

Pubblicato il 25/10/2017

Sent. n. 2020/2017

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 690 del 2012, proposto da:

Nespoli Luigi & C. s.r.l ed Elga s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Cesare Battisti, 21;

contro

Comune di Giussano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Graziano Dal Molin, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via M. A. Bragadino, 2;

Comune di Lentate sul Seveso, Provincia di Monza e della Brianza, Autorità competente per la valutazione ambientale strategica, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- delle delibere del Consiglio comunale di Giussano n. 61 del 22 novembre 2011, n. 62 del 24 novembre 2011 e n. 63 del 25 novembre 2011, recanti controdeduzione alle osservazioni ed approvazione della variante generale al Piano di Governo del Territorio;

- del parere di compatibilità della Provincia di Monza e della Brianza prot. 29090 del 4 novembre 2011;

- della delibera della Giunta comunale di Giussano recante avvio del procedimento di valutazione ambientale strategica per la formazione del Piano di Governo del Territorio;

- della delibera della Giunta comunale di Giussano n. 41 del 31 gennaio 2011 recante nomina dell'Autorità competente per la VAS nella persona dell'arch. Mario Ostini, responsabile del settore edilizia del Comune di Lentate sul Seveso;

- del rapporto ambientale, della sintesi non tecnica, del parere motivato, del piano di monitoraggio nella procedura di VAS, recapiti nel nuovo PGT.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 giugno 2017 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le società ricorrenti sono proprietarie di un lotto di terreno inedito, sito nel Comune di Giussano, identificato catastalmente al foglio 18, mappali 752 – 756.

In base al Piano Regolatore Generale (PRG) del 1999, l'area era classificata in zona C2 – zona residenziale di completamento, con un indice di edificabilità di 1 mc/mq (v. Tavola 4.b del PRG, prodotta dal Comune quale doc. 20). Il Piano di Governo del Territorio (PGT) del 2009 ha poi attribuito all'area la destinazione di zona B1.2 – Tessuto consolidato monofunzionale residenziale a media bassa densità da mantenere (v. Carta 7A e Carta 8 del Piano delle Regole, prodotte dal Comune quali docc. 21 e 22).

2. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio – portato alla notifica il 9 marzo 2012 e depositato il successivo 22 marzo – le ricorrenti hanno impugnato le deliberazioni del Consiglio comunale di Giussano n. 61, 62 e 63 del 2011, di controdeduzione alle osservazioni e approvazione della variante generale al PGT, nonché il parere di compatibilità espresso sullo strumento urbanistico adottato dalla Provincia di Monza e della Brianza e gli atti della valutazione ambientale strategica relativa allo stesso Piano.

Le ricorrenti lamentano che, per effetto della variante, l'area abbia perso la precedente destinazione residenziale, essendo stata inclusa tra gli “*Spazi pubblici a parco per il gioco e lo sport*”.

In particolare, esse evidenziano che il lotto di loro proprietà è prossimo a un ampio compendio che, già nel previgente PRG, era soggetto a pianificazione attuativa con destinazione terziario-commerciale quale ambito T4, e che nel PGT – assunta la denominazione di ambito TR9 – ha mantenuto una destinazione produttivo-commerciale multifunzionale. In un tale contesto, secondo le ricorrenti, la scelta operata dal Comune con l'eliminazione della capacità edificatoria della loro proprietà sarebbe funzionale a reperire standard urbanistici a vantaggio dell'ambito di trasformazione limitrofo, senza tuttavia la previsione di alcuna forma di compartecipazione del fondo delle ricorrenti ai benefici derivanti dell'edificazione del predetto ambito.

3. Sulla scorta di tale impostazione, le ricorrenti hanno allegato:

I) la violazione della disciplina europea, nazionale e regionale in materia di valutazione ambientale strategica, in quanto: (i) a seguito delle modificazioni apportate dall'articolo 12 della legge regionale n. 3 del 2011 all'articolo 4 della legge regionale n. 12 del 2005, l'autorità competente per la VAS avrebbe dovuto essere individuata dal Comune di Giussano all'interno del proprio apparato; il Comune avrebbe invece affidato i relativi compiti al Responsabile del Settore tecnico del Comune di Lentate sul Seveso, e non avrebbe modificato questa scelta a seguito dell'entrata in vigore della predetta novella del 2011; (ii) l'autorità competente per la VAS non sarebbe stata, inoltre, individuata *a priori* e in via generale per tutti i procedimenti urbanistici comunali, ma sarebbe stata designata *ad hoc* per la variante generale al PGT, in violazione di quanto prescritto dalla legge regionale n. 3 del 2011 e del principio affermato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 133 del 2011; (iii) il Responsabile del Settore tecnico del Comune di Lentate sul Seveso sarebbe stato chiamato a svolgere i compiti di autorità competente per la VAS non in proprio, bensì quale organo del Comune di appartenenza; conseguentemente, secondo la tesi delle ricorrenti, l'autorità competente per la VAS sarebbe da individuare nello stesso Comune di Lentate sul Seveso, il quale, tuttavia, non avrebbe mai fatto propri gli atti relativi alla VAS della variante al PGT di Giussano mediante una delibera dell'organo competente in materia urbanistica, ossia il Consiglio comunale; gli stessi atti, poi, non sarebbero stati neppure approvati mediante una determina del funzionario incaricato;

II) il difetto di motivazione dello strumento urbanistico, derivante da un contraddittorio dimensionamento degli insediamenti residenziali, produttivi e commerciali; ciò in quanto la scelta di eliminare la destinazione residenziale dell'area delle ricorrenti sarebbe basata sullo stesso censimento del 2006, già posto alla base delle originarie previsioni del PGT, che però avevano confermato l'edificabilità; inoltre, l'ambito commerciale limitrofo sarebbe stato mantenuto, nonostante fosse emerso sia un decremento della domanda di attività commerciale non alimentare, che la presenza di centri commerciali e medie strutture di vendita idonei a soddisfare le esigenze di mercato, e nonostante anche la VAS avesse valutato negativamente l'insediamento di strutture di media e grande distribuzione; in sostanza, secondo le ricorrenti, le scelte comunali sarebbero affette da disparità di trattamento e contraddittorietà, poiché, pur affermandosi di voler contenere il consumo di suolo, sarebbero state assunte determinazioni di segno contrario, con conseguente necessità di compensare

le nuove superfici commerciali individuate, a scapito della potenzialità edificatoria dell'area delle ricorrenti;

III) i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, sotto più profili; ciò in quanto: (i) le previsioni degli articoli 7 e 41-*quinquies* della legge urbanistica n. 1150 del 1942, del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e degli articoli 8, 9 e 10 della legge regionale n. 12 del 2005 imporrebbero un sistema di disciplina urbanistica basato sul concetto di zona omogenea, legato alle vocazioni delle aree e alle esigenze della collettività e, nel caso di specie, l'area delle ricorrenti presenterebbe un'evidente vocazione edificatoria; inoltre, nel rigettare l'osservazione presentata dalle ricorrenti dopo l'adozione della variante, al fine di ottenere il ripristino della precedente destinazione urbanistica, il Comune si sarebbe limitato ad addurre una motivazione generica e di stile; nel caso di specie, una motivazione specifica sarebbe stata imposta, invece, sia dal sacrificio delle aspettative dei privati, basate sulla precedente pianificazione, sia dalla circostanza che la scelta assunta comporterebbe un incremento delle dotazioni di standard; peraltro, non emergerebbero evidenze istruttorie atte a dimostrare la necessità di un incremento delle strutture destinate a gioco e sport, né la necessità di destinare a tali finalità proprio l'area delle ricorrenti, in quanto mancherebbe un dimensionamento dei servizi nella zona in cui ricade la suddetta area; (ii) anche le esigenze di contenimento del consumo di suolo – richiamate dal Comune nella controdeduzione all'osservazione delle ricorrenti – sarebbero pretestuose, poiché il piano avrebbe previsto consistenti dotazioni di ambiti residenziali; (iii) sarebbero violati anche l'articolo 28 della legge n. 1150 del 1942, gli articoli 9, comma 3 e 46 della legge regionale n. 12 del 2005, i criteri di perequazione urbanistica sanciti dall'articolo 11 di quest'ultima legge ed emergerebbe, inoltre, il vizio di eccesso di potere per sviamento e per disparità di trattamento; ciò in quanto la destinazione a servizi dell'area delle ricorrenti equivarrebbe a un'espropriazione di valore, poiché si tratterebbe di standard funzionali al limitrofo insediamento commerciale, senza partecipazione ai benefici della relativa operazione di trasformazione urbanistica.

4. Si è costituito, per resistere al ricorso, il Comune di Giussano.

5. In prossimità dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno depositato documenti e memorie e hanno, inoltre, replicato alle produzioni avversarie.

6. All'udienza pubblica del 29 giugno 2017 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Con il primo motivo di ricorso vengono allegare plurime censure attinenti alle modalità di svolgimento della procedura di valutazione ambientale strategica della variante generale del PGT.

7.1 Ritiene il Collegio che, al riguardo, debba trovare accoglimento l'eccezione, sollevata dalla difesa comunale, di inammissibilità delle doglianze.

7.2 Occorre richiamare, infatti, l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, e pienamente condiviso dal Collegio, sui limiti alla configurabilità dell'interesse c.d. strumentale all'impugnazione di uno strumento urbanistico, ossia dell'interesse attinente al vantaggio astrattamente conseguibile, per effetto della riedizione dell'attività pianificatoria, da chi alleghi un vizio di tipo procedimentale. Secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza, *“tale impugnazione deve pur sempre ancorarsi a specifici vizi ravvisati con riferimento alle determinazioni adottate dall'Amministrazione in ordine al regime dei suoli in proprietà del ricorrente, e non può fondarsi sul generico interesse a una migliore pianificazione del proprio suolo, che in quanto tale non si differenzia dall'eguale interesse che quisque de populo potrebbe nutrire (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, nr. 4546)”* (così Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2011, n. 133).

Si tratta di un principio di carattere generale, valevole in tutti i casi in cui siano prospettati vizi procedimentali relativi all'*iter* di formazione di uno strumento urbanistico, e che è stato altresì specificamente declinato con riferimento ai vizi attinenti alla procedura di valutazione ambientale strategica. A tale ultimo riguardo la giurisprudenza, anche della Sezione, ha reiteratamente affermato che l'interesse a impugnare lo strumento pianificatorio non può esaurirsi nella generica aspettativa a una migliore pianificazione dei suoli di propria spettanza, richiedendosi, invece *“che le “determinazioni lesive” fondanti l'interesse a ricorrere siano effettivamente “condizionate”, ossia causalmente riconducibili in modo decisivo, alle preliminari conclusioni raggiunte in sede di V.A.S.”*,

con la conseguenza che l'istante ha l'onere di *“precisare come e perché tali conclusioni nella specie abbiano svolto un tale ruolo decisivo sulle opzioni relative ai suoli in sua proprietà (...)”* (così ancora Cons. Stato, n. 133 del 2011, cit. Cfr. anche le sentenze di questa Sezione n. 297 del 27 gennaio 2012, nonché n. 2250 del 29 novembre 2016, n. 2140 del 15 novembre 2016, n. 1097 del 26 maggio 2016, n. 81 del 14 gennaio 2016, n. 241 del 21 gennaio 2015, n. 2423 dell'8 ottobre 2014, n. 1605 del 18 giugno 2014, n. 1355 del 27 maggio 2014).

7.3 Nel caso oggetto del presente giudizio, le ricorrenti hanno affermato nel ricorso che il loro interesse a dolersi delle modalità – a loro avviso carenti e non adeguate – di svolgimento della VAS deriverebbe dalla circostanza che le scelte che hanno portato all'eliminazione della destinazione residenziale della loro area *“sono state recepite a seguito delle risultanze degli elaborati resi in sede di VAS che hanno suggerito, secondo appositi scenari, di prevedere una riduzione delle aree residenziali, nonché una rivisitazione del sistema produttivo e commerciale”* (v. pp. 4 e 5 del ricorso). Tale generica affermazione non chiarisce tuttavia se e in che modo le risultanze della VAS abbiano influito in modo decisivo sulla disciplina del fondo delle società ricorrenti.

Nella replica depositata in prossimità dell'udienza pubblica le stesse società hanno, poi, più diffusamente illustrato il loro interesse a dolersi della modalità di svolgimento della VAS, allegando che tale interesse deriverebbe dalla circostanza che la procedura sarebbe stata svolta su un solo scenario predeterminato (nel caso di specie, comportante la destinazione a standard del loro fondo), e non invece prendendo in considerazione più scenari alternativi, e che, laddove fossero state esaminate più alternative, si sarebbe potuti pervenire a una (auspicata) conferma delle scelte pianificatorie precedenti o a una disciplina diretta a distribuire, in funzione perequativa, i benefici derivanti dalla trasformazione edificatoria dell'ambito limitrofo a quello delle esponenti.

7.4 Deve tuttavia osservarsi che quanto allegato dalle ricorrenti non comprova il loro interesse a censurare la VAS.

Esse, infatti, non hanno dimostrato una specifica lesione derivante dagli esiti della procedura, ma hanno allegato – sostanzialmente – di aver subito un pregiudizio a causa della circostanza che l'Amministrazione non avrebbe preso in considerazione (e, quindi, sottoposto anche alla VAS) alternative di maggiore impatto ambientale (quale la conservazione della destinazione residenziale della loro area) o neutre dal punto di vista ambientale (quale la compartecipazione del fondo delle ricorrenti ai benefici del limitrofo comparto produttivo-commerciale).

Questa prospettiva, tuttavia, oblitera la natura e la funzione proprie della VAS, che è diretta a considerare l'impatto sull'ambiente di piani e programmi. La procedura mira, infatti, a orientare le scelte dell'Amministrazione aventi un potenziale impatto ambientale, consentendo di verificare tempestivamente l'opportunità di assumere le determinazioni che possono influire sull'ambiente e di prendere eventualmente in considerazione l'esistenza di alternative di minor impatto.

Ne deriva che, laddove l'Amministrazione intenda compiere, sulla base di proprie valutazioni, una scelta maggiormente conservativa dei valori ambientali rispetto a quella precedentemente assunta, la procedura di VAS non potrà in ogni caso costituire la sede per verificare l'opportunità, al contrario, di mantenere in vigore la disciplina di maggiore impatto ambientale, dimostrandone l'eventuale *“sostenibilità”*.

Conseguentemente, nessuna influenza sulle scelte comunali avrebbe potuto dispiegare un diverso svolgimento della VAS, atteso che – come detto – il Comune non era tenuto a prendere in considerazione in quella sede alternative di maggior impatto ambientale (o neutre da tale punto di vista) rispetto alle determinazioni che, secondo quanto allegato dalle ricorrenti, sarebbero state da esso ipotizzate prima e a prescindere dalla VAS.

7.5 Da ciò l'inammissibilità del primo motivo di ricorso.

8. E', poi, infondato il secondo motivo, con il quale si allega la contraddittorietà del dimensionamento degli insediamenti residenziali, produttivi e commerciali.

8.1 Non sono, infatti, ravvisabili i lamentati profili di incoerenza delle scelte che hanno portato – da un lato – alla soppressione della destinazione residenziale dell'area delle ricorrenti e – dall'altro lato – alla conferma dell'ambito produttivo-commerciale limitrofo.

Come correttamente evidenziato dalla difesa comunale, le ragioni di tali scelte emergono da quanto esposto nella Relazione del Documento di Piano. In tale elaborato, la determinazione di ridurre le edificazioni residenziali trova spiegazione nel rilievo che il PGT del 2009 consentiva di insediare una popolazione teorica stimabile tra i 35.912 e i 53.266 abitanti (a seconda del criterio di stima adottato), e che *“Tenendo conto che la popolazione attuale del comune è di 24.363 abitanti si evidenzia una sovrastima della capacità insediativa residenziale”* (v. p. 83 della Relazione, prodotta dal Comune quale doc. 17).

Quanto, invece, alle destinazioni produttive e terziarie, la stessa Relazione indica tra gli obiettivi specifici della variante generale al PGT la *“individuazione di nuove aree produttive per il rilancio e l’espansione delle attività industriali/artigianali sul territorio di Giussano”* (v. doc. 17 del Comune, p. 12) e rimarca, inoltre, che *“Date le caratteristiche di Giussano che ha sempre avuto una forte presenza di attività sia produttive che terziario/commerciali non si sono mai previste aree adeguate di nuovo impianto complementari al settore produttivo ovvero aree che prevedano il rafforzamento della struttura direzionale/terziaria”* (v. ancora p. 83 della Relazione – doc. 17 del Comune).

In sostanza, gli atti di piano risultano informati alla determinazione – di per sé non censurabile, in quanto rientrante nell’ampia discrezionalità propria delle scelte urbanistiche – di ridurre le edificazioni residenziali e di rafforzare, invece, le destinazioni produttive e direzionali/terziarie, previste anche nell’area confinante con quella delle ricorrenti.

8.2 D’altro canto, non risulta neppure comprovato che l’ambito limitrofo all’area delle ricorrenti sia destinato prevalentemente a funzioni commerciali o a ospitare grandi strutture di vendita.

La scheda dell’ambito TR9, allegata alla Relazione al Documento di Piano, prevede, infatti, che le destinazioni ammesse siano molteplici: alberghiero, sanitario, terziario/direzionale, produttivo di soli servizi e commerciale di media e piccola superficie. La stessa scheda, inoltre, stabilisce che *“Sono ammesse due unità di vendita nel comparto a sud di via Don Rinaldo Beretta e una nelle aree a nord di via Don Rinaldo Beretta, per un totale per l’intero ambito di trasformazione di massimo 3 unità”* e che, inoltre, *“non sono ammesse «strutture di vendita organizzate in forma unitaria»”*. Si tratta, quindi, di un ambito polifunzionale, nel quale sono consentite, tra l’altro, anche un massimo di tre piccole o medie strutture commerciali.

Né la mera circostanza che la Relazione al Documento di Piano abbia evidenziato (soprattutto ai paragrafi 2.6.3 e 4.5) la disponibilità di un articolato sistema di strutture commerciali sul territorio comunale può, di per sé, determinare l’irragionevolezza della previsione che consente di insediare nell’ambito TR9 anche piccole e medie strutture di vendita, con i limiti sopra indicati, anche perché la stessa relazione evidenzia pure la carenza di punti vendita per il settore alimentare.

Alla luce di tali dati, e tenuto conto delle indicazioni, sopra riportate, contenute nella Relazione al Documento di Piano, non colgono nel segno le censure delle ricorrenti, dirette a prospettare la contraddittorietà e l’incoerenza delle scelte comunali.

8.3 Non emerge, del resto, neppure una contraddittorietà delle scelte rispetto alle risultanze della VAS, come invece sostenuto dalle ricorrenti.

In particolare, esse richiamano il punto 3.3.3 del Rapporto ambientale e il Documento di scoping, dai quali risulterebbe una valutazione sfavorevole nei confronti dell’insediamento di strutture di grande e media distribuzione.

In realtà, per quanto è dato rilevare, sia il paragrafo 3.3.3 del Rapporto ambientale che il Documento di scoping confrontano diversi scenari pianificatori e, in questo contesto, si limitano a segnalare gli effetti potenzialmente nocivi sulle matrici ambientali dello “scenario 2”, che contempla – tra l’altro – la possibilità di *“inserimento di grandi aree commerciali destinate a centri commerciali della GDO”* (v. doc. 4 delle ricorrenti e docc.3 e 8 del Comune).

Come detto, tuttavia, non risulta che nell’ambito TR9 sia stato previsto l’insediamento di grandi aree commerciali.

8.4 Non emerge, infine, che l’eliminazione della destinazione residenziale dell’area delle ricorrenti sia finalizzata al reperimento di standard in favore del limitrofo ambito produttivo-commerciale, atteso che la scheda di tale ambito stabilisce che le relative dotazioni di servizi debbano essere definite

e quantificate dal piano attuativo e considerato che, comunque, l'area delle ricorrenti è stata destinata a "spazi pubblici a parco per il gioco e lo sport", al fine di sopperire a una carenza specifica attuale di tali servizi (come meglio si dirà nel prosieguo), e non invece a parcheggi (come talora affermato nel ricorso e nella replica delle ricorrenti).

8.5 Si conferma, pertanto, il rigetto delle censure articolate con il secondo mezzo.

9. E' infondato anche il terzo motivo di ricorso.

9.1 Non può, anzitutto, trovare accoglimento la prospettazione delle ricorrenti, laddove esse affermano che le scelte pianificatorie del Comune avrebbero obliterato l'evidente vocazione edificatoria dell'area di loro proprietà.

La nozione di naturale vocazione edificatoria può essere infatti appropriatamente impiegata soltanto nel contesto delle vicende espropriative, mentre non si attaglia al diverso ambito della disciplina d'uso dei suoli, poiché – postulando la preesistenza di un'edificabilità di fatto – contraddice la sottoposizione di ogni attività edilizia alle scelte pianificatorie dell'amministrazione (Cons. Stato, Sez. IV, 21 dicembre 2012, n. 6656). E tali scelte, per costante giurisprudenza, costituiscono espressione di ampia discrezionalità, e non sono perciò sindacabili dal giudice amministrativo, a meno che risultino inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono in concreto soddisfare (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 22 maggio 2014, n. 2649; Id., 25 novembre 2013, n. 5589; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1281).

9.2 Le ricorrenti lamentano, poi, l'eccessiva laconicità delle controdeduzioni con le quali il Comune ha rigettato la loro osservazione, formulata a seguito dell'adozione del piano, e affermano che, nel caso di specie, la determinazione assunta dal Comune richiedesse una motivazione specifica, che invece mancherebbe.

9.2.1 Al riguardo, deve anzitutto tenersi presente che le scelte urbanistiche non necessitano, di regola, di apposita motivazione, oltre a quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico-discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano (Ad. plen., n. 24 del 1999), salvo che ricorra una delle evenienze che, in conformità ai consolidati indirizzi della giurisprudenza (più volte richiamati anche da questa Sezione; v., tra le ultime: TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 15 settembre 2016, n. 1680; Id., 23 marzo 2015, n. 783; Id., 30 settembre 2014, n. 2404; Id., 22 luglio 2014, n. 1972), determinano un onere motivatorio più incisivo. Tali evenienze sono state ravvisate: a) nella lesione dell'affidamento qualificato del privato derivante da convenzioni di lottizzazione, da accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree, da aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi del titolo edilizio o di silenzio rifiuto su domanda di rilascio del permesso di costruire, ecc.; b) nel caso in cui l'autorità intenda imprimere destinazione agricola ad un lotto intercluso da fondi legittimamente edificati (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1 ottobre 2004, n. 6401; Id., 4 marzo 2003, n. 1197); c) nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico effettui un sovradimensionamento delle aree destinate ad ospitare attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale (cd. aree standard), quantificandole in misura maggiore rispetto ai parametri minimi fissati dall'articolo 3 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e dall'articolo 9, comma 3, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (cfr. Ad. plen. n. 24 del 1999; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 4 gennaio 2011, n. 4).

9.2.2 Nel caso oggetto del presente giudizio, tuttavia, le ricorrenti non vantano un affidamento giuridicamente rilevante al mantenimento della destinazione edificatoria dell'area di loro proprietà, non avendo concluso alcuna convenzione con il Comune funzionale alla relativa trasformazione. E, d'altro canto, non costituisce posizione di affidamento tutelabile in sede giurisdizionale quella del soggetto che veda semplicemente assegnata alla sua area una disciplina peggiorativa rispetto a quella dettata dai previgenti atti di pianificazione (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 20 giugno 2012, n. 3571; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 21 febbraio 2017, n. 434; Id., 30 settembre 2016, n. 1766; Id., 30 settembre 2014, n. 2404; TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 18 dicembre 2013, n. 1143).

9.2.3 Sotto altro profilo, non ricorre neppure il caso del fondo cui sia stata attribuita una destinazione agricola e che si trovi intercluso tra altri legittimamente edificati.

L'area, infatti, non è stata classificata come agricola, ma ha avuto una destinazione a servizi. Inoltre, secondo quanto risulta agli atti del giudizio, essa non è interclusa nel tessuto edificato, trattandosi di un lotto attiguo al cimitero e alla zona produttiva. In particolare, il fondo, di forma triangolare, confina su un lato con la fascia di rispetto cimiteriale, su altro lato con l'ambito di trasformazione a destinazione produttivo-commerciale TR 9 e sul terzo lato con una strada che la separa da un'ulteriore porzione dell'ambito TR 9.

9.2.4 La destinazione a servizi risulta, infine, adeguatamente motivata, contrariamente a quanto allegato dalle ricorrenti.

Deve infatti rilevarsi che la Relazione al Piano dei Servizi evidenzia, bensì, con riferimento alla totalità dei servizi e in rapporto all'intero territorio comunale, una tradizionale dotazione di standard, nel Comune di Giussano, superiore a quella richiesta normativamente (cfr. paragrafo 1.2 della Relazione – doc. 5 delle ricorrenti). Tuttavia, disaggregando il dato con riferimento ai singoli servizi, la stessa Relazione segnala, su tutto il territorio comunale, una carenza specifica di spazi pubblici attrezzati per il gioco e lo sport (cfr. paragrafo 1.2.3 della Relazione – doc. 5 delle ricorrenti e doc. 25 del Comune). Più in dettaglio, la Relazione evidenzia che, rispetto alla popolazione attuale, lo standard verificato per tale tipologia di servizi, sull'intero territorio comunale, è di 7,9 mq/abitante, contro i 9 mq/abitante richiesti dalla normativa (cfr. l'articolo 3, primo comma, lett. c) del decreto ministeriale n. 1444 del 1968).

Il Comune, peraltro, sottolineando la propria tradizione virtuosa in materia di servizi, ha ritenuto opportuno determinare il fabbisogno di spazi pubblici attrezzati per il verde e per lo sport attenendosi non già agli standard del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e alla dotazione minima di cui alla legge regionale n. 12 del 2005 (parametri rispetto ai quali, come detto, si registra comunque una insufficienza delle dotazioni attuali per tale specifica tipologia di servizi), ma a quelli, maggiori, stabiliti dalla previgente legge regionale n. 51 del 1975.

In questa prospettiva, la carenza di spazi per il verde e lo sport nella frazione di Robbiano – ove ricade l'area delle ricorrenti – è stata stimata in 51.494 mq in base alla popolazione attuale (cfr. ancora paragrafo 1.2.3 della Relazione – doc. 5 delle ricorrenti e doc. 25 del Comune) e in 65.324 mq tenendo conto dell'incremento della popolazione ipotizzato (cfr. paragrafo 2.1 – doc. 5 delle ricorrenti).

Alla luce di tali dati, la destinazione a servizi dell'area delle ricorrenti risulta adeguatamente motivata, in quanto non può ritenersi di per sé ingiustificata o arbitraria la scelta, operata dall'Amministrazione, di mirare in linea di massima ad assicurare e mantenere su tutto il territorio comunale l'elevato livello di servizi di cui la comunità locale da tempo tendenzialmente fruisce. Né può ritenersi, di per sé, sindacabile dal giudice la scelta amministrativa di assumere tra gli obiettivi specifici della variante di piano proprio il potenziamento dei servizi (v. Relazione al Documento di Piano, paragrafo 1.2, p. 12 – doc. 5 delle ricorrenti e doc. 17 del Comune).

9.2.5 Quanto, poi, al rigetto dell'osservazione delle ricorrenti, deve ricordarsi anzitutto che, secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza, le osservazioni successive all'adozione del piano costituiscono meri apporti collaborativi, in funzione di interessi generali e non individuali, per cui l'Amministrazione può semplicemente rigettarle laddove contrastino con gli interessi e le considerazioni generali sottese allo strumento urbanistico (cfr. *ex multis*: Cons. Stato, Sez. IV, 1° luglio 2014, n. 3294).

Ciò posto, le ricorrenti hanno chiesto, con la presentazione della loro osservazione, di ripristinare la precedente destinazione edificatoria dell'area di loro proprietà (doc. 6 delle ricorrenti), e al riguardo il Comune ha evidenziato che *“La richiesta di trasformare l'area di proprietà in edificabile è in contrasto con gli obiettivi e le strategie dell'Amministrazione Comunale di contenere l'edificazione”* (doc. 14 del Comune).

Tale motivazione non può ritenersi insufficiente o laconica, in quanto rinvia ai criteri di impostazione della variante generale al PGT, la quale – muovendo dalla constatazione che *“In questi ultimi anni si è assistito ad una vera esplosione di offerta residenziale sul territorio comunale...”* – si è prefissa, tra gli altri, l'obiettivo specifico della *“riduzione dell'offerta residenziale concessa dal PGT del 2009”* (v. Relazione al Documento di Piano, paragrafo 1.2, p. 12 – doc. 5 delle ricorrenti e doc. 17 del

Comune); e ciò in stretta connessione con la riscontrata eccedenza delle destinazioni residenziali precedentemente previste rispetto alla popolazione del Comune (v. ancora la già richiamata p. 83 della stessa Relazione).

Né può accedersi alla prospettazione delle ricorrenti, secondo le quali il richiamo alle esigenze di contenimento del consumo di suolo sarebbe pretestuoso, in quanto il medesimo piano avrebbe previsto consistenti dotazioni di ambiti residenziali: la circostanza di fatto che siano state previste ulteriori destinazioni residenziali è stata, infatti, solo genericamente allegata, e risulta del tutto sfornita di prova.

D'altro canto, deve pure rilevarsi che dai criteri di impostazione della variante si evince che il disegno di contenere le edificazioni residenziali si accompagna – come detto – alla scelta di individuare *“nuove aree produttive per il rilancio e l’espansione delle attività industriali/artigianali sul territorio di Giussano”* (v. Relazione al Documento di Piano, paragrafo 1.2, p. 12 – doc. 5 delle ricorrenti e doc. 17 del Comune). Dati, questi, dai quali si evince che il Comune non abbia inteso tanto contenere il consumo di suolo – come affermato nel ricorso – quanto piuttosto le edificazioni residenziali, quale quella precedentemente prevista nell’area delle ricorrenti.

9.3 Non possono trovare accoglimento neppure le censure contenute nell’ultima parte del terzo motivo di ricorso, ove si allega la violazione della disciplina normativa in materia di perequazione e l’eccesso di potere per sviamento e disparità di trattamento.

Al riguardo, deve anzitutto osservarsi che la scelta attinente sia all’*an* che, eventualmente, al *quomodo* dell’impiego degli strumenti perequativi di cui all’articolo 11 della legge regionale n. 12 del 2005 è connotata da ampia discrezionalità e non può, perciò, essere sindacata dal giudice, se non laddove risulti manifestamente illogica o arbitraria.

Parimenti, anche la possibilità di censurare l’esercizio del potere di pianificazione territoriale per disparità di trattamento è contenuta entro limiti rigorosi. E ciò in considerazione della circostanza che, di per sé, tale vizio *“è configurabile soltanto nel caso di assoluta identità di situazioni di fatto e di conseguente assoluta irragionevole diversità di trattamento riservato alle stesse”* (così, *ex multis*, Cons. giust. amm. Sicilia, 14 marzo 2014, n. 133) e che, d’altro canto, l’amministrazione dispone di un’ampia discrezionalità nel compimento delle scelte pianificatorie, le quali comportano necessariamente, per loro stessa natura, la differenziazione del trattamento dei suoli (v. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 9 aprile 2015, n. 903; Id., 23 marzo 2015, n. 783).

Nel caso oggetto del presente giudizio, la mera circostanza che l’area di proprietà delle ricorrenti sia limitrofa all’ambito produttivo-commerciale non imponeva perciò all’Amministrazione di includerla entro il perimetro di tale ambito. Né – d’altra parte – emerge la manifesta irragionevolezza della determinazione assunta nel caso concreto, o il perseguimento di un fine sviato, atteso che, come detto, la destinazione a parco per il gioco e lo sport è volta a sopperire alla carenza attuale di tale tipologia di servizi nella frazione di Robbiano, e non risulta invece diretta a vantaggio dell’operazione di trasformazione dell’ambito TR 9, la cui edificazione dovrà comunque garantire il reperimento delle necessarie dotazioni di servizi.

La differente disciplina cui è stato assoggettato il lotto delle ricorrenti rispetto al compendio limitrofo non evidenzia, infine, una disparità arbitraria tra situazioni identiche, se solo si considera che la variante generale ha confermato la previsione dell’ambito di trasformazione già precedentemente stabilito, intervenendo invece sulla proprietà delle ricorrenti, che aveva una destinazione residenziale, e non produttiva.

10. In definitiva, per tutte le ragioni sin qui esposte, il ricorso deve essere respinto.

11. La complessità delle questioni affrontate sorregge, tuttavia, la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 29 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Floriana Venera Di Mauro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Floriana Venera Di Mauro

IL PRESIDENTE

Mario Mosconi

IL SEGRETARIO