

**Pubblicato il 27/02/2018**

**Sent. n. 564/2018**

**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 3006 del 2013, proposto da:

- Mondial Lus S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, Enrico Carnelli, Umberto Legnani, Maria Luisa Branca, Giulia Legnani e Sara Legnani, rappresentati e difesi dall'Avv. Liberto Losa ed elettivamente domiciliati presso lo studio dello stesso in Milano, Via Aurelio Saffi n. 10; contro

- il Comune di Saronno, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Aldo Travi ed elettivamente domiciliato in Milano, Via Corridoni n. 39, presso la Segreteria del T.A.R.; nei confronti di

- Immobiliare Stampa S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio; per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio comunale di Saronno n. 27 del 15 giugno 2013, di cui è stato pubblicato il relativo avviso sul B.U.R.L. n. 41 del 9 ottobre 2013, recante "Piano di Governo del Territorio (P.G.T.): Esame osservazioni e controdeduzioni – Approvazione ex art. 13 della L.R. 11.3.2005 n. 12 Legge per il Governo del Territorio", limitatamente alle previsioni del citato Piano di Governo del territorio relative all'ambito di Riordino e Riqualficazione urbana lungo il Lura – ARU 6;

- di tutti gli atti presupposti, consequenziali e connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 5 dicembre 2017, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

**FATTO**

Con ricorso notificato in data 6 dicembre 2013 e depositato il 13 dicembre successivo, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Saronno n. 27 del 15 giugno 2013, recante l'approvazione del Piano di Governo del Territorio, limitatamente alle previsioni relative all'ambito di riordino e riqualficazione urbana lungo il Lura – ARU 6.

I ricorrenti sono proprietari del compendio immobiliare sito in Saronno, Via Manzoni n. 4, contraddistinto in catasto al foglio n. 12, mappale n. 258, in cui è presente un edificio industriale

disMESSo di tre piani fuori terra risalente agli anni '60, ricompreso dal P.G.T. approvato tra gli edifici con caratteristiche fisico morfologiche che connotano l'esistente (scheda n. 73 dell'elaborato QC\_10). In fase di adozione del P.G.T. l'area di proprietà dei ricorrenti veniva inclusa tra le aree destinate a trasformazione nel perimetro dell'Ambito di Riordino e Riqualficazione urbana lungo il Lura – ARU 6, prevedendosi un arretramento del fabbricato, previa parziale demolizione dello stesso, rispetto alla sponda del torrente Lura per la realizzazione di piste ciclopedonali, l'obbligo di mantenimento della facciata principale dell'ex fabbricato LUSS lungo Via Alessandro Manzoni e la possibilità di recupero edilizio del predetto fabbricato industriale, con l'attribuzione di una potenzialità edificatoria pari all'indice fondiario medio di zona perequato. Tuttavia, in sede di approvazione del P.G.T., la potenzialità edificatoria è stata ridotta a 1 mq/mq ed è stato previsto un arretramento dal torrente Lura di 30 m, al posto degli originari 10 m.

Assumendo l'illegittimità delle predette prescrizioni, i ricorrenti hanno impugnato il P.G.T. approvato, eccependo, sotto diversi profili, la violazione dell'art. 10 della legge n. 1150 del 1942, degli artt. 7 e ss., e in particolare dell'art 13, della legge regionale n. 12 del 2005, l'eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e illogicità manifesta, la violazione del giusto procedimento e il difetto di istruttoria e di motivazione (i primi due motivi).

Poi sono stati dedotti, sotto vari profili, la violazione degli artt. 7 e ss. della legge regionale n. 12 del 2005, dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e illogicità manifesta, la perplessità e il difetto di istruttoria e di motivazione (i motivi dal terzo al sesto). Infine, la violazione degli artt. 7 e ss. della legge regionale n. 12 del 2005, l'eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e illogicità manifesta, l'irrazionalità e il difetto di istruttoria e di motivazione (il settimo motivo, rubricato però con il n. 6).

Si è costituito in giudizio il Comune di Saronno, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

Alla pubblica udienza del 5 dicembre 2017, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1. Il ricorso è infondato.

2. Con il primo motivo, da trattare congiuntamente al sesto in quanto strettamente connessi, si deduce l'illegittimità dell'introduzione nel P.G.T. approvato di una fascia di rispetto di ben 30 m dal torrente Lura che invece non sarebbe stata affatto contemplata nel Piano adottato.

2.1. La censura è infondata.

In fase di adozione del P.G.T. con riguardo alla zona in cui è situata l'area di proprietà dei ricorrenti (ARU 6) era già stato previsto l'obiettivo di garantire la prosecuzione dei percorsi lungo il torrente Lura, con la necessità di arretramento degli edifici posti sui predetti percorsi (cfr. all. 4 e 5 del Comune). In sede di approvazione del P.G.T. si è indicata una fascia di arretramento di 30 m rispetto al torrente, avente tuttavia carattere indicativo e di orientamento e da applicare "compatibilmente con i limiti dati dalla fattibilità degli interventi o dall'esistenza di edifici"; è stata altresì prescritta l'individuazione di misure per la riduzione del rischio idraulico derivante dal torrente (cfr. all. 9 del Comune).

La previsione impugnata, quindi, oltre ad essere coerente con quanto già stabilito in sede di adozione del P.G.T., va intesa anche come finalizzata alla prevenzione del rischio idraulico e, comunque, rappresenta una indicazione di massima, priva di carattere vincolante, da applicare tenendo conto del tessuto edilizio ed urbanistico preesistente. A tal fine anche la difformità grafiche riscontrabili negli atti non assumono rilievo invalidante delle schede o dei documenti del Piano, stante l'assenza di prescrittività delle richiamate previsioni.

2.2. Ciò determina il rigetto delle suesposte censure.

3. Con la seconda doglianza si assume che le rilevanti e radicali modifiche apportate in sede di approvazione del P.G.T., rispetto al contenuto di quello adottato, avrebbero dovuto indurre il Comune a ripubblicare il Piano per garantire agli interessati la possibilità di interloquire sulle modifiche nel frattempo intervenute.

3.1. La censura è infondata.

Sebbene, in base ad un consolidato orientamento giurisprudenziale, la rielaborazione complessiva di uno strumento di pianificazione territoriale, avvenuta in sede di approvazione definitiva dello stesso, comporti la necessità della sua ripubblicazione, va tuttavia osservato che ricorre una tale ipotesi allorquando fra la fase di adozione e quella di approvazione siano intervenuti mutamenti tali da determinare un cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri che presiedono alla sua impostazione (cfr., da ultimo, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 dicembre 2017, n. 2393).

Con riferimento ai piani urbanistici dei Comuni, la giurisprudenza esclude che si possa parlare di rielaborazione complessiva del piano quando in sede di approvazione vengano introdotte modifiche che riguardano la disciplina di singole aree o singoli gruppi di aree (cfr. Consiglio di Stato, IV, 4 dicembre 2013, n. 5769; 30 luglio 2012, n. 4321; 27 dicembre 2011, n. 6865).

Nella fattispecie de qua, va evidenziato come le innovazioni introdotte nella fase di approvazione siano il risultato dell'accoglimento di osservazioni presentate da altri soggetti, in particolare di alcuni cittadini che, al fine di salvaguardare l'area, hanno chiesto un drastico abbattimento della capacità edificatoria rispetto alle zone situate a ridosso del torrente Lura (cfr. all. 6 del Comune). In tali casi trova applicazione la norma dell'art. 13, comma 9, della legge regionale n. 12 del 2005 che esclude la necessità di nuova pubblicazione in caso di approvazione di "... controdeduzioni alle osservazioni e di recepimento delle prescrizioni provinciali e regionali ...". Va, poi, osservato che nessuna disposizione impone di concedere nuovi termini per la presentazione di ulteriori osservazioni (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 dicembre 2017, n. 2393; 23 settembre 2016, n. 1700).

3.2. Ciò determina il rigetto della predetta censura.

4. Con la terza doglianza si deduce la contraddittorietà del comportamento dell'Amministrazione che in sede di controdeduzioni ha respinto, per contrasto con i criteri posti alla base del P.G.T., una osservazione che chiedeva la riduzione dell'indice edificatorio per l'ambito ARU 6 e successivamente, in fase di approvazione del Piano, ha invece ridotto il predetto indice senza una valida ragione.

4.1. La doglianza è infondata.

In fase di esame delle osservazioni presentate dai cittadini, la commissione tecnica ha proposto di respingere l'osservazione n. 23F.3 (formulata dalla sig.ra Calò: all. 9 al ricorso) con cui si chiedeva una consistente riduzione della capacità edificatoria anche per l'ambito ARU 6.

Nondimeno, durante il dibattito consiliare (sulla rilevanza di tale momento, cfr. Consiglio di Stato, IV, 22 febbraio 2017, n. 821, punto 2.4), in seguito ad un emendamento presentato da un consigliere comunale, seguito da puntuale discussione (cfr. all. 7 del Comune, pag. 55), si è giunti ad una conclusione parzialmente differente, ossia si è deciso di ridurre la capacità edificatoria del comparto ad 1 mq/mq, seppure in misura minore rispetto a quanto richiesto in sede di osservazione (indice territoriale 0,40 mq/mq e per trasferimento 0,10 mq/mq: all. 6 del Comune).

Tale determinazione appare legittima sia da un punto di vista procedimentale che nel merito, atteso che le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono sorrette da ampia discrezionalità e in tale ambito la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarità o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato del privato a una specifica destinazione del suolo, nel caso non sussistenti (Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2017, n. 451).

Del resto, gli specifici rilievi formulati dai ricorrenti, oltre ad impingere nel merito delle scelte dell'Amministrazione, non si fondano su elementi obiettivi in grado di dimostrare l'abnormità o l'evidente irragionevolezza delle determinazioni comunali in relazione ai dati fattuali posti alla base delle stesse, soprattutto avuto riguardo alla decisione di evitare un eccessivo aumento del carico urbanistico in una zona, già abbastanza satura, situata nel centro cittadino e per di più posta nelle immediate vicinanze del torrente Lura.

4.2. Oltretutto, in materia urbanistica, non opera il principio del divieto di reformatio in peius, in quanto in tale materia l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte che relega l'interesse dei privati alla conferma della previgente disciplina – peraltro nel caso di specie prevista soltanto nel P.G.T. adottato – ad interesse di mero fatto non tutelabile in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, IV, 24 marzo 2017, n. 1326; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 dicembre 2017, n. 2393; 21 settembre 2017, n. 1846).

4.3. Ciò determina il rigetto della doglianza.

5. Con la quarta e la quinta censura, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si deduce la contraddittorietà e il difetto di motivazione di una determinazione finalizzata alla limitazione dello sviluppo di un'area a rilevante vocazione edificatoria, pur in presenza di indirizzi strategici di segno opposto, risultando oltretutto prive di supporto le ragioni di una tale scelta pianificatoria.

5.1. Le doglianze sono infondate.

I ricorrenti lamentano una sensibile riduzione della capacità edificatoria riservata al loro comparto, sottolineando il contrasto di tale determinazione con gli obiettivi e gli indirizzi generali formulati in sede di attività pianificatoria. Tale censura tuttavia si scontra con la richiamata ampia discrezionalità riconosciuta al Comune nell'individuazione della destinazione e del correlato indice edificatorio da attribuire alle varie zone del proprio territorio. Inoltre non sembrano essere stati considerati adeguatamente né il fatto che l'indice edificatorio è stato soltanto ridotto e non completamente eliminato, né la circostanza che l'ambito ricomprende anche un'area appartenente ad un diverso soggetto.

Quanto, poi, all'eccezionale contrasto tra gli indirizzi di Piano e le specifiche prescrizioni dettate per le singole zone, va evidenziato che la portata generale dei primi difficilmente può dare luogo ad un'effettiva inconciliabilità con le consequenziali determinazioni, disciplinanti i singoli contesti e perciò molto più dettagliate. In ogni caso, il Documento di Piano ha considerato in maniera specifica alcune aree di trasformazione che si affacciano sul Lura – corso d'acqua soggetto a particolare salvaguardia –, attribuendo loro una potenzialità edificatoria diversa, da valutare caso per caso, senza tuttavia ulteriori specificazioni (all. 10 al ricorso, pagg. 7-8 e 12); ciò rende infondata l'eccezione di contraddittorietà tra gli atti generali di pianificazione e quelli disciplinanti l'Ambito ARU 6.

5.2. Non sussiste nemmeno la dedotta sproporzione tra la facciata del fabbricato che deve essere conservata e la residua potenzialità edificatoria riconosciuta all'area, tenuto conto che la perizia giurata allegata al ricorso (all. 15) ha ritenuto un dato incontestato l'obbligo di arretramento di 30 m rispetto al torrente Lura, senza però avvedersi del carattere indicativo e di orientamento dello stesso, comunque da applicare “compatibilmente con i limiti dati dalla fattibilità degli interventi o dall'esistenza di edifici” (cfr. precedente punto 2.1); in tal modo la prospettazione attorea risulta fondata su un dato non condiviso e quindi in grado di infirmare anche le raggiunte conclusioni.

5.3. Pertanto, anche le predette censure vanno respinte.

6. Con l'ultima doglianza si deduce l'erroneità dell'inserimento nell'ARU 6 anche di un compendio immobiliare, di proprietà di Immobiliare Stampa S.r.l., che non avrebbe le caratteristiche per essere accomunato alla proprietà dei ricorrenti, né da un punto di vista storico né architettonico.

6.1. La doglianza è infondata.

L'inserimento nello stesso ambito in cui sono collocati gli immobili di proprietà dei ricorrenti anche di un altro compendio immobiliare risulta pienamente giustificato dalla contiguità degli stessi e dalla loro collocazione nella medesima zona; la necessità di procedere ad una riqualificazione razionale ed efficace richiede l'individuazione di ambiti funzionali di intervento di una certa consistenza, al fine

di consentire all'Amministrazione l'ottimale perseguimenti dei propri obiettivi in sede di pianificazione territoriale. In ogni caso si tratta di una determinazione altamente discrezionale che non può essere contestata se non per abnormità o illogicità manifeste che, nel caso di specie, non sembrano sussistenti.

6.2. Ciò determina il rigetto anche della scrutinata doglianza.

7. In conclusione, il ricorso deve respinto.

8. In relazione alle peculiarità della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 5 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Angelo Fanizza, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Mario Mosconi

IL SEGRETARIO