

Pubblicato il 29/06/2018

Sent. n. 1615/2018

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 1529 del 2013, proposto da: Margherita Franzini e Carla Franzini, rappresentate e difese dall'avvocato Massimo Canclini, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, piazza Cinque Giornate, 3;

contro

Comune di Grosio, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Bianchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, corso Italia, 8;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Grosio, n. 63 del 15.12.2012, recante l'approvazione del Piano di Governo del Territorio, nella parte in cui imprime ai mapp. 64, 428, 430 del fg. 63, la destinazione AGR 2 zone agricole ordinarie;

della deliberazione del Consiglio Comunale di Grosio, n. 25 del 25.5.2012, di adozione del PGT; di ogni altro atto preordinato, presupposto e connesso, e tra questi le "integrazioni al Documento di Piano del maggio 2011".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2018 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti sono comproprietarie di alcuni fondi, siti nel Comune di Groni, posti a ridosso di vecchie edificazioni, sulla via Boccardo, aventi una estensione di mq 1810 e contraddistinti al mapp. 64, 428, 430 del fg. 63. Su dette aree insistono degli edifici.

Nella stessa zona, dalla parte opposta a Via Boccardo, vi sono altre aree, di differenti proprietari. Nel previgente PRG tutte le aree lungo via Boccardo erano classificate in zona agricola E3.

L'A.C. ha avviato nel 2008 il procedimento per l'approvazione del PGT. In fase di stesura del PGT, i predetti fondi ubicati sui due lati della Via, vennero ricompresi all'interno di due ambiti di trasformazione (ATR), contraddistinti dai nn. 8 e 9: il secondo di questi due ambiti andava ad interessare le aree delle ricorrenti.

Detta qualificazione si ricava dal Documento di piano definito "Quadro definitivo delle strategie ed azioni di piano individuazione degli ambiti di trasformazione" (cfr. doc. n. 7 di parte ricorrente).

A seguito delle nuove elezioni, l'Amministrazione nel 2011, ha rivalutato le scelte pianificatorie, approvando un atto di integrazione al documento di Piano, prevedendo la soppressione di 8 dei 17 ambiti di trasformazione originariamente previsti, con la conseguenza che l'ambito di trasformazione n. 9 viene stralciato, mantenendo la destinazione agricola, a differenza dell'ambito 8 che viene invece mantenuto come edificabile.

Il Consiglio Comunale ha adottato il PGT con delibera n. 25 del 25.5.2012, assegnando alle aree delle ricorrenti la destinazione AGR 2 zone agricole ordinarie, mentre le aree ricomprese nell'ambito n. 8 sono state classificate come zone RES 3, con possibilità di nuova edificazione diretta.

L'osservazione presentata dalle ricorrenti in data 12.9.2012 veniva respinta, con la seguente motivazione *“l'introduzione di un nuovo ambito di trasformazione richiede l'apertura di un nuovo procedimento di VAS. Non si ritiene opportuno inserire i mappali di proprietà delle osservanti in zona RES3 in quanto l'ambito merita di essere mantenuto quale polmone agricolo”*.

Il PGT è stato approvato con la delibera n. 63 del 15.12.2012.

Avverso gli atti in oggetto, con ricorso notificato in data 30 maggio 2013 e depositato il 19 giugno 2013, le Sigg. Franzini hanno proposto le seguenti censure:

1) eccesso di potere per difetto e carenza di motivazione degli atti del PGT nella parte in cui ha confermato la destinazione agricola dei mapp. 64, 428, 430 del fg. 63; perplessità, irragionevolezza e contraddittorietà della motivazione; eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e irragionevolezza; eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità e contraddittorietà della scelta urbanistica: sostengono le ricorrenti di aver maturato una aspettativa che imponeva una puntuale motivazione, soprattutto perché i due ambiti (n. 8 e 9), presentano le medesime caratteristiche, ma, dopo la “revisione” 2011 del documento di Piano, hanno avuto una differente qualificazione, senza una adeguata motivazione. La circostanza che l'introduzione di un nuovo ambito richiederebbe l'apertura di un nuovo procedimento di valutazione ambientale strategica non è una giustificazione puntuale, in quanto l'ambito di trasformazione era già stato oggetto di positiva disamina in sede di valutazione ambientale strategica nella prima stesura del documento di Piano;

2) eccesso di potere per difetto e carenza di motivazione degli atti del PGT nella parte in cui ha confermato la destinazione agricola dei mapp. 64, 428, 430 del fg. 63; perplessità, irragionevolezza e contraddittorietà della motivazione; eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità e irragionevolezza: eccesso di potere per disparità di trattamento, illogicità e contraddittorietà della scelta urbanistica: stante l'identità delle aree incluse nell'ambito n. 8 e 9, risulta carente la diversa destinazione impressa, destinazione che avrebbe richiesto una motivazione “rafforzata”, considerando che le zone RES 3 sono classificate come “ambiti a destinazione mista con edificazione diffusa”, per cui una delle finalità è la densificazione edilizia, mentre la zona AGR 2 non rientra tra gli ambiti agricoli strategici, per cui non sussisteva l'obbligo di destinare a verde queste aree. Censura altresì il diverso trattamento rispetto ad altre aree, che in accoglimento alle osservazioni, hanno avuto una destinazione edificabile, senza necessità di espletare una nuova VAS.

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

Il Comune si è poi costituito con nuovo difensore, in data 9.3.2018.

Alla pubblica udienza del 16 maggio 2018, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1) Con il presente ricorso le sigg. Franzini, in qualità di proprietarie di un compendio immobiliare nel Comune di Grosio, hanno impugnato le delibere di adozione e approvazione del PGT, contestando la destinazione impressa alle loro aree.

Come emerge dalla ricostruzione in fatto, le loro aree erano classificate nel preesistente PRG come agricole, al pari delle aree limitrofe; in sede di stesura del PGT, venivano creati vari ambiti di trasformazione (ATR), tra cui il n. 8 interessante le aree limitrofe e il n. 9 che ricomprendeva la loro proprietà, con destinazione edificabile.

Tuttavia a seguito del cambio dell'Amministrazione, sono state introdotte modifiche al documento di piano del 2011, riducendo i comparti edificatori previsti da 17 a 8, tra cui anche quello delle ricorrenti, ma non quello limitrofo.

Va evidenziato che l'inserimento dell'area delle ricorrenti in un ambito edificabile è avvenuto solo con il documento di piano, in fase di studio: è opportuno ricordare infatti che in base alla L.R. 12/2004 l'amministrazione deve predisporre un documento di piano, in base al quale l'Autorità competente esprime il parere di valutazione ambientale strategica.

Nel piano adottato e nel piano approvato le aree mantenevano la medesima destinazione originaria, cioè agricola.

2) Il ricorso è infondato.

2.1 Nel primo motivo le ricorrenti lamentano un difetto di motivazione, rispetto alla scelta di imprimere una differente destinazione tra i due comparti 8 e 9.

Nell'atto di integrazioni del piano (definito atto di integrazione al documento di Piano), l'Amministrazione si limita ad affermare che dei 17 ambiti di trasformazione originariamente previsti, di cui 2 di riqualificazione urbana, 8 sono stati soppressi, privilegiando quelli con livello di priorità maggiore, in quanto la nuova amministrazione ha ritenuto di stralciare gli ambiti ritenuti più problematici.

Nell'addendum alla Vas si legge che "la decisione di ridurre gli ambiti di trasformazione che hanno minori probabilità di essere attuati e minore coerenza con gli obiettivi di piano, condivisi dall'attuale amministrazione, non può che avere riscontro positivo".

Evidenziano le ricorrenti che aree di cui agli ambiti nn. 8 e 9 da sempre classificate nel medesimo modo, sono state trattate in modo differente.

Ritiene il Collegio che le ricorrenti non abbiano una posizione di aspettativa qualificata, dal momento che, salvo che nella fase di studio, in cui all'area è stata assegnata una destinazione differente rispetto a quella agricola, nel Prg previgente l'immobile era classificato come E3 e nel Pgt adottato e approvato AGR2.

Solo in una fase preliminare di studio è stata proposta la sua trasformazione in edificabile.

Sul punto si richiama l'orientamento pacifico della giurisprudenza secondo cui le scelte pianificatorie operate dalla Pubblica amministrazione non possono essere condizionate neppure dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante, con il solo limite dell'esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico esecutivo (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato o quantomeno adottato e tale, quindi, da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione (ex multis T.A.R. Torino, (Piemonte), sez. II, 03/01/2018, n. 11).

La scelta di confermare la destinazione agricola, nonostante in sede di studio le aree fossero inserite in un ambito di trasformazione, non richiedeva una specifica motivazione, essendo la conseguenza di una scelta più generale di riduzione degli ambiti edificabili. L'obbligo di motivazione è assolto indicando i profili generali e i criteri a base delle scelte effettuate, senza necessità di motivazione puntuale e specifica delle scelte in ordine alla destinazione di singole aree o immobili. Come si ricava dall'integrazione al Documento di Piano del 2011, la finalità dello stralcio è di ridurre gli ambiti di trasformazione per "garantire una gestione più puntuale delle espansioni urbanistiche", in considerazione del dato di fatto che nel quinquennio di vigenza del DdP solo il 27% "avrebbe potuto aspirare ad esser attuato".

La difesa del Comune ha poi precisato in sede processuale, che il comparto n. 8 è zona in cui solo una porzione è inedificata ma accerchiata dal tessuto consolidato, mentre il n. 9 ha una conformazione più idonea ad assicurare il polmone verde.

E' indubbio che le due aree n. 8 e n. 9 siano limitrofe, ma la scelta di rendere edificabile una e mantenerne la destinazione dell'altra non risulta illogica, sia per la finalità generale che l'Amministrazione si è posta, sia per la diversa conformazione dei due comparti.

Le ricorrenti contestano anche la motivazione, nella parte in cui l'Amministrazione afferma che la richiesta di aumentare il peso insediativo comporta l'apertura di un nuovo procedimento di valutazione ambientale strategica: secondo la tesi delle ricorrenti tale fase endoprocedimentale non sarebbe necessaria, in quanto l'ambito di trasformazione era già stato oggetto di positiva disamina in sede di Vas, in fase di prima stesura del Piano e successivamente alla revisione operata dalla nuova amministrazione comunale, nell'ambito del procedimento Vas ci si era limitati a prendere atto della opzione di stralciare alcuni degli ambiti originariamente previsti di trasformazione.

Anche questo profilo non può essere condiviso.

La prima procedura di VAS (quella cioè esperita nella prima versione del Documento di Piano, quindi nel 2008), si è arrestata alla seconda conferenza di valutazione, senza giungere a conclusione, con il Parere motivato e la Dichiarazione di Sintesi finale. Solo la seconda procedura di VAS, avviata dopo il cambio di amministrazione, nel 2011, è giunta a compimento, sulla base di atti che prevedevano per il comparto n. 9 il mantenimento della preesistente destinazione, per cui modificare la destinazione di un comparto, che crea un non trascurabile aumento del peso insediativo, avrebbe comportato necessariamente la riattivazione della procedura VAS.

2.2 Nella seconda censura le ricorrenti lamentano la disparità di trattamento con i proprietari di aree che avrebbero la stessa collocazione e le cui osservazioni sono state accolte. In verità la difesa dell'Amministrazione ha rilevato come le situazioni fossero differenti, in quanto il Sig. Valmadre ha chiesto il mantenimento dell'area a verde, il Sig. Pini è proprietario di area confinante con il tessuto consolidato, su cui insiste un fabbricato, il Sig. Caspani ha un fondo con caratteristiche differenti rispetto al n. 9.

E' pacifico che la disparità di trattamento presuppone e richiede l'identità di posizioni, presupposti che nel caso in esame non sono stati dimostrati.

Sotto altro profilo, le ricorrenti lamentano che la scelta operata dal Comune sarebbe illogica in quanto le zone AGR2 non rientrano in ambiti agricoli strategici individuati dal PTCP e, pertanto, non sussisteva la necessità di destinarle a "verde". Anche questo profilo è infondato: la scelta di mantenere la destinazione a verde risponde all'esigenza di implementazione del polmone verde, finalità che non implica che le aree dovessero essere individuate negli ambiti strategici agricoli, dal momento che la destinazione a verde agricolo di un'area, non deve soddisfare in modo diretto ed immediato gli interessi agricoli, potendosi giustificare con le esigenze di un ordinato governo del territorio (in tal senso da ultimo Consiglio di Stato, sez. IV, 22/01/2018, n. 407).

3) Il ricorso va quindi respinto.

In considerazione della natura della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate.

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 16 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Antonio De Vita, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvana Bini

IL PRESIDENTE

Mario Mosconi

IL SEGRETARIO