

**Pubblicato il 17/10/2017**

**Sent. n. 1988/2017**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 850 del 2012, proposto da:

SILVIO MOTTA, ADELIO MOTTA, MARIELLA PATRIZIA MOTTA ed EDILMOTTA s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, Via Cesare Battisti, n. 21;

contro

COMUNE di VERANO BRIANZA, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Locati, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano, Via dei Pellegrini, n. 24;

COMUNE di BELLUSCO, in persona del Sindaco p.t., non costituito in giudizio;

nei confronti di

PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA, in persona del Presidente p.t., non costituita in giudizio;

ALBERTO CARLO BETTINI, non costituito in giudizio;

per la declaratoria della nullità e/o per l'annullamento

della delibera consiliare n. 54 del 4 novembre 2011 recante controdeduzione alle osservazioni ed approvazione del nuovo PGT;

della delibera consiliare n. 19 del 28 marzo 2011 recante adozione del nuovo PGT; della delibera giunta n. 58/2009 di avvio del procedimento VAS;

dell'atto di nomina dell'arch. Alberto Carlo Bettini del Comune di Bellusco quale autorità competente nel procedimento VAS;

della deliberazione di consiglio comunale n. 70 del 18 novembre 2010 recante approvazione convenzione con il Comune di Bellusco;

della convenzione di cui al punto precedente;

del rapporto ambientale, della sintesi non tecnica, del parere motivato, del piano di monitoraggio e della dichiarazione di sintesi resi nel procedimento VAS ex d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 4 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, recepiti nel nuovo PGT;

del parere reso dalla Provincia di Monza e Brianza di compatibilità del PGT rispetto al PTCP;

nonché per la condanna del Comune di Verano Brianza al risarcimento dei danni patiti e patienti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Verano Brianza;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2017 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. I sigg.ri Silvio e Adelio Motta sono proprietari di un compendio immobiliare sito nel Comune di Verano Brianza, Via Grandi 44 (d'ora innanzi anche "compendio di Via Grandi"), sul quale si sviluppano circa 3.000 metri cubi di edifici, in parte adibiti a residenza ed in parte a uffici, magazzini e depositi. Sul compendio insiste anche una struttura ove ha sede la società Edilmotta s.r.l. di cui i sigg. Silvio e Adelio Motta sono titolari.
2. Con il ricorso in esame, viene principalmente impugnata la deliberazione di Consiglio comunale del Comune di Verano Brianza n. 54 del 4 novembre 2011 di approvazione del nuovo piano di governo del territorio, nella parte in cui detta la disciplina riguardante la predetta area, nonché nella parte in cui detta la disciplina di altra area sita in Via Petrarca (d'ora innanzi "compendio di Via Petrarca"), sempre di proprietà dei sigg.ri Silvio e Adelio Motta oltre che della sig.ra Mariella Patrizia Motta.
3. In particolare, i ricorrenti lamentano che, respingendo le loro richieste formulate in sede procedimentale, il Comune ha confermato la destinazione agricola del compendio di Via Petrarca, frustrando così la loro aspirazione di trasferire in tale sito la sede della società Edilmotta s.r.l. Lamentano inoltre che – seppur in accoglimento delle loro richieste, al compendio di Via Grandi è stata attribuita funzione residenziale – il nuovo PGT avrebbe previsto per tale area prescrizioni eccessivamente penalizzanti che, nella pratica, ne impedirebbero lo sfruttamento. Si tratta, in dettaglio: a) dell'indice di edificabilità, pari a 0,20 mq/mq, considerato troppo basso; b) dell'obbligo di pianificazione attuativa; c) dell'obbligo di cedere aree a standard per complessivi mq. 1.303, di cui 900 mq relativi ad un'area posta al di fuori del comparto; d) dell'obbligo di destinare almeno il 15 per cento della superficie lorda di pavimento all'edilizia convenzionata.
4. Oltre alla domanda di annullamento è stata proposta domanda risarcitoria.
5. Si è costituito in giudizio, per opporsi all'accoglimento delle domande avverse, il Comune di Verano Brianza.
6. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti hanno depositato memorie, insistendo nelle proprie conclusioni.
7. Tenutasi la pubblica udienza in data 13 luglio 2017, la causa è stata trattenuta in decisione.
8. Con un primo gruppo di censure, i ricorrenti deducono l'illegittimità del parere finale reso nell'ambito del procedimento di valutazione ambientale strategica, illegittimità che a loro dire si ripercuoterebbe, in via derivata, sul PGT impugnato che ha recepito tale parere.
9. Ritiene il Collegio che, con riferimento a questo gruppo di censure, debba essere accolta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Amministrazione resistente.
10. Va invero osservato che, come ha chiarito la giurisprudenza (anche di questo T.A.R.), colui che impugna uno strumento urbanistico deducendo vizi che riguardano la VAS deve dimostrare – al fine di far apprezzare il suo reale interesse alla deduzione di tali vizi – che il parere finale VAS ha realmente inciso sulle determinazioni finali contenute nello strumento urbanistico, inducendo l'amministrazione ad assumere le scelte che hanno pregiudicato il suo interesse. Pertanto, se la lesione lamentata dal ricorrente consiste nella minore possibilità di sfruttamento del suolo a fini edificatori, affinché sia dimostrato il suo interesse a muovere censure contro la VAS, è necessario che risulti che sia stato proprio il parere finale della VAS ad indurre l'amministrazione ad introdurre i limiti contestati; quando invece il parere finale si limita ad esprimersi favorevolmente sulla proposta limitativa formulata nel procedimento urbanistico, l'interesse all'impugnazione di tale parere non può sussistere posto che non è certo in sede di procedimento VAS – come noto finalizzato ad assicurare la tutela dei valori ambientali – che sarebbero potute scaturire proposte di modifica volte a consentire un più intenso sfruttamento dei suoli a fini edificatori.
11. Nel caso concreto, i ricorrenti lamentano proprio che il parere finale VAS si è limitato a ratificare le scelte compiute nel procedimento urbanistico, formulando parere positivo sulla disciplina limitativa proposta in quella sede.

12. Ne consegue che, per le ragioni illustrate, i ricorrenti non hanno interesse ad impugnare tale parere e che, quindi, in questa parte, il ricorso va dichiarato inammissibile.
13. Si può quindi passare all'esame delle censure che riguardano specificamente il PGT.
14. Sostengono innanzitutto i ricorrenti, con una prima doglianza, che lo strumento urbanistico sarebbe viziato per disparità di trattamento, posto che ad aree diverse da quelle di proprietà dei ricorrenti è stata conferita funzione residenziale con attribuzione di indici di edificabilità maggiori rispetto a quelli previsti per il compendio di Via Grandi.
15. Con una seconda doglianza, viene dedotto il difetto motivazionale, in quanto l'amministrazione non avrebbe chiarito le ragioni per le quali si è confermata la destinazione agricola del compendio di Via Petrarca (asseritamente privo di pregio ambientale né qualificato per l'uso agricolo), nonché si è deciso di non consentire il pieno sfruttamento a fini edificatori del compendio di Via Grandi.
16. Con una terza doglianza i ricorrenti sostengono che le scelte compiute dall'Amministrazione sarebbero contraddittorie giacché – sebbene nel piano si enunci astrattamente la volontà di delocalizzare l'attività svolta dalla società Edilmotta s.r.l. – lo spostamento sarebbe di fatto impedito dall'impossibilità di trasferimento nel compendio di Via Petrarca e dalle ridotte possibilità di sfruttamento del compendio di Via Grandi le quali renderebbero comunque antieconomica l'operazione.
17. Con una quarta doglianza, viene dedotta la violazione dell'art. 11 della legge regionale n. 12 del 2005 in quanto – nonostante siano stati imposti pesanti limiti sulle possibilità di sfruttamento delle aree di proprietà dei ricorrenti – non sono state predisposte le misure compensative e/o perequative previste da tale norma.
18. In proposito il Collegio osserva quanto segue.
19. Costituisce principio consolidato quello secondo il quale le scelte di pianificazione urbanistica sono espressione di ampia discrezionalità dell'amministrazione, discrezionalità che può essere sindacata dal giudice amministrativo entro limiti alquanto ristretti.
20. La giurisprudenza ritiene in particolare che le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione costituiscono scelte di merito, che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo salvo che non siano inficiate da arbitrarietà od irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare.
21. Per quanto riguarda poi il profilo motivazionale, si afferma altresì che l'amministrazione non è tenuta a motivare specificamente le scelte riguardanti le singole zone, essendo a tal fine sufficiente il richiamo ai criteri generali seguiti nell'impostazione del piano come risultanti dall'apposita relazione di accompagnamento al piano stesso (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 2008 n. 1476; id. 13 marzo 2008 n. 1095; id. 27 dicembre 2007 n. 6686).
22. Uniche eccezioni a questa regola si hanno quando il soggetto interessato dall'atto di pianificazione versi in situazione di particolare affidamento; affidamento che può derivare o da una convenzione urbanistica, già stipulata con il Comune, che riservi all'area un trattamento più favorevole rispetto a quello introdotto con il piano sopravvenuto, ovvero da una sentenza di annullamento di un provvedimento di diniego al rilascio di un titolo edilizio. Altra eccezione si ha poi nel caso in cui l'autorità intenda imprimere destinazione agricola ad un lotto intercluso da fondi legittimamente edificati (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 1 ottobre 2004 n. 6401; id. 4 marzo 2003 n. 1197).
23. Inoltre, costituisce principio consolidato quello secondo cui, in materia urbanistica, non può essere utilmente dedotto il vizio di eccesso di potere disparità di trattamento, salvo il caso in cui gli interessati riescano a dimostrare che la disciplina diversa riguardi aree del tutto identiche, con ciò palesandosi un evidente sintomo di irrazionalità della scelta (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 18 giugno 2009, n. 4024; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 1 febbraio 2017, n. 266).
24. Ritiene il Collegio che, nel caso di specie, l'Amministrazione resistente non abbia violato i principi testé illustrati. La decisione di confermare la vocazione agricola del compendio di Via Petrarca e la decisione di attribuire un indice di edificabilità pari a 0,20mq/mq al compendio di Via Grandi non costituiscono sintomo di irragionevolezza, ma costituiscono invece espressione di una

scelta di merito che, proprio perché non connotata da evidente irrazionalità, non può essere sindacata da questo giudice.

25. Neppure i ricorrenti sono riusciti a mettere in luce evidenti elementi di irragionevolezza, limitandosi le loro argomentazioni a palesare quello che, secondo la loro opinione, sarebbe stata la scelta più appropriata. A questo proposito si deve osservare che la volontà dei medesimi di delocalizzare l'attività svolta dalla società Edilmotta s.r.l. non può certo costituire elemento condizionante delle scelte complessive effettuate in sede di pianificazione del territorio; non si può dunque ritenere che tale esigenza possa in qualche modo denotare la irrazionalità e la contraddittorietà della decisione di confermare la vocazione agricola al compendio di Via Petrarca e di prevedere un non eccessivo indice di edificabilità per il compendio di Via Grandi. Anzi le scelte, all'evidenza, denotano l'intenzione del Comune di non aggravare eccessivamente il carico urbanistico esistente attraverso il divieto di consumo di suolo e la previsione di limiti adeguati entro i quali contenere le possibilità di sfruttamento delle aree già compromesse.

26. Va peraltro osservato che, come noto, la disciplina introdotta dai nuovi strumenti urbanistici non incide sulle preesistenze (cfr. sul punto, T.A.R. Puglia Bari, sez. III, 4 maggio 2012, n. 919); sicché non è in discussione la possibilità, per la società Edilmotta s.r.l., di continuare a svolgere la propria attività nella struttura insistente sul compendio di Via Grandi.

27. Anche le argomentazioni volte a dimostrare la sussistenza del vizio di disparità di trattamento non possono essere condivise, essendosi gli interessati limitati a rilevare una più favorevole disciplina riservata ad aree diverse, senza però illustrare approfonditamente le caratteristiche delle aree assunte a parametro di comparazione e senza, quindi, dimostrare la presenza di elementi concreti che avrebbero obbligato l'Ente a dettare una disciplina uniforme.

28. Per quanto concerne infine la lamentata violazione dell'art. 11 della legge regionale n. 12 del 2005, si deve osservare che le misure perequative/compensative ivi previste hanno la funzione di attenuare la lesione degli interessi dei proprietari delle aree aventi vocazione edificatoria il cui sfruttamento è impedito dalla decisione di insediarvi strutture di interesse generale; evenienza questa che evidentemente non ricorre nel caso in esame. Non si vede dunque perché il Comune avrebbe dovuto apprestare tali misure a beneficio dei ricorrenti.

29. Per tutte queste ragioni, le censure in esame sono infondate.

30. Con altra censura, i ricorrenti contestano la decisione di imporre la pianificazione attuativa per la trasformazione del compendio di Via Grandi, essendo il compendio di ridotte dimensioni e completamente urbanizzato.

31. In proposito si osserva che, per pacifico orientamento giurisprudenziale, l'intervento costruttivo diretto è sempre possibile nell'ipotesi del c.d. lotto intercluso cioè quando l'area edificabile di proprietà del richiedente: a) sia l'unica a non essere stata ancora edificata; b) si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni; c) sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione (primarie e secondarie) previste dagli strumenti urbanistici; d) sia valorizzata da un progetto edilizio del tutto conforme allo strumento urbanistico.

32. In sostanza, dunque, la pianificazione attuativa è superflua quando il nuovo intervento, da realizzarsi su un compendio già completamente urbanizzato, non compromette l'ordinato assetto del territorio in quanto del tutto coerente con il contesto urbanistico circostante.

33. Ciò premesso si deve rilevare che questi elementi non ricorrono nel caso concreto, giacché il compendio di Via Grandi è stato inserito nell'Ambito di Trasformazione AT15 nel quale si prevede la riconversione a residenziale delle strutture produttive ivi insistenti.

34. E' evidente pertanto come la nuova destinazione funzionale dell'area determina un non trascurabile aumento del carico urbanistico, con conseguente necessità di potenziamento degli standard esistenti. Ne consegue che la pianificazione di dettaglio, lungi dal rivelarsi inutile, può contribuire a correggere e compensare il disordine edificativo che altrimenti si realizzerebbe.

35. Si deve pertanto ritenere che la decisione di subordinare a pianificazione attuativa la possibilità di trasformazione dell'area di cui si discute non sia censurabile in questa sede.

36. La doglianza va pertanto respinta.

37. Con un'ultima censura i ricorrenti contestano la decisione di subordinare la trasformazione del compendio di Via Grandi alla cessione di aree standard per mq 1.303 di cui circa 900 fuori comparto. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, gli interessati sostengono, in particolare, che la decisione del Comune – in quanto non rivolta ad assicurare l'ordinato sviluppo del comparto – celerebbe in realtà una volontà espropriativa. In questa parte, pertanto, lo strumento urbanistico sarebbe illegittimo, stante la mancata previsione di una contropartita indennitaria.

38. Ritiene il Collegio che questo motivo sia fondato per le ragioni e nei limiti di seguito esposti.

39. Va innanzitutto precisato che anche la quantificazione degli standard necessari per procedere all'ordinata trasformazione di una parte del territorio comunale costituisce scelta di merito, insindacabile dal giudice amministrativo salvi i casi di manifesta irragionevolezza.

40. Quanto al profilo motivazionale, va ancora osservato che l'obbligo di specifica motivazione è stato individuato dalla giurisprudenza per i casi in cui il considerevole superamento dei limiti minimi riguardi il livello generale di pianificazione, come tale riferito all'intero territorio comunale. 41. La volontà di concentrare in una determinata zona aree destinate a servizi pubblici non necessita invece di motivazione analitica.

43. In tale quadro, si deve ritenere che la decisione di imporre la cessione di aree standard per un ammontare complessivo di 1.303 mq non sia di per sé illegittima e non necessiti di particolare motivazione, non avendo i ricorrenti allegato (e quindi neppure dimostrato) l'evidente irrazionalità della scelta, né l'avvenuto considerevole superamento, a livello generale, dei limiti minimi imposti dalla vigente normativa. Gli interessati si sono invero limitati ad evidenziare il rapporto (a loro dire sproporzionato) fra s.l.p. realizzabile e superficie da cedere al Comune, nonché l'avvenuto superamento dei limiti minimi fissati dalla vigente normativa, senza però indicare con precisione gli elementi che dimostrino l'evidente irragionevolezza del sacrificio loro imposto.

44. Ciò che fa apparire la decisione comunale non giustificata è invece la scelta di imporre la cessione di una specifica area collocata in un contesto del tutto avulso dall'ambito di trasformazione, considerato che, da un lato, non è stato adeguatamente chiarito in che modo tale cessione sia correlata con l'aumento di fabbisogno di standard creato dalla trasformazione dell'ambito in cui ricade il compendio di Via Grandi e che, da altro, la quantità di superficie da cedere fuori ambito non è affatto trascurabile se rapportata alla superficie totale da cedere (mq 900 su 1.303 totali).

45. Si badi bene, questo Giudice non nega la possibilità per i comuni di imporre la cessione di aree fuori comparto, purché tuttavia tale imposizione risulti correlata con l'aumento del carico urbanistico provocato dalla trasformazione dell'area o, perlomeno, correlata al beneficio economico che il privato può trarre da tale trasformazione.

46. Siccome, nel caso specifico, l'Amministrazione neppure in sede processuale ha chiarito in che modo la cessione di un'area collocata in un contesto apparentemente avulso da quello in cui ricade il compendio di via Grandi sia correlata all'aumento di carico urbanistico provocato dalla trasformazione di quest'ultimo ovvero correlata al beneficio economico che i ricorrenti possono trarre dalla trasformazione stessa, si deve ritenere che la specifica previsione in esame sia illegittima e debba essere quindi annullata, salvo ovviamente la possibilità per il Comune di rideterminarsi confermando con adeguata motivazione la scelta censurata, ovvero dettando una nuova disciplina riguardante le aree standard da cedere.

47. Per quanto riguarda la domanda risarcitoria, il Collegio non può che constatarne l'eccessiva genericità, non avendo la parte allegato e dimostrati i fatti costitutivi che fonderebbero il suo diritto ad ottenere il risarcimento del danno. In particolare, i ricorrenti neppure hanno indicato con precisione quale sia il danno provocato dagli atti impugnati.

48. In conclusione, per le ragioni illustrate il ricorso deve essere in parte dichiarato inammissibile ed in parte va accolto nei sensi e nei limiti di cui sopra.

49. La soccombenza reciproca giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte inammissibile ed in parte lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 13 luglio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

Floriana Venera Di Mauro, Referendario

L'ESTENSORE

Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE

Mario Mosconi

IL SEGRETARIO