marciapiedi (2 metri). Le ricorrenti sommano queste misure, e quindi ritengono che la strada debba essere larga 12 metri, oltre ai marciapiedi. Appare però condivisibile la diversa interpretazione esposta dal Comune nella relazione istruttoria del 21 marzo 2017 e nelle tavole allegate, che individua nella lottizzazione un grande piazzale, con al centro spazi verdi e parcheggi pubblici, e sui lati nord e sud, rispettivamente davanti ai capannoni di Unione Immobiliare sas e di G&G srl, due corsie di transito, ciascuna con una carreggiata larga 6 metri, oltre al marciapiede. Sotto questo profilo, quindi, il richiamo alla convenzione urbanistica non è utile alle ricorrenti, in quanto la situazione delle strade (intese come corsie di scorrimento del traffico) è rimasta sostanzialmente immutata dopo l'alienazione dei lotti, a parte il degrado della corsia sud, che però è solo un dato di fatto.

43. *L'alienazione ha riguardato la parte centrale del piazzale, ossia le aree originariamente destinate a verde attrezzato e parcheggi a uso pubblico, già modificate nel 2009 con la realizzazione del nuovo magazzino comunale, parimenti ceduto alla controinteressata. Il punto è quindi se nella convenzione urbanistica del 1982 si possa individuare una destinazione più ampia di quella codificata dalle parti, che consenta l'utilizzazione degli spazi verdi e dei parcheggi come aree di manovra per i mezzi pesanti.*

44. *La risposta può essere affermativa. La terminologia utilizzata nella convenzione urbanistica del 1982 deve infatti essere coordinata con le finalità della lottizzazione, che in un'area industriale dovevano necessariamente comprendere la fruibilità degli immobili secondo la loro naturale vocazione economica, e quindi anche la garanzia dell'accesso tramite mezzi pesanti. Occorre poi considerare che le destinazioni d'uso non sono mai rigide, e possono evolversi all'interno di categorie omogenee in relazione all'utilità dei proprietari. Sotto questo profilo, la presenza di parcheggi pubblici destinati ad attività produttive implica la facoltà di utilizzazione degli stessi spazi come aree di manovra. La prassi seguita per decenni dopo la realizzazione della zona industriale ha poi visto l'estensione delle manovre dei mezzi pesanti anche alle aree teoricamente verdi. Il Comune non si è opposto a queste forme di utilizzazione, e anzi ha a sua volta ridotto le aree verdi con la costruzione del nuovo magazzino comunale, in definitiva rendendo irrilevante la funzione del verde attrezzato nell'intera lottizzazione. Da parte dei proprietari e dei locatari non vi sono state proteste o controversie circa l'utilizzazione del piazzale come spazio di manovra, né è stato chiesto un intervento del Comune per regolare la situazione e riorganizzare i parcheggi pubblici.*

45. *Si può quindi ritenere che nel quadro della convenzione urbanistica del 1982 rientri il riconoscimento del piazzale, con esclusione delle sole corsie di scorrimento del traffico a nord e a sud, come area di manovra per i mezzi pesanti. Questo standard urbanistico implicito avrebbe dovuto essere preso in considerazione al momento dell'elaborazione del piano delle alienazioni?'*

Il primo giudice, quindi, ha ritenuto che nella convenzione del 1982 sia possibile individuare nelle aree destinate a standard urbanistico cedute gratuitamente dai lottizzanti al Comune una destinazione più ampia di quella codificata dalle parti, che

consenta l'utilizzazione degli spazi verdi e dei parcheggi come aree di manovra per i mezzi pesanti.

Tale interpretazione della convenzione non può essere condivisa.

Il 30 giugno 1982 è stata stipulata la convenzione per l'attuazione del piano di lottizzazione "Lugo" n. 24 zona industriale tra il Comune di Flero ed i proprietari di un'area sita in territorio del detto Comune, distinta al nuovo catasto terreni al foglio n. 3, mappali 84-824-24-301-3060-3082-3081-660.

I lottizzanti si sono obbligati per sé, eredi ed aventi causa a qualsiasi titolo, a cedere gratuitamente al Comune, in conformità al punto 2 – 1° comma, dell'art. 22 L.R. n. 51 del 15 aprile 1975, le seguenti aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria:

mq 6380, pari ad 1/10 della superficie complessiva della lottizzazione per verde attrezzato;

mq 7.150, pari ad 1/10 della superficie complessiva della lottizzazione per la realizzazione dei parcheggi di uso pubblico.

Il punto 6 della citata convenzione ha stabilito inoltre che gli impianti di tutti i servizi (strade residenziali, spazi di sosta e di parcheggio, fognature, rete del gas, spazi di verde attrezzato) sarebbero passati gratuitamente in proprietà del Comune, entro trenta giorni dalla sua richiesta.

Il trasferimento delle aree, in adempimento della "convenzione per l'attuazione del piano di lottizzazione Lugo – n. 24 zona industriale", è avvenuto in data 2 dicembre 1998.

L'interpretazione della previsione contenuta nel piano di lottizzazione, in modo inequivoco, induce a ritenere che i lottizzanti si fossero obbligati a cedere gratuitamente le aree in discorso per la destinazione delle stesse a standard, nel caso di specie a verde attrezzato e parcheggi ad uso pubblico.

Gli standard urbanistici, regolati dal D.M. n. 1444 del 1968, rappresentano la misura degli spazi pubblici che deve essere garantita ad ogni cittadino in rapporto agli insediamenti residenziali, vale a dire disegnano i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici riservati alle attività collettive, al verde pubblico ed ai parcheggi.

Pertanto, la destinazione a standard di un'area postula una ineliminabile ed esclusiva finalizzazione ad un uso pubblico e cioè potenzialmente a vantaggio di tutti e non ad uso privato, di un singolo soggetto o di un numero limitato ed identificabile di soggetti.

Ne consegue che, se l'area fosse stata effettivamente destinata a spazio di manovra per mezzi pesanti onde consentire un più agevole accesso ai capannoni produttivi, la stessa non potrebbe essere considerata come standard e non potrebbe essere computata come tale.

Diversamente, il fatto che, nel corso degli anni, le aree, cedute al Comune nel 1998, siano state utilizzate anche come spazi di manovra per i mezzi pesanti a vantaggio dei lottizzanti stessi, titolari dei capannoni produttivi, è una circostanza che non può incidere minimamente sulla destinazione che era stata impressa alle aree.

In altri termini, costituisce un mero dato di fatto e non assume alcun significativo rilievo giuridico che le aree cedute al Comune e destinate alla fruizione della collettività come verde e parcheggi pubblici siano state poi in concreto utilizzate anche, o soprattutto, come spazio di manovra per i mezzi pesanti.

Infatti, come correttamente sottolineato dalle parti appellanti, il Collegio ribadisce che la destinazione a standard è finalizzata alla fruizione delle aree da parte dell'intera collettività, mentre la destinazione dell'area in questione a spazio di manovra per i mezzi pesanti sarebbe finalizzata alla sola fruizione da parte delle imprese del comparto, il che, come evidenziato, oltre che con la lettera della convenzione, che fa espresso ed esclusivo riferimento al verde ed ai parcheggi pubblici, contrasterebbe

con la *ratio* dell'istituto e non consentirebbe di ritenere destinata a standard l'area che, invece, proprio per quella finalità è stata ceduta gratuitamente al Comune nell'ambito delle prestazioni corrispettive previste dalla convenzione "Lugo".

In definitiva, deve essere disattesa la statuizione del primo giudice, che ha ritenuto possibile individuare nella convenzione del 1982 nelle aree destinate a standard urbanistico cedute gratuitamente dai lottizzanti al Comune una destinazione più ampia di quella codificata dalle parti, che preveda l'utilizzazione degli spazi verdi e dei parcheggi come aree di manovra per i mezzi pesanti.

Sul punto, giova anche rappresentare che il Tribunale civile di Brescia, con sentenza n. 1766 in data 8 giugno 2017, ha rigettato l'azione di reintegrazione nel possesso e quella di manutenzione proposta dalla Olivini Giuseppe s.r.l., dalla E.S.A. s.r.l., dalla Progetto s.r.l., dalla Etrusca s.r.l., dalla Daema Automations s.r.l., dalla Tecnomontaggi s.r.l., dalla G & G s.r.l. e dalla Unione Immobiliare s.a.s., sul presupposto della inesistenza di un possesso corrispondente ad un diritto reale, non potendo ravvisarsi un diritto di servitù in favore delle dette imprese, ma una servitù di uso pubblico, anch'essa non tutelabile mediante azioni possessorie proposte dal privato.

Il rigetto della domanda è stato fondato dal Tribunale anche sul presupposto che le aree destinate a standard sono riconducibili alle servitù ad uso pubblico e pertanto debbono ritenersi asservite all'uso generalizzato da parte della collettività indistinta degli utenti e non all'uso limitato dei soli utenti dell'unità immobiliare in relazione alla quale è sorto l'obbligo della dotazione degli standard, con l'ulteriore conseguenza che il transito sulle predette aree standard deve ritenersi esercitato *uti cives* e non *uti singuli*, il che esclude la tutela attraverso azioni possessorie per la carenza dell'estremo del possesso di una servitù di passaggio.

Il relativo appello è stato respinto dalla Corte di Appello di Brescia, Seconda Sezione civile, con sentenza n. 573 del 29 marzo 2019, la quale ha confermato come non

possa configurarsi una servitù prediale di parcheggio o di manovra ed ha rilevato che la convenzione urbanistica stipulata dagli appellanti con il Comune di Flero, in data 30 maggio 1982, ha previsto all'art. 6 la cessione gratuita al Comune di tutte le aree vincolate nello stesso piano di lottizzazione alle opere di urbanizzazione, tra le quali anche le aree destinate a parcheggio, cessione realizzata con atto del 2 dicembre 1998, nel quale tutte le dette aree sono state trasferite in proprietà al Comune.

La Corte di Appello di Brescia ha quindi specificato che, nel caso in esame, “non esiste un fondo dominante, posto che il peso (il vincolo di destinazione) imposto sull'area non è a vantaggio di un altro fondo appartenente ad un diverso proprietario, ma deve riversarsi a favore dell'intera collettività”.

Con riferimento all'alienazione delle aree a standard, la sentenza impugnata ha così pronunciato.

“46. Come già evidenziato dal TAR Brescia in sede cautelare (v. decreto monocratico n. 1247 del 27 giugno 2015 e ordinanza cautelare n. 112 del 2 febbraio 2016, con richiamo al precedente costituito dalla sentenza n. 193 del 31 gennaio 2011), 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.

47. Nello specifico, queste condizioni non sono state verificate dall'amministrazione. Non è stato spiegato quale sia l'interesse pubblico ad alterare l'intera organizzazione produttiva all'interno della lottizzazione, basata sulla facilità e sulla rapidità dei trasporti, oltre che sulla presenza di aree di parcheggio per i dipendenti, né è stata fatta una verifica del rischio di espulsione delle aziende già insediate per l'impossibilità di organizzare le procedure di carico e scarico su spazi privati interni, o per i maggiori costi e disagi che tale riorganizzazione potrebbe comportare.

48. 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.

49. Un elemento di difficoltà per le aspettative delle ricorrenti potrebbe essere individuato nell'atto di cessione del 2 dicembre 1998, con il quale i lottizzanti hanno gratuitamente trasferito al Comune le aree a standard poi oggetto del piano delle alienazioni. Come si è visto sopra, i lottizzanti hanno riconosciuto al Comune il diritto di disporre dei beni e di dare agli stessi, secondo l'opportunità e in ogni tempo, la destinazione ritenuta maggiormente utile nel proprio e nel pubblico interesse.

50. Non sembra però che questa clausola impedisca alle ricorrenti di impugnare il piano delle alienazioni e gli atti consequenziali. In realtà, la clausola è interpretabile coerentemente con quanto esposto sopra sull'alienabilità delle aree a standard, in quanto distingue un interesse proprio del Comune (identificabile ora nell'interesse alla monetizzazione degli immobili) e un interesse pubblico, necessariamente più ampio del primo. Nella valutazione dell'interesse pubblico occorre sempre trovare un bilanciamento con l'interesse dei privati che hanno riposto il loro affidamento in atti o comportamenti dell'amministrazione. Si ritorna dunque all'interpretazione della convenzione urbanistica del 1982, e al problema degli spazi di manovra già esaminato”.

Il Collegio, accertato che le aree cedute gratuitamente come standard erano finalizzate alla fruizione collettiva come verde e parcheggi pubblici, mentre non era stata loro impressa una destinazione sostanzialmente a favore delle sole imprese lottizzanti e, quindi, incompatibile con il concetto di standard volta all'utilizzo del piazzale come spazio di manovra per i mezzi pesanti al fine di consentirne l'accesso, o un più agevole accesso, ai capannoni industriali, ritiene fondate anche le doglianze proposte con riferimento alle richiamate statuizioni.

In particolare, risultano conseguentemente condivisibili le argomentazioni secondo cui, diversamente da quanto ritenuto dal primo giudice, il piano comunale delle alienazioni avrebbe variato soltanto la destinazione di aree destinate a verde attrezzato ed a parcheggio pubblico, e non anche l'uso di spazi di manovra dei mezzi pesanti o di spazi dedicati alle operazioni di carico e scarico, e secondo cui, per andare incontro alle esigenze rappresentate dai ricorrenti, il Comune avrebbe dovuto sia rinunciare alla valorizzazione del suo patrimonio immobiliare, sia rinunciare alla destinazione alla fruizione collettiva delle aree standard del P.L. Lugo, laddove l'interesse delle imprese appellate avrebbe potuto essere fatto valere partecipando all'asta pubblica indetta per l'alienazione degli immobili in discorso.

In sostanza, risulta persuasiva la doglianza con cui l'appellante ha censurato la sentenza del primo giudice laddove ha ritenuto che il Comune non avesse adeguatamente motivato le proprie scelte, muovendo da un presupposto del tutto errato, vale dire che oggetto dell'alienazione siano piazzali o spazi di manovra posti all'esclusivo servizio dei lottizzanti.

La convenzione di lottizzazione è inquadrabile negli accordi sostitutivi di provvedimento di cui all'art. 11 della legge n. 241 del 1990 che, inserendosi nell'alveo dell'esercizio di un potere, ne mutuano le caratteristiche e la natura, salva l'applicazione dei principi civilistici in materia di obbligazione e contratti per aspetti non incompatibili con la generale disciplina pubblicistica.

Di conseguenza, la lottizzazione costituisce esercizio consensuale di un potere pianificatorio che sfocia in un progetto ed in una serie di disposizioni urbanistiche generanti obbligazioni ed oneri, rese pubbliche attraverso la trascrizione, che s'impongono anche agli *aventi causa* dal lottizzante in forza della loro provenienza e funzione sostitutiva (cfr. Cons. Stato, IV, 8 luglio 2013, n. 3597).

Le convenzioni urbanistiche, in ragione della possibile sopravvenienza di interessi pubblici, vanno sempre considerate *rebus sic stantibus*, fermo restando che il potere di variazione dello strumento generale richiede una adeguata motivazione sulla necessità di sacrificare le eventuali legittime aspettative maturate in capo ai privati.

Su un piano generale, pertanto, il Comune rimane libero di dare una diversa destinazione urbanistica alle aree acquisite in sede convenzione di lottizzazione, tanto più quando, come nel caso di specie, la convenzione sia abbondantemente scaduta, con l'unico limite, oltre al naturale dovere di motivazione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, costituito dalla necessità di rispettare i cc.dd. standard urbanistici che, nella pianificazione generale, attengono ai rapporti massimi tra spazi edificabili e spazi riservati all'utilizzazione per scopi pubblici e sociali.

Tali standard, infatti, previsti in un limite minimo inderogabile dall'art. 3 D.M. n. 1444 del 2 aprile 1968 (che indica i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi), assolvono ad una funzione di equilibrio dell'assetto territoriale e di salvaguardia dell'ambiente e della qualità di vita.

Alla generica possibilità di trasformare la destinazione urbanistica delle aree acquisite, salvo il rispetto dei cc.dd. standard urbanistici, si aggiunga nello specifico che, nell'atto di cessione delle aree in data 2 dicembre 1998, in adempimento della "convenzione per l'attuazione del piano di lottizzazione Lugo – n. 24 zona industriale", le parti hanno preso atto "che il Comune di Flero diviene libero ed assoluto proprietario degli immobili acquistati, può ritenerli, disporne e dare agli

stessi, secondo l'opportunità ed in ogni tempo, quella destinazione che, nel proprio e nel pubblico interesse, reputa maggiormente utile, senza che se ne possa muovere opposizione o pretesa alcuna da parte degli alienanti, i quali dichiarano altresì di rinunciare per sé ed i propri aventi causa a qualsiasi diritto di retrocessione”.

Nella fattispecie in esame, quindi, l'Amministrazione comunale aveva certamente il potere di modificare la destinazione d'uso delle aree acquisite gratuitamente, in esecuzione della convenzione di lottizzazione Lugo, da SP (area a verde pubblico e parcheggio) a D1 (area per attività produttive).

Ne consegue che il “cuore” della presente controversia – premesso che le aree standard acquisite a seguito della convenzione di lottizzazione erano destinate a verde pubblico ed a parcheggi pubblici e non anche a spazio di manovra degli automezzi pesanti e che il Comune, a convenzione peraltro ampiamente scaduta, aveva il potere di mutarne la destinazione d'uso – riposa nel sindacato di legittimità sulle modalità di svolgimento della funzione pubblica, con cui il Comune di Flero ha deciso di cambiare la destinazione urbanistica delle aree.

In limine, va posto in rilievo che, su parte delle aree cedute, il Comune di Flero ha realizzato nel tempo un magazzino comunale di circa 1.000 mq di superficie lorda di pavimento, in conformità al permesso di costruire del 16 aprile 2009

Il Consiglio Comunale di Flero, con delibera n. 30 del 6 agosto 2014, ha approvato il piano delle alienazioni e valorizzazione degli immobili comunali per gli anni 2014-2016, richiamando l'art. 58 del d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale prevede che, per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province Comuni ed altri enti locali, ciascun Ente, con delibera dell'organo di governo, individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi ed uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio per competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di

valorizzazione ovvero di dismissione, redigendo il Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari da allegare al bilancio di previsione.

Il secondo comma del detto art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, sostituito dall'art. 33-*bis*, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, dispone che l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile.

Il successivo comma 5 prevede anche che, contro l'iscrizione del bene nel piano è ammesso ricorso amministrativo entro sessanta giorni, fermi restando gli altri rimedi di legge.

La delibera n. 30 del 2014 ha dato altresì atto che, relativamente agli immobili inseriti nel Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari anni 2014-2016, il provvedimento costituisce variante al vigente strumento urbanistico generale (PGT).

Tra gli immobili da alienare sono stati inclusi i seguenti beni:

a) immobile n. 1 - fabbricato e area via Majorana

Piano dei Servizi (PdS)

L'immobile e l'area oggetto di variante hanno una superficie da PdS pari a circa 4.000 mq.

Per quanto attiene la verifica della dotazione di standard del territorio comunale, l'Amministrazione ha precisato che la superficie è stata individuata nella tavola grafica 02 come area a verde pubblico e parcheggio per la zona produttiva e pertanto l'alienazione della stessa apporta variazione quantitativa della tabella e delle tavole 2 e 5 del piano dei servizi.

Piano delle Regole (PdR)

L'immobile e l'area oggetto di variante è inserito in un contesto di edifici produttivi, l'area destinata a standard (verde) è attualmente pavimentata e pertanto la sua valorizzazione in termini di area produttiva zona D1, per compatibilità con i tessuti circostanti, è coerente con le previsioni di PGT.

b) immobile n. 2 – area via Majorana

Piano dei Servizi (PdS)

L'area oggetto di variante ha una superficie da PdS pari a circa 2.800 mq.

Per quanto attiene la verifica della dotazione di standard del territorio comunale, l'Amministrazione ha precisato che la superficie è stata individuata nella tavola grafica 02 come area a verde pubblico e parcheggio per la zona produttiva e pertanto l'alienazione della stessa apporta variazione quantitativa della tabella e delle tavole 2 e 5 del piano dei servizi.

Piano delle Regole (PdR)

L'area oggetto di variante è inserita in un contesto di edifici produttivi, l'area destinata a standard (verde/parcheggio) è attualmente pavimentata e pertanto la sua valorizzazione in termini di area produttiva zona D1, per compatibilità con i tessuti circostanti, è coerente con le previsioni di PGT.

In allegato alla relazione del 30 luglio 2014, sono state prodotte le schede tecniche di dettaglio degli immobili al fine di pervenire al loro valore di stima, con la specificazione, per quanto riguarda l'immobile n. 1 (magazzino di via Majorana), che la consistenza immobiliare ha una superficie di 1.000 mq di capannone e di circa 3.000 mq di area pertinenziale e che la destinazione urbanistica attuale è di aree a standard, mentre, per quanto riguarda l'immobile n. 2 (area circostante il magazzino di via Majorana), che la consistenza immobiliare ha una superficie di circa 2.800 mq e che la destinazione urbanistica attuale è di aree a standard e strada.

Nella relazione, in data 30 luglio 2014, è stato altresì indicato che il Piano delle Alienazioni e Valorizzazione è stato redatto, nell'ottica di una razionalizzazione del patrimonio, considerando che alcune aree sono per lo più destinate da tempo a verde e parcheggi e che lo stralcio delle stesse non va ad incidere sulla quantità minima di standard urbanistici previsti per legge ed inoltre consente all'Amministrazione comunale di diminuire i costi dovuti per la manutenzione delle aree.

La relazione ha puntualmente precisato che la capacità insediativa prevista dal PGT vigente di mq/ab 33,80 è ben al di sopra della dotazione minima di 18,00 mq/ab prevista dai disposti del comma 3 dell'art. 9 della legge regionale n. 12 del 2005 e s.m.i. nonché della previgente previsione di 26,50 mq/ab della ex L.R. n. 51 del 1975, per cui ha ritenuto poco rilevante la riduzione percentuale causata dall'eliminazione della destinazione a servizi delle aree oggetto di alienazione.

Sulla base di tutto quanto descritto, deve ritenersi che il Comune di Flero abbia adeguatamente motivato le ragioni per le quali ha deciso di procedere alla alienazione delle aree site in via Majorana ed acquisite gratuitamente come aree standard in esecuzione della convenzione di lottizzazione Lugo.

Infatti, la scelta dell'Amministrazione, che ha come presupposto l'assenza attuale di un nesso di strumentalità tra il bene e l'esercizio delle funzioni istituzionali del Comune, costituisce il ragionevole esercizio del potere amministrativo di razionalizzazione del patrimonio immobiliare conferito (*rectius*: imposto) dall'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008, la cui motivazione è chiaramente esposta nel punto 2.0 della relazione al Piano del 30 luglio 2014, in cui è evidenziato che: a) le alienazioni di aree destinate da tempo a verde e parcheggi non incidono sulla quantità minima di standard urbanistici previsti per legge; b) dette alienazioni consentono all'Amministrazione comunale di diminuire i costi dovuti per la manutenzione di queste aree.

Viceversa, nessuna specifica motivazione era dovuta dal Comune in ordine alle aspettative di fatto, e non di diritto, delle imprese della zona, odierne appellate, a conservare lo *status quo antequo*, attraverso l'utilizzazione del piazzale come spazio di manovra e non per i fini collettivi cui le aree erano state destinate come standard, consentiva un più agevole accesso ai capannoni industriali.

In altri termini, il Collegio non pone in dubbio che dette aree siano state utilizzate per un consistente arco temporale anche e soprattutto per queste finalità

prettamente private delle imprese del comparto, né pone in dubbio che la recinzione dell'area possa costituire un potenziale intralcio alle manovre dei conducenti dei camion per l'accesso alle aziende, come peraltro evincibile dalla annotazione di Polizia Giudiziaria, della Legione Carabinieri "Lombardia", stazione di Bagnolo Mella, in data 11 novembre 2016, depositata in atti, ma ribadisce che le aree standard sono state acquisite dal Comune per finalità pubbliche, e non come spazi di manovra degli autoarticolati, e la circostanza che poi siano state utilizzate anche o soprattutto per tali finalità a servizio delle imprese non fa venire meno la destinazione giuridicamente loro impressa e la conseguente facoltà per il Comune di alienare gli immobili nel rispetto delle norme di legge.

Le imprese del comparto, invece, avrebbero potuto tutelare i propri interessi partecipando alla gara legittimamente indetta dal Comune di Flero per la vendita dei beni, al fine di cercare di acquisire la proprietà in tutto o in parte delle aree di interesse oggetto del Piano di alienazione, ferma restando, naturalmente, la possibilità di riconfigurare gli spazi di rispettiva proprietà per risolvere le problematiche prospettate e di cercare eventuali accordi con gli altri soggetti, pubblici e privati, della vicenda, al fine di addivenire ad una sistemazione della zona che possa soddisfare i plurimi interessi coinvolti.

8.3. La fondatezza dei motivi di appello esaminati determina la fondatezza anche dalle doglianze proposte avverso il capo n. 51 della sentenza appellata, con cui il primo giudice ha statuito che:

“51. Le considerazioni che precedono hanno come conseguenza l'annullamento del piano delle alienazioni, per la parte che riguarda le ricorrenti, degli atti consequenziali, e degli atti che presuppongono il passaggio della proprietà dei lotti alla controinteressata. Tra questi ultimi rientrano in particolare i titoli edilizi e i progetti di riqualificazione di via Majorana. Non occorre evidentemente alcuna pronuncia di annullamento per gli atti che siano stati rinunciati definitivamente dalla controinteressata o siano stati nel frattempo ritirati in autotutela

dall'amministrazione (v. riferimenti nel verbale dell'incontro del 21 luglio 2016). Deve poi essere annullato anche il nuovo piano delle alienazioni recentemente adottato, sempre nei limiti dell'interesse delle ricorrenti, in quanto non preceduto da un'adeguata valutazione dell'interesse pubblico e delle conseguenze per le aziende insediate”.

Infatti, ritenute fondate le doglianze proposte avverso la sentenza del primo giudice che ha sancito l'illegittimità dell'azione amministrativa con cui il Comune ha proceduto alla dismissione dei beni ed alla sua alienazione alla Lai s.p.a., i relativi titoli edilizi, *id est* la scia presentata e l'atto comunale che ne ha confermato l'efficacia, non possono ritenersi affetti da vizi.

D'altra parte, non avendo la sentenza appellata inciso il titolo di proprietà dell'area in capo alla Lai, l'impresa ha conservato, vale a dire, non ha mai perso, le facoltà proprie del suo diritto dominicale.

8.4. Di talché - assorbiti gli ulteriori motivi, in relazione ai quali e tenendo conto anche dell'infondatezza degli appelli incidentali di cui si dirà *infra*, afferendo gli stessi alla portata conformativa della sentenza appellata, non sussiste più alcun interesse - gli appelli principali proposti dal Comune di Flero e dalla Lai s.p.a. si rivelano fondati e vanno accolti.

9. Gli appelli incidentali articolati dalle imprese appellate in entrambi i ricorsi sono infondati e vanno di conseguenza respinti.

In particolare, il Collegio fa presente che:

* il giudice di primo grado, con ordinanza n. 777 del 2016, non ha disposto una verifica, ma ha disposto il deposito di una relazione informativa con allegazioni;

* la circostanza che l'incombente istruttorio sia stato adempiuto dallo stesso soggetto che aveva adottato o dichiarato validi, in quanto responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune di Flero, gli atti impugnati non assume alcun rilievo ai fini della decisione della controversia;

* nella scheda di dettaglio allegata alla relazione tecnica del Piano delle Alienazioni e delle Valorizzazioni emerge che la destinazione urbanistica attuale dell'area circostante il magazzino di via Majorana (superficie di circa 2.800 mq) è "area a standard e strada"; tale area proviene dalla cessione contemplata dal piano di lottizzazione Lugo. La sentenza afferma al capo 38 che, nel Piano delle alienazioni del 2015 impugnato in primo grado, non sono inclusi "spazi classificabili come strade", per cui, *in parte qua*, tenendo conto di quanto specificato nella detta scheda di dettaglio, la pronuncia di primo grado potrebbe contenere un'impresione, peraltro, da accertare, in quanto in altro punto della stessa relazione è dato conto che la superficie di cui all'immobile n. 2 è stata individuata nella tavola grafica come area a verde pubblico e parcheggio. Tuttavia, la stessa sentenza ha precisato che la vendita sarebbe stata ammissibile anche se tutta la superficie ceduta dal Comune avesse avuto questa destinazione d'uso, in quanto il carattere unitario della procedura consentiva di collocare il cambio di destinazione d'uso, e la conseguente sdemanializzazione, anche alla fine del percorso amministrativo, purché prima dell'utilizzazione delle aree come beni privati. In effetti, anche ove una quota dei 2.800 mq riferibili all'area fosse adibita a strada, oltre che a verde ed a parcheggi pubblici, la complessiva attività amministrativa volta alla dismissione dei beni non potrebbe reputarsi illegittima, atteso che dovrebbe ritenersi che l'organo competente, vale a dire il Consiglio comunale, con l'approvazione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari ha anche implicitamente provveduto alla sdemanializzazione del tratto stradale ed a tal fine è dirimente considerare come l'art. 58 del d.l. n. 112 del 2008 abbia disposto che l'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile;

* l'impugnazione, peraltro, sarebbe irricevibile, in quanto i ricorsi proposti in primo grado sono stati notificati tardivamente rispetto alla deliberazione consiliare n. 30 del 2014 (pubblicata sull'albo pretorio 20 agosto 2014) con cui è stata disposta la

traslazione dell'area entro il novero dei beni patrimoniali disponibili, avendo il Comune deciso di non destinare più quell'area ad un pubblico servizio;

* la circostanza per la quale non vi sarebbe stata l'alienazione della sola parte centrale del piazzale, ma l'alienazione avrebbe riguardato quasi tutto il piazzale ed anche la viabilità del comparto, includendone ed eliminandone tutta la parte a sud di via Majorana, restringendola per il resto e privando il comparto degli spazi adibiti a manovra e parcheggio rimane, nella sua effettiva entità, un assunto indimostrato, a fronte della analitica ricostruzione operata dalla sentenza appellata al capo 42, che tiene conto della relazione istruttoria fornita dal Comune il 21 marzo 2017;

* ad ogni buon conto, per tutto quanto sopra esposto, il Comune ha legittimamente proceduto alla trasformazione delle aree standard in aree produttive;

* il Comune di Flero ha posto in vendita i beni immobili prima che per essi si perfezionasse la necessaria trasformazione urbanistica da aree standard ad aree produttive, ma ciò non incide sulla sussistenza degli elementi essenziali del contratto di compravendita, atteso che sia la causa che l'oggetto dell'accordo traslativo appaiono chiaramente individuabili, pur in pendenza del perfezionamento della trasformazione urbanistica dei beni compravenduti ad aree produttive;

* le doglianze afferenti ai presunti vizi del contratto di compravendita stipulato sono comunque inammissibili, potendo gli stessi essere fatti valere solo dalle parti contraenti;

* il dato fattuale, come innumerevoli volte rappresentato nella presente pronuncia, che il comparto per lungo tempo ha avuto, in concreto, una determinata conformazione per l'insediamento delle imprese non assume rilievo giuridico ai fini della soluzione della presente controversia;

* non è condivisibile la prospettazione secondo cui l'aver messo in vendita con procedura di asta pubblica beni immobili che non erano stati identificati catastalmente, mancando il frazionamento, avrebbe comportato l'impossibilità, per

le Società che operano attorno ai lotti compravenduti, di percepire la reale portata della privazione di standard che il Comune aveva implicitamente posto in essere, atteso che le dimensioni complessive delle aree oggetto di alienazione sono state compiutamente descritte negli atti del procedimento di alienazione e, in particolare, nella relazione tecnica del 30 luglio 2014;

* l'esistenza di un diritto di servitù in favore delle imprese lottizzanti, da escludere sulla base delle argomentazioni esposte che evidenziano la finalità pubblicistica e non privatistica delle aree standard, è stata anche esclusa dalle sentenze del giudice civile in precedenza richiamate (Tribunale civile di Brescia e Corte di Appello di Brescia);

* la presenza di una adeguata istruttoria e di una esaustiva motivazione in ordine alle ragioni per le quali è stato adottato il Piano delle alienazioni è stata evidenziata nei precedenti capi della presente sentenza;

* l'incameramento al patrimonio comunale di denaro da investire in interventi di carattere generale, la riduzione dei costi di manutenzione delle aree in precedenza destinate a standard ed il persistente rispetto in ambito comunale degli standard urbanistici, vale a dire del rapporto che necessariamente deve intercorrere tra spazi edificabili e spazi riservati all'utilizzazione per scopi pubblici e sociali danno chiaramente conto delle ragioni alla base della decisione dell'Amministrazione, mentre il Collegio ribadisce che non sussisteva uno specifico obbligo di motivazione con riferimento al venire meno dell'utilizzazione di fatto delle aree come spazio di manovra, considerato anche che le imprese avrebbero ben potuto partecipare alla gara per l'acquisizione della proprietà dei beni e una decisione opposta costituisce una specifica e volontaria scelta imprenditoriale che non può essere imputata all'Amministrazione;

* in ragione dell'accoglimento degli appelli principali, non sussiste più interesse all'esame della doglianza proposta in via incidentale, secondo cui, sul piano degli

effetti conformativi, la sentenza appellata genererebbe un'insostenibile situazione di stallo destinata a durare diversi anni e della doglianza, già proposta in primo grado e riproposta in via incidentale, secondo cui la sentenza gravata non meriterebbe condivisione nella parte in cui ha ommesso di dichiarare la nullità del contratto e "rimandato" le imprese al Tribunale ordinario per tale causa petendi e per le domande di nullità ed annullamento.

10. In conclusione, vanno accolti gli appelli principali proposti dal Comune di Flero (R.G. n. 9078 del 2017) e dalla Lai s.p.a. (R.G. n. 961 del 2018) e vanno respinti gli appelli incidentali proposti dalle imprese appellate.

Per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, vanno respinti i ricorsi proposti in primo grado dalle imprese appellate.

11. Le spese di ciascun giudizio (per il doppio grado) sono liquidate complessivamente in euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge, e sono poste a carico, in parti uguali e senza vincolo di solidarietà, delle imprese appellate ed a favore del Comune di Flero (per il giudizio di cui al ricorso R.G. n. 9078 del 2017) e della Lai s.p.a. (per il giudizio di cui al ricorso R.G. n. 961 del 2018).

12. Va posto a carico delle parti appellate, già condannate al pagamento delle spese, in parti uguali e senza vincolo di solidarietà, ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis.1, d.P.R. n. 115 del 2002, il contributo unificato corrisposto per la proposizione dei ricorsi di primo grado e dei ricorsi in appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, previa riunione dei relativi giudizi, definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe (R.G. n. 9078 del 2017 proposto dal Comune di Flero ed R.G. n. 961 del 2018 proposto dalla Lai s.p.a.), accoglie gli appelli principali e respinge gli appelli incidentali e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge i ricorsi proposti in primo grado.

Condanna le imprese appellate, in parti uguali e senza vincolo di solidarietà, al pagamento delle spese (per il doppio grado), liquidate complessivamente per ciascun giudizio in euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre accessori di legge, a favore del Comune di Flero (per il giudizio di cui al ricorso R.G. n. 9078 del 2017) e della Lai s.p.a. (per il giudizio di cui al ricorso R.G. n. 961 del 2018).

Pone a carico delle parti appellate, quali parti soccombenti, il contributo unificato corrisposto per la proposizione dei ricorsi di primo grado e dei ricorsi in appello, in parti uguali e senza vincolo di solidarietà.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Roberto Caponigro

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO