

Pubblicato il 10/12/2018

Sent. n. 2761/2018

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 728 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Danilo Giovanni Daniel ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Viale Caldara n. 43;

contro

- il Comune di Travedona Monate, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Luigi Vernile ed elettivamente domiciliato in Milano, Via Hoepli n. 3, presso lo studio dell'Avv. Claudio Sala;

- la Provincia di Milano, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della delibera di Consiglio comunale di Travedona Monate del 29 novembre 2014 n. 33, di approvazione del Piano per il Governo del Territorio (P.G.T.), nonché degli inerenti elaborati ed atti connessi e presupposti, ivi compresa la delibera di adozione del 7 dicembre 2013 n. 36, come da avviso pubblicato sul B.U.R.L. – Serie Avvisi e Concorsi n. 17 del 22 aprile 2015.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Travedona Monate;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 9 ottobre 2018, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso introduttivo, notificato in data 6 marzo 2015 e depositato il 2 aprile successivo, la [omissis] ha impugnato la delibera di Consiglio comunale di Travedona Monate 29 novembre 2014 n. 33, di approvazione del Piano per il Governo del Territorio (P.G.T.).

La [omissis] è proprietaria di [omissis], sita nel Comune di Travedona Monate (VA), che si trova all'interno di un Parco, assoggettato in parte ad un vincolo di destinazione paesistica, ed è costituita da tre piani fuori terra, oltre al sottotetto. Attraverso il P.G.T. approvato, il Comune ha attribuito al predetto complesso immobiliare la classificazione a Zona AS – Ambito di Salvaguardia, con la conseguente applicazione della disciplina contenuta nell'art. 25 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano delle Regole, a tenore del quale non sono ammessi gli interventi di manutenzione straordinaria, essendo consentiti unicamente il restauro e il risanamento conservativo; le destinazioni

d'uso ammesse sono la turistico-ricettiva, la residenziale, la residenziale-turistica e la ristorazione. In sede di osservazioni, la società ricorrente ha chiesto di rendere ammissibili gli interventi di ristrutturazione edilizia estesa a tutto il volume esistente, nel rispetto delle caratteristiche morfotipologiche delle configurazioni edificate esistenti, o quantomeno di consentire gli interventi di manutenzione straordinaria, ma il Consiglio non ha ritenuto di accoglierla sul presupposto che "l'ipotesi avanzata circa la possibilità di intervenire sul volume esistente fino alla ristrutturazione edilizia non può spingersi fino ad interventi che possano permettere la completa demolizione. Per questo rimane confermato solo il restauro e il risanamento conservativo come uniche possibilità di intervento coordinato e coerente con l'entità dell'edificio".

Assumendo l'illegittimità del P.G.T. approvato, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento in parte qua per violazione dell'art. 42, secondo comma, Cost. e dell'art. 3 del D.P.R. n. 380 del 2001, per eccesso di potere sotto il profilo dell'illogicità manifesta e della contraddittorietà, per violazione dei parametri di riferimento del P.T.C.P. di Varese e per eccesso di potere sotto il profilo della carenza di motivazione.

Ulteriormente è stato dedotto l'eccesso di potere sotto il profilo della erroneità dei presupposti, della contraddittorietà e della illogicità manifesta.

Infine, sono stati dedotti la violazione dell'art. 13, commi 7 e 7 bis, della legge regionale n. 12 del 2005 e l'eccesso di potere sotto il profilo dell'errato procedimento.

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

2. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 13 maggio 2015 e depositato il 28 maggio successivo, la ricorrente ha impugnato nuovamente il P.G.T. di Travedona Monate, all'esito della sua pubblicazione sul B.U.R.L. – Serie Avvisi e Concorsi n. 17 del 22 aprile 2015.

Nel ricorso per motivi aggiunti sono state reiterate, in maniera pedissequa, le censure già contenute nel ricorso introduttivo, senza alcuna aggiunta o variazione.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa comunale ha prodotto la deliberazione consiliare n. 28 del 20 settembre 2018, con cui è stata apportata una rettifica al P.G.T., inserendo all'art. 25 delle N.T.A. del Piano delle Regole del P.G.T. – Zona AS – Ambito di salvaguardia l'intervento di "manutenzione straordinaria" fra gli interventi ammessi.

Alla pubblica udienza del 9 ottobre 2018, dopo che i difensori delle parti hanno concordato sulla intervenuta cessazione della materia del contendere con riferimento al primo motivo di ricorso, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, va evidenziato che sia il ricorso introduttivo che quello per motivi aggiunti, in ragione del loro identico contenuto testuale, devono essere trattati in maniera unitaria.

2. Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo al primo motivo di ricorso – attraverso il quale è stata censurata la non ammissibilità degli interventi di manutenzione straordinaria sull'immobile di proprietà, pur essendo invece ammessi sia il restauro che il risanamento conservativo, certamente più invasivi e più impattanti della manutenzione straordinaria – in quanto, con la deliberazione consiliare n. 28 del 20 settembre 2018, è stata apportata una rettifica al P.G.T., inserendo all'art. 25 delle N.T.A. del Piano delle Regole del P.G.T. – Zona AS – Ambito di salvaguardia l'intervento di "manutenzione straordinaria" fra gli interventi ammessi; ciò è stato confermato anche dai difensori delle parti nel corso dell'udienza pubblica di discussione.

3. Con il secondo motivo di ricorso si assume che la mancata previsione della ristrutturazione edilizia tra gli interventi ammessi sull'immobile di proprietà della ricorrente, motivata con il rischio di una possibile completa demolizione e ricostruzione dello stesso, sarebbe illegittima, in quanto sarebbe stato comunque possibile, in sede di specificazione degli interventi ammessi, escludere la demolizione del fabbricato, senza dover inibire qualsiasi attività di ristrutturazione, considerato altresì

che ogni intervento ai sensi dell'art. 25 delle N.T.A. deve essere sottoposto alla valutazione della Commissione per il paesaggio, che certamente impedirebbe una definitiva compromissione del bene; oltretutto il divieto di ristrutturazione si paleserebbe illogico in relazione alle diverse possibili destinazioni d'uso ammesse per il bene in questione – ossia la turistico-ricettiva, la residenziale, la residenziale-turistica e la ristorazione – che di fatto sarebbero irrealizzabili in assenza della possibilità di porre in essere interventi adeguati e appropriati sull'immobile.

3.1. La doglianza è infondata.

La proposta formulata dalla ricorrente in sede di osservazioni al P.G.T. adottato, ossia di modificare l'art. 25 delle norme del P.d.R., in modo da estendere la ristrutturazione edilizia “a tutto il volume esistente nel rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche delle configurazioni edificate esistenti” è stata rigettata, evidenziandosi che la possibilità di intervenire sul volume esistente fino alla ristrutturazione edilizia potrebbe consentire interventi comportanti la completa demolizione e quindi si è ritenuto opportuno confermare soltanto la possibilità di intervenire con il restauro e il risanamento conservativo (all. 8 al ricorso). Tale determinazione non risulta essere semplicemente finalizzata ad impedire la demolizione (e la successiva ricostruzione) dell'immobile, ma ha lo scopo di tutelarne l'integrità, impedendo attività che possano snaturarne in misura significativa la configurazione.

Del resto, come evidenziato nelle difese del Comune, [omissis] e il suo intorno, di particolare valore anche in ragione della posizione occupata (da cui si può ammirare il sottostante Lago di Monate e la Conca di Varese), oltre ad essere stati ricompresi nell'ambito di salvaguardia di cui all'art. 25 delle N.T.A. del Piano delle Regole, sono stati inclusi, seppure parzialmente, nelle “aree di valore paesaggistico ambientale”, regolate a norma dell'art. 16, e rientrano nello spettro di applicazione di cui all'art. 14, essendo nello stesso espressamente menzionati, dove si ammette “esclusivamente attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché lavori di restauro e risanamento conservativo”.

Non appare in contrasto con la predetta classificazione, la possibilità di insediare in loco diverse destinazioni d'uso – ossia la turistico-ricettiva, la residenziale, la residenziale-turistica e la ristorazione –, tenuto conto che ciò può avvenire attraverso attività di restauro e risanamento conservativo (consentito dal citato art. 25) e, a fortiori, anche senza opere (il c.d. mutamento di destinazione senza opere), non essendo quindi necessario consentire interventi più impattanti, quali quelli di ristrutturazione edilizia. Risulta evidente che il Comune ha ritenuto di ammettere le diverse destinazioni d'uso, a condizione che fossero compatibili con una elevata tutela del bene, e non ha invece ritenuto di subordinare tali interventi alle scelte della proprietà della Villa in ordine alla destinazione dalla stessa ritenuta più consona e conveniente.

Da quanto evidenziato discende che la classificazione imposta dallo strumento pianificatorio comunale, coerente anche con la pianificazione di livello provinciale (cfr. all. 11 del Comune), appare del tutto immune da censure e quindi risulta pienamente in linea con il pacifico orientamento giurisprudenziale, secondo il quale 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 arbitrarietà 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 dei privati ad 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).

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 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, 3 dicembre 2018, n. 2724; 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393).

3.2. La più recente evoluzione giurisprudenziale ha altresì evidenziato che all'interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca proprio la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (così, Consiglio di Stato, IV, 21 dicembre 2012, n. 6656). E ciò in quanto l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli Enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, per cui l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall'articolo 9 della Costituzione; in tale contesto spetta all'Ente esponenziale effettuare una mediazione tra i predetti valori e gli altri interessi coinvolti, quali quelli della produzione o delle attività antropiche più in generale, che comunque non possono ritenersi equiordinati in via assoluta (cfr. Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710; altresì, 22 febbraio 2017, n. 821; 13 ottobre 2015, n. 4716; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 dicembre 2018, n. 2724).

3.3. Ciò determina il rigetto della scrutinata censura.

4. Con la terza doglianza si contesta la legittimità della procedura di approvazione del Piano per violazione dei termini di pubblicazione e della successiva approvazione.

4.1. La doglianza è infondata.

Il Comune di Travedona Monate ha adottato il nuovo P.G.T. con la delibera consiliare n. 36 del 7 dicembre 2013, mentre il termine di presentazione delle osservazioni è scaduto il 24 marzo 2014, ossia sessanta giorni dopo il deposito della delibera di adozione presso la segreteria comunale, avvenuto il 23 gennaio 2014 (cfr. art. 13, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005). Quindi l'approvazione definitiva del P.G.T. è intervenuta in data 29 novembre 2014, ossia oltre i termini individuati dall'art. 13, commi 7 e 7 bis, della legge regionale n. 12 del 2005 (rispettivamente, novanta e centocinquanta giorni dopo la scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni).

La giurisprudenza di questo Tribunale è univocamente attestata nel ritenere che il termine per l'approvazione del P.G.T. stabilito dall'articolo 13, comma 7, della legge regionale n. 12 del 2005 ha carattere ordinatorio e non perentorio e che, conseguentemente, il superamento di tale scadenza non determina il venir meno degli atti della procedura pianificatoria (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 30 marzo 2017, n. 761; 26 maggio 2016, n. 1097; 15 settembre 2015, n. 1975; 22 luglio 2015, n. 1764; 24 aprile 2015, n. 1032; 19 novembre 2014, n. 2765; 11 gennaio 2013, n. 86; 20 dicembre 2010, n. 7614; 10 dicembre 2010, n. 7508).

La Sezione ha, invero, rilevato che della disposizione di legge regionale sopra richiamata deve darsi necessariamente un'interpretazione costituzionalmente orientata, volta a garantire l'osservanza dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 della Costituzione), nonché ad assicurare l'esigenza che la legge regionale si attenga ai principi fondamentali desumibili dalla legge statale (articolo 117, terzo comma, della Costituzione), la quale stabilisce l'efficacia a tempo indeterminato della delibera di adozione del piano, fissando unicamente i termini di efficacia delle correlate misure di salvaguardia, peraltro di durata pluriennale (art. 12 del D.P.R. n. 380 del 2001).

Pertanto, tra le possibili interpretazioni, consentite dal tenore letterale della previsione normativa, deve privilegiarsi quella che attribuisce al termine per l'approvazione finale del piano natura ordinatoria, ponendo la sanzione dell'inefficacia in correlazione con la mancata valutazione delle osservazioni pervenute.

In particolare, la soluzione interpretativa cui la Sezione ha aderito, e che va in questa sede ribadita, ha evidenziato che la previsione dell'inefficacia degli atti assunti è collocata incidentalmente nel testo dell'articolo 13, comma 7, della legge regionale n. 12 del 2005, il quale prevede che "entro novanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle osservazioni, a pena di inefficacia degli atti assunti, il consiglio comunale decide sulle stesse, apportando agli atti di PGT le modificazioni conseguenti all'eventuale accoglimento delle osservazioni". Ciò consente di riferire la sanzione

dell'inefficacia all'inosservanza non del termine di novanta giorni, previsto nella prima parte della disposizione, ma alla violazione dell'obbligo, stabilito nella seconda parte della previsione normativa, di decidere sulle osservazioni e di apportare agli atti del P.G.T. le conseguenti modificazioni (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 30 marzo 2017, n. 761; 26 maggio 2016, n. 1097).

4.2. Ciò determina il rigetto della censura.

5. In conclusione, con riguardo al primo motivo, sia del ricorso introduttivo che di quello per motivi aggiunti, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, mentre i restanti motivi, contenuti in entrambi i ricorsi, devono essere rigettati.

6. In relazione al complessivo andamento della controversia, le spese di giudizio devono essere compensate tra le parti, fatta eccezione per la rifusione del contributo unificato in favore della società ricorrente da porre a carico del Comune di Travedona Monate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, dichiara la cessazione della materia del contendere con riguardo al primo motivo sia del ricorso introduttivo che del ricorso per motivi aggiunti, mentre rigetta le restanti parti di entrambi i ricorsi.

Spese compensate, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore della società ricorrente da porre a carico del Comune di Travedona Monate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 9 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO