

Pubblicato il 03/10/2025

N. 03061/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00270/2023 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 270 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Cascina San Lucio di Paola e Elena Campagnoli S.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore, Paola Campagnoli ed Elena Campagnoli, tutte rappresentate e difese dagli avvocati Francesca Festa, Tiziano Giovanelli e Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico presso lo studio dell'avv. Claudio Linzola in Milano, via Hoepli, 3;

contro

Comune di Lodi Vecchio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fossati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso il suo studio in Milano, corso di Porta Vittoria, 28;

nei confronti

Carron Cav. Angelo S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Sartorato e Francesca Francescutti, con domicilio digitale come da PEC da

Registri di Giustizia;

Vecchia Astesana SS, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione del Consiglio comunale di Lodi Vecchio n. 38 del 19.10.2022, avente ad oggetto l'autorizzazione al rilascio del PDC in deroga ai sensi dell'art. 40 L.R. 12/2005 per la realizzazione di RSA nell'AT06 San Lucio/Pandolfi, della deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 5.8.2022 del Comune di Lodi Vecchio, avente ad oggetto l'approvazione della proposta deliberativa al consiglio comunale per l'autorizzazione al rilascio del PDC in deroga ai sensi dell'art. 40 L.R. 12/2005 per la realizzazione di RSA nell'AT06 San Lucio/Pandolfi e della deliberazione della Giunta comunale n. 130 del 30.10.2021 del Comune di Lodi Vecchio, avente ad oggetto la richiesta preliminare per la realizzazione di residenza sanitaria assistenziale nel territorio comunale;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 31/3/2023:

del permesso di costruire convenzionato n. 4/2022 del 2.3.2023 ed i suoi allegati, rilasciato in esecuzione della deliberazione del Consiglio comunale di Lodi Vecchio n. 38 del 19.10.2022;

per la dichiarazione di nullità e/o inefficacia della convenzione di cui al permesso di costruire 4/2022 del 2.3.2023 e per la sospensione degli effetti:

- della deliberazione del C.C. n. 38 del 19.10.2022, avente ad oggetto l'autorizzazione al rilascio del PDC in deroga ai sensi dell'art. 40 L.R. 12/2005 per la realizzazione di RSA nell'AT06 San Lucio/Pandolfi;

- della deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 5.8.2022 del Comune di Lodi Vecchio, avente ad oggetto l'approvazione della proposta deliberativa al consiglio comunale per l'autorizzazione al rilascio del PDC in deroga ai sensi dell'art. 40 L.R. 12/2005 per la realizzazione di RSA nell'AT06 San Lucio/Pandolfi;

- della deliberazione della Giunta comunale n. 130 del 30.10.2021 del Comune di Lodi Vecchio, avente ad oggetto la richiesta preliminare per la realizzazione di residenza sanitaria assistenziale nel territorio comunale;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 14/4/2023:

del permesso di costruire n. 1/2022 del 27.12.2022 rilasciato dal Comune di Lodi Vecchio, in esecuzione della deliberazione del Consiglio comunale di Lodi Vecchio n. 38 del 19.10.2022 e dei relativi allegati e documenti a questo uniti;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 6/9/2023:

per l'accertamento e la conseguente condanna del Comune di Lodi Vecchio al risarcimento dei danni causati dal permesso di costruire in deroga n. 1/2022 del 27.12.2022 rilasciato dal Comune di Lodi Vecchio, in esecuzione della deliberazione del Consiglio comunale di Lodi Vecchio n. 38 del 19.10.2022.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lodi Vecchio e della società Carron Cav. Angelo S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2025 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società esponente gestisce un agriturismo in Comune di Lodi Vecchio (LO).

Con il ricorso principale in epigrafe la società e le due socie personalmente impugnavano la deliberazione del Consiglio Comunale di Lodi Vecchio n. 38 del 2022, oltre a due pregresse deliberazioni di Giunta n. 106 del 2022 e n. 130 del 2021, con la quale il Consiglio autorizzava il rilascio di un permesso di costruire (PdC) in deroga allo strumento urbanistico generale ai sensi dell'art. 14 del DPR n. 380 del 2001 (Testo Unico dell'edilizia o anche solo "TUE") e

dell'art. 40 della legge regionale (LR) della Lombardia n. 12 del 2005 sul governo del territorio.

Attraverso il PdC in deroga sarebbe stata realizzata una residenza sanitaria assistenziale (RSA) nell'ambito territoriale AT06 denominato "San Lucio/Pandolfi" e confinante con quello dove insiste l'agriturismo delle ricorrenti.

Con il primo atto di motivi aggiunti l'impugnazione era estesa al permesso di costruire convenzionato n. 4 del 2022 rilasciato per la realizzazione di opere di urbanizzazione a servizio della RSA, mentre con un secondo ricorso per motivi aggiunti era gravato il PdC in deroga n. 1 del 2022, rilasciato in esecuzione della succitata deliberazione consiliare n. 38 del 2022.

Le esponenti chiedevano anche la sospensione degli atti gravati.

Si costituivano in giudizio, concludendo per l'inammissibilità ed in ogni caso per l'infondatezza nel merito dell'impugnativa, il Comune di Lodi Vecchio e la società Carron Cav. Angelo Spa (di seguito anche solo "Carron"), quest'ultima quale titolare dei PdC impugnati.

All'esito dell'udienza in camera di consiglio del 9.5.2023, la scrivente Sezione del TAR Lombardia rigettava la domanda cautelare con ordinanza n. 405 del 2023.

L'ordinanza di prime cure era appellata ma il Consiglio di Stato, con ordinanza della Sezione IV n. 2396 del 2023, respingeva l'impugnazione cautelare.

Le esponenti notificavano successivamente un terzo ricorso per motivi aggiunti con il quale proponevano contro il Comune una domanda di risarcimento dei danni che sarebbero stati cagionati dal PdC in deroga n. 1 del 2022.

Alla successiva pubblica udienza del 23.9.2025 davanti al TAR Lombardia, presenti i difensori delle parti, la causa era discussa e spedita in decisione.

DIRITTO

La complessiva infondatezza del gravame, per le ragioni che si esporranno, esime il Collegio dalla trattazione delle eccezioni pregiudiziali sollevate dalle

parti intime.

1. Il ricorso principale è indirizzato contro la deliberazione consiliare n. 38 del 2022 di autorizzazione al rilascio del permesso di costruire in deroga per la realizzazione di una RSA (cfr. il doc. 1 delle ricorrenti).

Unitamente alla citata deliberazione consiliare sono impugnate due pregresse deliberazioni di Giunta prodromiche all'approvazione della deliberazione consiliare (cfr. il doc. 2 e il doc. 3 delle ricorrenti).

1.1 Nel primo mezzo del ricorso ("A I", relativo alla deliberazione consiliare) viene lamentata la violazione dell'art. 40 ultimo comma della LR n. 12 del 2005, in forza del quale l'avvio del procedimento finalizzato all'autorizzazione del PdC in deroga è comunicato agli interessati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 (analoga previsione è contenuta nell'art. 14 comma 2 del TUE).

La censura non appare fondata.

L'art. 7 suindicato impone la comunicazione dell'avvio del procedimento ai diretti destinatari dello stesso ed ai soggetti – individuati o facilmente individuabili – a cui potrebbe derivare un pregiudizio dal provvedimento finale ma nel caso di specie gli esponenti sono confinanti con il fondo oggetto dell'intervento edilizio e la mera condizione di proprietari confinanti non appare di per sé suscettibile di obbligare l'Amministrazione all'avviso di cui all'art. 7 (cfr. sul punto Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 1718 del 2014).

Fermo restando quanto sopra esposto, nel caso di specie non si può affermare che gli esponenti siano stati all'oscuro del procedimento amministrativo oppure che non abbiano mai avuto la possibilità di partecipare al medesimo.

Infatti, prima dell'approvazione della deliberazione n. 38 del 19.10.2022, la signora Paola Campagnoli presentava al Comune in data 7.10.2022 una istanza di accesso agli atti della procedura (cfr. il doc. 17 del resistente, dove la signora Campagnoli menziona espressamente la RSA di cui è causa), che era riscontrata dall'Amministrazione il successivo 17.10.2022 (cfr. il doc. 18 del resistente).

Inoltre in data 24.8.2022 l'architetto Francesco Trovato inviava al Comune una serie di osservazioni relative alla costruzione della RSA ed all'impatto della stessa sulla Cascina San Lucio (cfr. il doc. 14 del resistente).

Tali osservazioni erano oggetto di una serie di puntuali controdeduzioni da parte del Comune ed erano in parte anche accolte, ad esempio aumentando la distanza dal confine (cfr. il doc. 16 del resistente).

Orbene, anche se l'architetto Trovato non dichiarava espressamente di agire in nome e per conto delle esponenti, appare verosimile ritenere che in realtà egli abbia presentato le osservazioni non di propria iniziativa ma nell'interesse della Cascina e delle signore Campagnoli.

Si conferma, in conclusione, il rigetto del primo motivo.

1.2 Nel secondo mezzo ("A II") è lamentata la violazione dell'art. 40 della LR n. 12 del 2005 e dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 in quanto, a detta delle esponenti, non sussisterebbero le condizioni per il rilascio di un PdC in deroga nel caso di specie; in particolare la RSA non potrebbe essere considerata un impianto di "interesse pubblico", come richiesto invece dalla legislazione in materia.

La doglianza non convince il Tribunale.

Il rilascio di un PdC in deroga è senz'altro limitato dalla normativa statale e regionale alla realizzazione di "impianti pubblici" oppure di "interesse pubblico", ma questi ultimi possono essere anche strutture di proprietà privata purché destinati a finalità di carattere generale, finalità che devono essere valutate dalla Pubblica Amministrazione, chiamata quindi ad accertare l'esistenza di un nesso fra la destinazione dell'impianto e l'interesse pubblico da perseguire (cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 9924 del 2023, dove è ribadito anche che il Comune gode di ampia discrezionalità nell'autorizzazione del PdC in deroga).

La giurisprudenza, ispiratasi a tale principio, ha reputato ammissibile il rilascio di un titolo in deroga per la realizzazione anche di strutture alberghiere, ancorché nelle stesse è svolta un'attività di carattere imprenditoriale (cfr.

Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza n. 4518 del 2014, con la giurisprudenza ivi richiamata).

Nel caso di una RSA, quest'ultima svolge un'attività di carattere sanitario ed assistenziale a favore di soggetti fragili e non autosufficienti, per cui appare arduo sostenere che la struttura non soddisfa un interesse di carattere generale (sulla specifica funzione delle RSA si veda il DPR 14.1.1997, vale a dire l'atto di indirizzo e di coordinamento alle Regioni ed alle Province Autonome sui requisiti minimi per l'esercizio delle attività sanitarie, contenente una specifica parte per le RSA).

Nella deliberazione consiliare n. 38 del 2022 si dà atto che la RSA risponde a finalità di pubblico interesse alla luce dell'attività svolta ai sensi del DPCM 22.12.1989 (cfr. il doc. 1 delle ricorrenti, pag. 2); nella stessa deliberazione si attesta che l'attività della RSA ha carattere "industriale" (si vedano la pagine 3 e 4), ma tale affermazione è fatta ai fini della qualificazione dell'intervento edilizio come "oneroso" e quindi del suo assoggettamento al contributo di costruzione ai sensi dell'art. 19 comma 1 del TUE.

In ogni caso il carattere industriale dell'attività svolta non è di per sé incompatibile con le finalità di interesse pubblico della medesima.

Inoltre, nella pregressa deliberazione di Giunta n. 130 del 2021 – richiamata a pag. 6 della deliberazione consiliare – il Comune aveva già rilevato le ragioni di pubblico interesse per il rilascio di un permesso in deroga volto alla realizzazione della RSA nel territorio comunale.

Si conferma, in conclusione, il rigetto del secondo motivo.

1.3 Nel terzo mezzo ("A III") le esponenti sostengono che per effetto della deroga la superficie coperta aumenta da 4.000 a 5.500 metri quadrati ma tale deroga non sarebbe ammessa dall'art. 40 della LR n. 12 del 2005.

Anche tale motivo è privo di pregio.

L'art. 40 comma 2 consente la deroga – fra gli altri – al parametro della "densità"; quest'ultima definisce il complessivo carico di edificazione ed è di regola espressa attraverso il rapporto fra superficie edificata e superficie libera

oppure fra volume edificato e superficie (cfr. l'art. 7 del DM n. 1444 del 1968 e in giurisprudenza Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 32 del 2013). Per l'ambito di cui è causa (AT06 "San Lucio/Pandolfi", Unità Minima UM 1, giacché l'ambito è suddiviso in due Unità Minime) le norme tecniche (NTA) del PGT (Piano di Governo del Territorio, vale a dire lo strumento urbanistico generale comunale ai sensi degli articoli 7 e seguenti della LR n. 12 del 2005) esprimono la densità edilizia attraverso il riferimento all'altezza (H) ed alla superficie, sicché la variazione di quest'ultima attiene al parametro della "densità" (cfr. il doc. 2 del resistente, pagine 3 e 4).

1.4 Nel quarto motivo ("A IV") le esponenti si dolgono del fatto che il PdC in deroga ha carattere di permesso convenzionato e ciò finirebbe per snaturare la funzione del PdC medesimo.

Anche tale censura non merita condivisione.

La figura del permesso di costruire convenzionato trova attualmente il proprio fondamento nell'art. 28 *bis* del TUE; si tratta di una norma di carattere generale per la quale la convenzione accessoria al PdC può prevedere – fra l'altro – la cessione di aree o la realizzazione di opere di urbanizzazione. Non sussiste alcun ostacolo – logico o giuridico – all'applicazione dell'art. 28 *bis* citato ai PdC in deroga, ben potendo anzi la convenzione disciplinare compiutamente gli obblighi della parte privata nei confronti dell'Amministrazione.

Nel caso di specie le NTA del PGT prevedono per l'ambito AT06 la cessione al Comune di una porzione dell'ambito stesso denominata UM 2 (cfr. il doc. 2 del resistente, pagine 3 e 4) e la convenzione regola appunto la citata cessione, oltre che la realizzazione di opere di urbanizzazione a carico del privato (cfr. il doc. 8 di Carron per il testo della convenzione).

In definitiva, la convenzione accessoria al PdC in deroga non contrasta con le superiori previsioni di legge e anzi appare necessaria per la corretta attuazione delle norme del PGT.

Si conferma quindi il rigetto del quarto motivo.

1.5 Nel quinto mezzo (“B V”) viene censurata la deliberazione di Giunta Comunale n. 106 del 2022 di approvazione della proposta di autorizzazione di un PdC in deroga da trasmettere al Consiglio Comunale (cfr. il doc. 2 delle ricorrenti).

A detta degli esponenti la deliberazione sarebbe incerta e contraddittoria, oltre che viziata addirittura da incompetenza, trattandosi di un atto riservato dalla legge al Consiglio Comunale ex art. 42 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (Testo Unico degli enti locali).

La doglianza è palesemente infondata, giacché la deliberazione di Giunta costituisce una proposta al Consiglio Comunale, cui sono allegati tutti gli elaborati tecnici e la proposta di convenzione.

E’ sufficiente la piana e serena lettura della deliberazione per escludere che essa abbia un contenuto diverso da quello della proposta indirizzata al Consiglio, unico organo deputato all’autorizzazione al rilascio del PdC in deroga.

La deliberazione n. 106 del 2022 è stata inoltre ritualmente pubblicata ai fini della partecipazione procedimentale (cfr. il doc. 13 del resistente).

1.6 Nel sesto mezzo (“C VI”) è contestata la deliberazione di Giunta n. 131 del 2021 contenente gli indirizzi per l’approfondimento della proposta di realizzazione di una RSA, vista la domanda formulata in tal senso dalla società Carron e dalla cooperativa sociale Codess Sociale ai sensi dell’art. 32 comma 3 *bis* della LR n. 12 del 2005, norma che consente ai proprietari di richiedere chiarimenti preliminari allo Sportello Unico dell’Edilizia prima di ogni intervento costruttivo.

La deliberazione ha un mero carattere di indirizzo e nella stessa la Giunta esprime il proprio orientamento favorevole alla realizzazione della RSA, pur chiedendo approfondimenti prima di sottoporre la propria proposta al Consiglio Comunale.

Trattandosi di un atto endoprocedimentale, si può addirittura dubitare dell’ammissibilità della sua impugnazione; in ogni caso la deliberazione non

appare illegittima, visto il suo carattere di indirizzo e di approfondimento.

1.7 Il settimo ed ultimo motivo (“VII”) viene indicato quale “Motivo di chiusura” e nello stesso di ribadisce che l’intera operazione volta alla realizzazione della RSA sarebbe priva di ogni pubblico interesse.

Sul punto sia consentito innanzi tutto il richiamo agli argomenti sopra esposti circa la legittimità della deliberazione consiliare n. 38 del 2022 e delle pregresse deliberazioni di Giunta.

Preme inoltre evidenziare come l’art. 10 della convenzione accessoria al PdC in deroga prevede una serie di prestazioni particolari a favore dei residenti nel Comune di Lodi Vecchio, ad ulteriore conferma dell’interesse pubblico sotteso all’operazione (cfr. il doc. 8 di Carron, pagina 25 di 40).

In conclusione, devono rigettarsi anche l’ultimo mezzo e quindi l’intero gravame principale.

2. Il primo ricorso per motivi aggiunti è rivolto contro il PdC convenzionato n. 4 del 2022 rilasciato alla società Carron per l’esecuzione di opere di urbanizzazione a servizio della RSA (cfr. il doc. 21 del resistente).

La prima censura (“I”) è relativa all’asserita violazione dell’art. 40 della LR n. 12 del 2005 e ricalca quella già esposta nel gravame principale e volta a provare l’insussistenza dei presupposti di legge per il rilascio di un titolo in deroga allo strumento urbanistico generale.

La doglianza può essere respinta sulla base degli stessi argomenti sopra evidenziati ai punti 1 e seguenti dell’attuale narrativa, ai quali si rinvia per ragioni di economia espositiva.

Parimenti devono essere respinte la seconda censura (“II”) di illegittimità derivata dagli atti già impugnati e la terza censura (“III”) proposta per ottenere la declaratoria di inefficacia della convenzione accessoria al PdC impugnato.

L’intero primo ricorso per motivi aggiunti deve quindi rigettarsi.

3. Con il secondo ricorso per motivi aggiunti è impugnato il PdC in deroga n. 1 del 2022, rilasciato in esecuzione della deliberazione consiliare oggetto del

ricorso principale (cfr. il doc. 19 del resistente).

Le doglianze contenute nei secondi motivi aggiunti sono tre e ripropongono quelle del primo atto di motivi aggiunti.

Ne consegue che anche il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto per le ragioni già addotte nella presente narrativa, soprattutto con riguardo al ricorso principale.

4. La declaratoria di infondatezza del ricorso principale e dei primi due ricorsi per motivi aggiunti, con conseguente conferma della legittimità dei provvedimenti impugnati, implica il rigetto della domanda di risarcimento degli asseriti danni che sarebbero stati cagionati dal PdC in deroga ivi impugnato e quindi la reiezione anche del terzo ricorso per motivi aggiunti, contenente la citata domanda risarcitoria.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo a favore delle parti costituite, mentre non occorre provvedere per la parte evocata in giudizio ma non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge in ogni loro domanda.

Condanna le ricorrenti, in solido fra loro, al pagamento delle spese di lite, che così liquida:

- euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge (IVA, CPA e spese generali nella misura del 15%) a favore del Comune di Lodi Vecchio;
- euro 2.000,00 (duemila/00) oltre accessori di legge (IVA, CPA e spese generali nella misura del 15%) a favore della società Carron Cav. Angelo Spa.

Nulla per il resto.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Luigi Rossetti, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanni Zucchini

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO