

**Pubblicato il 03/01/2019**

**Sent. n. 7/2019**

**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 1830 del 2017, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Pisapia, Aldo Russo, con domicilio eletto presso lo studio Aldo Russo in Milano, piazza Duse n. 1;

contro

Comune di Monza, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Giovanna Brambilla, Maria Assunta Banza, Annalisa Bragante, Stefano Boeche, Giancosimo Maludrott, Mario Viviani, con domicilio eletto presso le caselle di posta elettronica certificata dei difensori (paolag.brambilla@pec.it; maria.banza@pec.it; annalisa.bragante@pec.it; stefano.boeche@pec.it; giancosimo.maludrott@pec.it);

nei confronti

Provincia di Monza e Brianza, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio; per l'annullamento,

a) degli atti ed allegati costituenti la Variante generale al P.G.T. del Comune di Monza, comprese, *in parte qua*, le controdeduzioni alle osservazioni e le valutazioni del Comune svolte in relazione ai pareri resi dagli Enti alla medesima Variante, nonché, occorrendo, *in parte qua*, del Rapporto Ambientale e della Dichiarazione di Sintesi finale relativi alla medesima variante al PGT, (tutti oggetto di approvazione con deliberazione C.C. del Comune di Monza n. 8 del 06 febbraio 2017), come da avviso pubblicato sul B.U.R.L. Serie Avvisi e Concorsi n. 18 del 03 maggio 2017;

b) di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, ivi richiamato, ancorché non conosciuto, e, in particolare, *in parte qua*, della deliberazione C.C. n. 53 del 07 luglio 2016 di adozione della medesima Variante Generale, della deliberazione G.C. n. 403 dell'1 luglio 2012 di avvio del relativo procedimento e sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica ("VAS"), della deliberazione C.C. n. 41 del 20 luglio 2012, che reca le "Linee programmatiche del Sindaco relative ad azioni e progetti da realizzare nel corso del mandato", della deliberazione G.C. n. 83 del 20 febbraio 2014 di approvazione degli obiettivi generali della Variante, della deliberazione G.C. n. 293 del 06 settembre 2016, con cui la Giunta Comunale prende atto degli elaborati relativi alla Variante Generale, all'uopo modificati in conseguenza degli "emendamenti accolti e integrati secondo quanto richiesto dall'Autorità Competente nel Parere Motivato (PG n. 49543/2016) e recepito nell'allegato alla Dichiarazione di Sintesi adottata", delle proposte di controdeduzione alle osservazioni e del Parere Motivato finale dell'Autorità competente di cui al P.G.N. n. 9321 del 20 gennaio 2017;

c) "tuzioristicamente, *in parte qua*", del parere cui rinvia la Variante Generale impugnata reso dalla Provincia di Monza e della Brianza con cui la Provincia rende le valutazioni di compatibilità del Documento di Piano adottato con il proprio P.T.C.P..

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Monza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2018 il dott. Lorenzo Cordi' e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. [omissis] adisce questo Tribunale chiedendo l'annullamento:

a) degli atti ed allegati costituenti la Variante generale al P.G.T. del Comune di Monza, comprese, in parte qua, le controdeduzioni alle osservazioni e le valutazioni del Comune svolte in relazione ai pareri resi dagli Enti alla medesima Variante, nonché, occorrendo, in parte qua, del Rapporto Ambientale e della Dichiarazione di Sintesi finale relativi alla medesima variante al PGT (tutti oggetto di approvazione con deliberazione C.C. del Comune di Monza n. 8 del 06 febbraio 2017), come da avviso pubblicato sul B.U.R.L. Serie Avvisi e Concorsi n. 18 del 03 maggio 2017;

b) di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso, ivi richiamato, ancorché non conosciuto, e, in particolare, in parte qua, della deliberazione C.C. n. 53 del 07 luglio 2016 di adozione della medesima Variante Generale, della deliberazione G.C. n. 403 dell'1 luglio 2012 di avvio del relativo procedimento e sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica ("VAS"), della deliberazione C.C. n. 41 del 20 luglio 2012, che reca le *"Linee programmatiche del Sindaco relative ad azioni e progetti da realizzare nel corso del mandato"*, della deliberazione G.C. n. 83 del 20 febbraio 2014 di approvazione degli obiettivi generali della Variante, della deliberazione G.C. n. 293 del 06 settembre 2016, con cui la Giunta Comunale prende atto degli elaborati relativi alla Variante Generale, all'uopo modificati in conseguenza degli *"emendamenti accolti e integrati secondo quanto richiesto dall'Autorità Competente nel Parere Motivato (PG n. 49543/2016) e recepito nell'allegato alla Dichiarazione di Sintesi adottata"*, delle proposte di controdeduzione alle osservazioni e del Parere Motivato finale dell'Autorità competente di cui al P.G.N. n. 9321 del 20 gennaio 2017;

c) *"tuzioristicamente, in parte qua"*, del parere cui rinvia la Variante Generale impugnata reso dalla Provincia di Monza e della Brianza con cui la Provincia rende le valutazioni di compatibilità del Documento di Piano adottato con il proprio P.T.C.P..

1.1. [omissis] premette che il ricorso costituisce il seguito dei giudizi proposti dinanzi a questa sezione del Tribunale (definiti, *medio tempore*, con le sentenze nn. 2787/2018 e 2811/2018), nonché dei giudizi definiti sempre dalla sezione con le sentenze 29 luglio 2014, n. 2116 e 31 luglio 2014 n. 2180, oggetto di impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato. Inoltre, la ricorrente osserva come la variante generale, al pari degli altri provvedimenti impugnati, risulti assunta in contrasto con la storica vocazione edificabile dell'area. Al fine di dimostrare tale assunto la società deduce che:

- il compendio denominato "Cascinazza" è oggetto, nel 1962, di una convenzione urbanistica che prevede l'edificazione di 1,8 milioni di mc., per la realizzazione di edifici destinati a funzioni residenziali e servizi;

- successivamente, con il P.R.G. del 1971, all'area viene assegnata una volumetria pari a circa 388.000 mc.;

- in adempimento agli obblighi imposti dalla convenzione del 1962, si procede a cedere vaste aree del compendio di estensione pari a circa 282.300 mq e di valore pari ad oltre £ 600.000.000;

- al contrario, secondo la società, il Comune risulta inadempiente e per tale motivo l'allora proprietario dell'area ([omissis]) instaura una causa civile dinanzi al Tribunale di Monza chiedendo al Giudice civile di accertare e dichiarare l'inadempimento dell'Ente e, per l'effetto, di condannare il Comune alla restituzione delle aree trasferitegli gratuitamente o al risarcimento dei danni; chiede, inoltre, di condannare il Comune al risarcimento dei danni arrecati ai beni oggetto della domanda di trasferimento a causa del degrado per mancata manutenzione nonché alla restituzione delle aree

cedute a titolo di pagamento dell'imposta per l'incremento di valore, e, in ultimo, all'indennizzo dovuto per la reiterazione dei vincoli sulle aree di proprietà.

1.2. La società deduce di tentare (nelle more della controversia, definita dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 1754 del 2007) una possibile risoluzione della vertenza, evidenziando di svolgere, tra il 1996 e il 1997, perizie approfondite sul valore dell'area (eseguite anche dall'Amministrazione comunale che, con deliberazione dell'1 agosto 1997, incarica il Dirigente dell'U.T.E. di Milano di effettuare le valutazioni estimative dell'area). L'accertamento, pur non giungendo ad una soluzione della controversia, conduce la parte a presentare, nel 2004, una proposta di lottizzazione che prevede l'edificabilità di circa 388.000 mc.. Deduca la parte che il Comune conclude positivamente l'istruttoria della proposta ma non adotta provvedimenti espressi, nonostante il chiaro contenuto precettivo dell'ordinanza n. 1159 del 2007 del Consiglio di Stato, adito da [omissis] (ora [omissis]).

1.3. Con successive deliberazioni nn. 18 e 71 del 2007 il Comune approva il nuovo P.G.T. che classifica l'area come parti degli ambiti n. 27a, 27b, 27c, 27d, e parte in area "E" ed indica un'edificabilità residua dell'area pari a 20.000 mq s.l.p., rinviando ad una successiva variante per la regolazione della capacità edificatoria del compendio sulla base della proposta di lottizzazione del 2004. Con le successive delibere consiliari n. 90 del 4 ottobre 2011 e n. 11 del 21 marzo 2012 il Comune adotta la variante generale al P.G.T. consentendo l'edificabilità di 410.000 mc., prendendo in considerazione anche l'edificabilità dell'area della ricorrente. Interviene, tuttavia, il provvedimento di revoca della variante in precedenza indicata che esclude, secondo [omissis], "*qualsiasi positiva considerazione di un'adeguata capacità edificatoria*". La nuova decisione dell'Amministrazione viene motivata in ragione della necessità di dare attuazione al programma di mandato nel nuovo Sindaco (medio tempore eletto) e alle indicazioni contenute nella deliberazione della Regione n. IX/3025 del 15 febbraio 2012 e nella successiva nota regionale del 25 maggio 2012.

Si precisa, sin da ora, che, nelle more della stesura della presente decisione, il ricorso proposto per accertare l'antigiuridicità della revoca – trattato alla medesima udienza pubblica del ricorso in esame – è rigettato con sentenza n. 2787 del 2018 di questo Tribunale.

1.4. Dopo la revoca del 2012, l'Amministrazione, con deliberazione G.C. n. 403 del 01 luglio 2012, avvia il procedimento per la Variante Generale al PGT di cui si controvece. In data 20 luglio 2012, il Comune approva, inoltre, le "*Linee programmatiche del Sindaco relative ad azioni e progetti da realizzare nel corso del mandato*" (deliberazione C.C. n. 41 del 20 luglio 2012), e, di seguito, propone l'inserimento del compendio all'interno del P.L.I.S. della Valle del Medio Lambro con deliberazione G.C. n. 738 del 13 dicembre 2012 e, successivamente, con deliberazione G.C. n. 461 dell'1 agosto 2013, dà anche avvio ad un ulteriore iter di variante particolare al medesimo P.G.T. (limitato solo al Piano delle Regole ed al Piano dei Servizi).

1.5. Con specifico riferimento al procedimento di adozione ed approvazione della variante generale, la società deduce di depositare proprie osservazioni in data 14 novembre 2016 con le quali richiama le proposte e i suggerimenti già formulati a seguito dell'avvio del medesimo procedimento. In secondo luogo, la ricorrente contesta integralmente: *a)* i contenuti della Variante Generale in quanto, il Compendio viene inserito dal Documento di Piano nella scheda d'ambito "*AT18 Via Cesare da Sesto, Cascinazza*", che muove dal presupposto, ritenuto palesemente erroneo, secondo cui nella specie si tratterebbe di un "*complesso agricolo*"; *b)* gli obiettivi enunciati nella scheda At18 e, tra questi, in particolare, le ipotesi di "*realizzazione di un'azienda agricola multifunzionale in diretta connessione con le aree agricole circostanti*", di "*attivazione di iniziative legate allo sviluppo di un'agricoltura urbana, in collaborazione con l'Amministrazione comunale e le scuole*" nonché persino di "*acquisizione in quota parte dell'area agricola della Cascinazza (Afl)*".

1.6. Con le osservazioni in esame, la ricorrente contesta le connesse previsioni contenute nelle schede d'ambito "*AT\_16 Via Borgazzi, TPM*" e "*AT\_17 Via Fossati, ex Fossati Lamperti*", ove, in particolare, tra gli "obiettivi", si stabilisce, tra l'altro, rispettivamente per la AT\_16 la "*cessione*" e per la AT\_17 la "*acquisizione in quota parte dell'area agricola della Cascinazza (Afl)*". La società evidenzia come le previsioni risultino di difficile attuazione e, inoltre, non prevedano equi meccanismi di compensazione.

2. Parte ricorrente articola quattro motivi di ricorso.

2.1. Con il primo motivo (rubricato: “*Violazione, sotto più profili, degli artt. 3, 42, 41 e 97 Cost., della l. 241/1990, della l.r. n. 12/2005 e della d.g.r. n. 8/6148 del 12/12/2007 – Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. Eccesso di potere per contraddittorietà e genericità, sviamento della funzione. Eccesso di potere per contraddittorietà – Perplessità – Errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, motivazione carente e comunque insufficiente, difetto di istruttoria, perplessità. Contrasto con precedenti determinazioni amministrative*

”), la ricorrente deduce che la variante generale impugnata:

- svilirebbe del tutto, sostanzialmente annullandole, le capacità edificatorie dell’area sottoponendole ad una “*larvata forma di esproprio di valore*” senza corresponsione di alcun ristoro economico anche in ragione di quanto effettuato dal privato in adempimento della Convenzione del 1962;
- qualificherebbe erroneamente l’area come complesso agricolo, travisando la situazione di fatto e di diritto rilevante per le decisioni dell’Amministrazione;
- non risulterebbe preceduta da verifiche e valutazioni approfondite sulla storia urbanistica dell’area e non prevederebbe alcuna indennità o risarcimento per il privato, nonostante le indicazioni fornite in sede procedimentale;
- non opererebbe una puntuale valutazione delle osservazioni della società che sono ricondotte all’interno di raggruppamenti più ampi ai fini del loro esame e della predisposizione delle relative controdeduzioni;
- risulterebbe contraria ai principi di buona fede e correttezza che devono permeare i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione;
- risulterebbe iniqua tenuto conto che il Comune, in altri casi, accoglie le osservazioni dei privati riducendo il perimetro del P.L.I.S.;
- risulterebbe contraria alle statuzioni contenute nella delibera di approvazione del P.G.T. del 2007 che rimette ad una successiva variante la definizione di una soluzione urbanistica coerente con le osservazioni all’epoca presentate dalla dante causa della ricorrente;

2.2. Con il secondo motivo di ricorso (rubricato: “*Violazione, sotto più profili, della l.r. 12/2005, della d.g.r. n. 8/6148 del 12/12/2007, della l. 241/1990, degli artt. 3, 42, 41 e 97 Cost. – Violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza. eccesso di potere per contraddittorietà e genericità, perplessità, motivazione carente e comunque insufficiente, difetto di istruttoria, errata valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento della funzione*”), [omissis] deduce l’omessa verifica circa la vocazione e natura del compendio, trattandosi di aree “*dotate di una precisa vocazione e di consistenti diritti edificatori, pienamente inserita in un ambito antropizzato e urbanizzato, di cui sin dagli anni ’60 (ossia dalla Convenzione del 1962) è previsto uno specifico sviluppo residenziale, in funzione del quale sono stati effettuati dalla proprietà dell’epoca onerosissimi adempimenti (tra cui principalmente rilevanti cessioni di aree in favore del Comune per importi già all’epoca assai consistenti)*”. La società rammenta l’evoluzione, sul punto, della disciplina urbanistica succedutasi nel tempo che, tuttavia, non verrebbe presa in debita considerazione dal Comune neanche al fine di prevedere strumenti di perequazione o compensazione o di permuta. In ultimo, la società ritiene che l’inserzione dell’area nel P.L.I.S. violi la normativa interna ed eurounitaria in materia di tutela del diritto di proprietà e sia estesa ad un terreno privo di valenza ambientale.

2.3. Con il terzo motivo di ricorso (rubricato: “*Violazione sotto più profili del ptcp della provincia di Monza Brianza approvato con d.c.p. n. 16 del 10/07/2013. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione, travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, contraddittorietà. Incompetenza funzionale. Sviamento*”), [omissis] deduce la contrarietà delle previsioni impugnate al P.T.C.P. che comprende aree inserite all’esterno e non all’interno del P.L.I.S., ritenendo l’operazione svolta dal Comune un travalicamento della propria competenza funzionale in materia. In subordine, la società chiede di acquisire in giudizio il parere della Provincia cui la Variante impugnata rinvia, ritenendo lo stesso in *parte qua* illegittimo in quanto sarebbe la stessa Provincia ad abdicare alle proprie funzioni accettando la soluzione comunale.

2.4. Con il quarto motivo di ricorso (rubricato: “*Violazione, sotto più profili, della l. 1150/1942, della l. r. 12/2005, degli artt. 3, 42, 41 e 97 Cost. e dei principi costituzionali e comunitari in tema di proprietà e iniziativa economica. Violazione dei principi di proporzionalità e di affidamento oltre che di buona fede e correttezza nei rapporti tra p.a. e cittadino*”), [omissis] deduce la violazione dell’affidamento nonché la sostanziale realizzazione di una forma di esproprio della proprietà che non prevede alcun ristoro.

3. In data 5 aprile 2018 si costituisce in giudizio il Comune di Monza chiedendo a questo Tribunale di “*rigettare in toto il ricorso proposto da [omissis] in quanto inammissibile, improcedibile e comunque infondato nel merito, con ogni conseguente statuizione in ordine ai compensi e alle spese di giudizio*”. Successivamente, in data 5 ottobre 2018, il Comune deposita memoria difensiva conclusiva con la quale articola le proprie difese in ordine ai vari motivi di ricorso di [omissis].

4. In vista dell’udienza pubblica del 6 novembre 2018, la società ricorrente deposita memoria conclusiva e successiva memoria di replica. Il Comune di Monza deposita memoria di replica in data 16 ottobre 2018. All’udienza del 6 novembre 2018 la causa è trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Parte ricorrente impugna gli atti indicati al punto 1 della parte in fatto della presente sentenza articolando quattro distinti motivi di ricorso pur fondati, in parte, su deduzioni comuni.

2. Come esposto dalla stessa parte ricorrente, il ricorso costituisce parte di un complesso contenzioso che pare opportuno procedere a ricostruire nella parti di interesse per la presente decisione anche per una miglior comprensione della situazione giuridica e fattuale che interessa l’area della ricorrente e per una compiuta disamina delle questioni all’attenzione del Collegio.

2.1. Procedendo con ordine, occorre, innanzitutto, notare che il contenzioso civile relativo alla convenzione del 1962 viene definito con la sentenza del 26 gennaio 2007, n. 1754 della prima sezione della Corte di Cassazione. La Suprema Corte rigetta il ricorso proposto avverso la sentenza della Corte d’Appello di Milano del 29 aprile 2004, emessa all’esito del giudizio di rinvio disposto dalla Corte di Cassazione con sentenza del 20 settembre 2002, n. 1377. Tale ultima decisione riveste particolare rilevanza in quanto, con tale pronuncia, la Cassazione conferma una statuizione della Corte già espressa dal Tribunale secondo cui “*la stipula della convenzione non escludeva il potere del Comune di introdurre varianti al P.r.g., precisando che la verifica della legittimità del suo esercizio spettava al giudice amministrativo*”.

2.2. In relazione alle successive vicende che investono l’area (seppur considerate solo in parte in ragione del lungo periodo in cui si snoda il contenzioso in esame), pare opportuno richiamare le due sentenze della Sezione del 29 luglio 2014, n. 2116 e del 31 luglio 2014, n. 2180. La prima di queste si riferisce all’impugnazione proposta avversa la deliberazione della Giunta comunale che accerta l’applicabilità delle misure di salvaguardia con riferimento alla variante generale del P.G.T., approvata dal Consiglio comunale con deliberazione n. 28 del 25 marzo 2002. Il Collegio decreta l’improcedibilità del ricorso (rilevando, in ogni caso, la fondatezza del motivo relativo all’applicazione delle misure di salvaguardia) e rigetta la domanda risarcitoria.

2.2.1. Particolare rilievo assume la sentenza n. 2180 del 2014 che dichiara in parte inammissibile e in parte infondati il ricorso introduttivo e i tre ricorsi per motivi aggiuntivi proposti dalla ricorrente e relativi, in sostanza, al P.G.T. del 2007. In particolare, rilevano anche per la presente vertenza (nei limiti e con le considerazioni che si esporranno nel corso della motivazione), le statuizioni del Tribunale relative, in primo luogo, al quinto motivo di ricorso con cui “*la ricorrente denuncia il mutamento della disciplina edilizia delle aree di sua proprietà senza qualsivoglia riferimento al p.l. di Istedin già da tempo (dal 2004) asseritamente istruito con esito positivo dagli stessi uffici comunali che, dunque, non poteva essere così del tutto immotivatamente ignorato*”. Secondo il Tribunale il motivo è infondato atteso che “*secondo l’opinione giurisprudenziale prevalente, sussiste tutela dell’affidamento legittimo e ragionevole posto dal privato nell’azione dell’amministrazione solo ove il privato possa vantare una posizione consolidata attribuitagli dall’amministrazione con un atto*

*definitivo ed efficace come la stipula di una convenzione di lottizzazione (Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 1993, n. 711; Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 1988, n. 9; Cons. Stato Ad. Plen., 24-05-2007, n. 7)” o nel caso in cui “la posizione del privato [...] sia stata riconosciuta dal giudice amministrativo mediante una sentenza passata in giudicato (Cons. Stato Ad. Plen., 24-05-2007, n. 7) dichiarativa dell’obbligo di disporre la convenzione, dopo che questa sia stata autorizzata (Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 1992, n. 776), oppure abbia ottenuto un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia o di un silenzio rifiuto (Cons. Stato, Ad. plen., 8 gennaio 1986, n. 1)”. Secondo il Tribunale, “deve escludersi che nel giudizio in questione sussista una posizione consolidata dal privato tale da dover considerarsi degna di particolare considerazione da parte dell’amministrazione. Infatti l’ordinanza del Consiglio di Stato, 6 marzo 2007 n. 1159, aveva disposto, pochi giorni prima dell’adozione del pgt, che il Comune si pronunciasse sull’istanza di piano di lottizzazione, ma la natura di tale atto non è idonea a costituire una posizione differenziata e qualificata, in considerazione della natura cautelare dell’atto e del fatto che non si è pronunciata sul pgt, che costituisce una sopravvenienza”. Inoltre, “il motivo è infondato anche nella parte in cui contesta la riduzione dell’edificabilità dell’area, in quanto la giurisprudenza ha riconosciuto che nessuna aspettativa deriva dalla diversa destinazione urbanistica pregressa della medesima area, rispetto alla quale l’Amministrazione conserva ampia discrezionalità, ben potendo modificare in peius rispetto agli interessi del proprietario la destinazione urbanistica (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 16.11.2011, n. 6049; id., 29.12.2009, n. 9006; TAR Toscana, Sez. II, sentenza 19.03.2013 n. 421)”. Aggiunge il Tribunale che “deve escludersi anche il rilievo di una non ben definita convenzione stipulata nel 1962 con il precedente proprietario in quanto la ricorrente, avendo proposto un nuovo piano di lottizzazione, ha dimostrato di non avere più interesse all’applicazione della suddetta convenzione”.*

2.2.2. Di rilievo anche il segmento di motivazione relativo al ventesimo motivo di ricorso con cui la ricorrente *“denuncia il mutamento della destinazione di parte dell’area di sua proprietà da edificabile a zona agricola. Tale destinazione avrebbe leso l’affidamento della ricorrente nella precedente zonizzazione e sarebbe illogica e non motivata. Contesta anche che la deliberazione di approvazione del piano sia stata accompagnata dalla previsione di un’ulteriore variante”*. Il Tribunale respinge il motivo richiamando gli orientamenti giurisprudenziali che escludono la sussistenza un’aspettativa qualificata rispetto al mutamento della destinazione urbanistica pregressa della medesima area, ritenendo, inoltre, non necessaria una *“penetrante motivazione”* sul mutamento di destinazione. In ordine al mutamento in area agricola il Tribunale nota come le ragioni di tale scelta non siano limitate alla valorizzazione dell’attività agricola ma siano anche preordinate al fine di *“garantire ai cittadini l’equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici necessaria a compensare gli effetti dell’espansione dell’aggregato urbano (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 05.04.2013 n. 1882)”*. Pertanto, secondo il Tribunale, deve escludersi che *“la decisione comunale sia irragionevole”*.

2.3. Assume, inoltre, rilievo il parere della prima sezione del Consiglio di Stato del 17 maggio 2017, n. 1512, che ritiene infondato il ricorso proposto avverso la delibera del Consiglio provinciale di Monza-Brianza del 10 luglio 2013 di approvazione del nuovo Piano territoriale di coordinamento provinciale (oltre tutti gli atti antecedenti e susseguiti). In particolare, rilevano le statuzioni con cui il Consiglio di Stato:

a) respinge il primo motivo di ricorso con il quale la società evidenzia la naturale vocazione agricola dell’area osservando che la stessa è *“inclusa nelle aree tutelate sia perché è un grande spazio inedificato con potenziale vocazione agricola sia perché contiguo al fiume Lambro oggetto di tutela regionale con l’istituzione del Parco regionale della Media Valle del Lambro”*;

b) respinge la domanda volta ad ottenere il riconoscimento di un indennizzo in quanto *“trattasi di attività di conformazione del diritto di proprietà non suscettibile di indennizzo alcuno”*.

2.4. Da ultimo, questo Tribunale, con la sentenza n. 2787 del 2018, respinge la domanda di risarcimento del danno fondata sulla revoca delle deliberazioni consiliari n. 11 del 21 marzo 2012 e n. 90 del 4 ottobre 2011, osservando la conformità della decisione ai principi che governano la

pianificazione urbanistica (cfr., parr. 4 – 4.10, 5 – 5.2). Con la successiva sentenza n. 2811 del 2018 il Tribunale, per quanto in questa sede di interesse, respinge il ricorso per motivi aggiunti relativo alle proposte di inserimento nel P.L.I.S. delle aree di proprietà della ricorrente.

3. Le decisioni sopra illustrate consentono di apporre i primi tasselli di un complesso mosaico fattuale che va, comunque, riempito attraverso una ulteriore e più approfondita disamina relativa ai punti salienti della vicenda amministrativa in esame. Infatti, le argomentazioni di parte ricorrente si fondono sulla ritenuta vocazione edificatoria dell'area in ragione di una pluralità di provvedimenti la cui effettiva valenza deve essere necessariamente chiarita per esaminare compiutamente i vari aspetti di censura della decisione comunale.

3.1. Partiamo dalla convenzione del 1962 che prevede la variazione del previgente P.R.G. che destina l'area a zona agricola. Tale convenzione consente l'edificazione per 1.750.039 mc. per il periodo dal 1964 fino al 1974, quando le previsioni convenzionali cessano di avere efficacia. Viene poi consentita la possibilità di edificare per 388.000 mc. nei periodi che vanno dal 1974 al 1980 e dal 1985 al 1993. Nella finestra temporale tra i due periodi si è, invece, in regime di salvaguardia con possibilità di realizzazione di sole opere private di uso pubblico. Analogi regime vale fino al 2002 mentre da tale anno e fino al 2007 è consentita l'edificazione di 226.069 mc. E' in tale segmento temporale che si colloca la richiesta di Piano di lottizzazione per 388.485 mc. che, come già osservato dalla sentenza n. 2180 del 2014 della Sezione, priva di rilievo la convenzione del 1962 (comunque, come spiegato, priva di efficacia dal 1974). Da ultimo, nel periodo antecedente all'adozione e successiva approvazione del nuovo P.G.T., è consentita un'edificabilità residua ampiamente ridotta e pari a circa 23.000 mc..

3.2. Dalla pur sintetica ricostruzione operata emergono alcuni elementi di rilievo. In primo luogo, non è revocabile in dubbio che l'area sia resa edificabile dagli strumenti urbanistici succedutisi nel tempo. In secondo luogo, le possibilità di edificazione non trovano attuazione nel corso del tempo per via delle varie vicende intervenute sul compendio. Né trovano, comunque, attuazione le previsioni convenzionali che impongono la cessione di aree, come risulta dai fogli 8 e 9 dell'ispezione ipotecaria del 25 settembre 2018 (documento n. 27 del Comune resistente). Si legge, infatti, in tale documento quanto segue: *"La società incorporata [omissis] è proprietaria del complesso immobiliare sito in comune di Monza, via Michelangelo Buonarroti, indicati nel documento allegato sotto "a" al trascrivendo atto, costituito da un'area, della superficie catastale di circa mq. 493.852, sulla quale insistono vecchi fabbricati rurali fatiscenti, il tutto costituente il podere denominato [omissis] e sul quale verrà edificato un nuovo complesso immobiliare a destinazione mista. Si precisa che con atto in data 21 maggio 1964 n. 61055/26099 di repertorio notaio Cesare Mascheroni di Monza, trascritto a Milano 2 il 13 giugno 1964 n. 34253/27749 recante ratifica di convenzione con il Comune di Monza, integrata dalla trascrizione in data 25 giugno 1964 n. 37126/30014, parte di detta area, per una superficie di circa mq. 229.100, è stata ceduta senza corrispettivo al comune di Monza per la realizzazione di strade e di opere di urbanizzazione primaria previste dalla convenzione urbanistica approvata con l'atto medesimo. Detta porzione di area, identificata all'epoca in base a frazionamento catastale non inserito nella vigente mappa terreni del comune di Monza, risulta attualmente catastalmente non individuata in quanto non ha avuto seguito l'intervento urbanistico alla cui realizzazione detta cessione era stata subordinata"*.

4. Si impone, quindi, di verificare, se la situazione fattuale sia tale da precludere la possibilità per il Comune di adottare gli atti impugnati che determinano una diversa destinazione dell'area.

4.1. La risposta al quesito posto al precedente punto (che comprendia il nucleo centrale del primo e del secondo motivo di ricorso, esaminati, pertanto, in modo congiunto) deve ritenersi negativa alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza in ordine alla pianificazione urbanistica, come recentemente riassunti dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 9 maggio 2018 n. 2780, che riepiloga le regole cardine della materia. Ribadisce il Consiglio di Stato che: a) *"le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che*

*abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323; sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5589; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1871); b) “il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità e zone (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma è rivolto anche alla realizzazione contemporanea di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821)”;* c) *“l’onere di motivazione gravante sull’amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esso incida su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l’indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e “mirata” (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478)”;* d) *“le scelte contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica possono contemplare il sovrardimensionamento degli standard (Cons. Stato Sez. IV, 31 maggio 2011, n. 3315), fatto salvo l’obbligo di una motivazione rafforzata che illustri le ragioni per le quali si è deciso di prevedere una dotazione di standard superiore a quella minima fissata dalla legge sebbene non si richieda nemmeno in tal caso una motivazione puntuale che riguardi le singole aree”;* e) *“la semplice reformatio in peius della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell’attitudine edificatoria di un’area è interdetta solo da determinazioni vincolanti per l’amministrazione in ordine ad una diversa “zonizzazione” dell’area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modifica in zona agricola della destinazione di un’area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr., ex plurimis sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. plen. n. 24 del 1999)”.*

4.2. Nel caso di specie, al pari di quanto evidenziato già dalle sentenze della sezione nn. 2180 del 2014 e 2787 del 2018 (cfr., retro, punti 2.2.1 – 2.2.2. e 2.4) e dal parere del Consiglio di Stato n. 1512 del 2017 (cfr., retro, punto 2.3), deve escludersi che le determinazioni assunte in precedenza inibiscano le scelte operate dall’Amministrazione. In primo luogo, la documentazione fotografica versata in atti mostra che la concreta situazione di fatto esistente allo stato è quella di un’area ampiamente inedificata nella parte a Nord della via Marconi e del Viale Enrico Fermi. In tale compendio sono, infatti, presenti soltanto degli edifici rurali collocati nella parte centrale dell’area che hanno dimensioni nettamente ridotte rispetto alla rimanente parte priva di edificazioni. Le parti ampiamente edificate sono, invece, collocate nella parte a sud della via Marconi e del Viale Enrico Fermi ma si tratta di aree originariamente di proprietà dell’[omissis] e successivamente cedute in parte al Comune e in parte a terzi e, pertanto, estranee all’oggetto del presente giudizio da un punto di vista di fatto. Così come sono estranee al giudizio (questa volta da un punto di vista giuridico) le questioni inerenti le ragioni dell’attuale stato e la sussistenza di un’espropriazione di valore delle aree (cfr., fogli 3 e 4 della memoria di replica di [omissis]) che riguardano il diverso giudizio pendente tra le parti dinanzi alla Corte d’Appello di Milano. In questa sede rileva, esclusivamente, la sussistenza dei presupposti per la destinazione dell’area nei termini delineati dai provvedimenti impugnati, da ritenersi legittima sia in ragione dello stato delle aree (evidenziato nel presente paragrafo) sia in considerazione delle funzioni che la pianificazione urbanistica assume e dell’assenza di un affidamento del privato alla conservazione dello *status quo ante*.

4.3. In relazione alle funzioni della pianificazione, pare opportuno rammentare quanto già statuito nella sentenza della Sezione n. 2787 del 2018 (resa, come detto, *inter partes*), in cui il Collegio rileva che l’esercizio del potere di pianificazione è correttamente esercitato anche in funzione di salvaguardia dei valori ambientali e paesaggistici, considerato che, come ricordato dalla stessa sezione, nella pianificazione urbanistica trovano spazio *“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 (cfr. 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; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2017, n. 451)" (così, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 3 aprile 2018, n. 881: Id., sez. II, 5 novembre 2018, n. 2479).*

4.4. Nel caso in esame, le determinazioni amministrative risultano giustificate dalla collocazione delle aree a ridosso del fiume Lambro e, pertanto, in un'area che esprime valori ambientali e paesaggistici opportunamente tutelati dal Comune. Inoltre, non può omettersi di considerare come la scelta di inibire attività di pianificazione miri anche al fine di "garantire ai cittadini l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici necessaria a compensare gli effetti dell'espansione dell'aggregato urbano" (Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 5 aprile 2013, n. 1882). Ciò rende legittima la decisione di lasciare libere da edificazioni aree che, seppur interne al conglomerato urbano, consentono, per la loro vastità e collocazione, di frammentare la sequenza di urbanizzazione dell'intero territorio che, diversamente opinando, non troverebbe limitazioni. Inoltre, le determinazioni urbanistiche adottate dal Comune risultano espressione di una diversa consapevolezza in ordine alla necessità di mantenimento di spazi liberi e di limitazione del consumo del suolo che, come già spiegato, trovano fondamento in specifiche previsioni costituzionali che elevano tali interessi a valori primari che l'ente comunale è chiamato a preservare. Né il concreto perseguitamento di tali interessi può dirsi inibito da scelte adottate in tempi risalenti che costituiscono, invece, espressione di una diversa concezione dei rapporti tra valori ambientali e esigenze di urbanizzazione.

4.5. Del resto, le determinazioni dei precedenti strumenti amministrativi non sono idonee a fondare legittime aspettative di edificazione da parte della ricorrente. Come ricordato in precedenza un affidamento del privato è predicabile solo in caso di: *a*) convenzioni di lottizzazione; *b*) accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree; *c*) aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione; *d*) modifica in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Nel caso di specie non si ravvisa alcuna delle situazioni indicate. Infatti, non costituisce un vincolo al potere di pianificazione la convenzione del 1962 atteso che le previsioni ivi contenute cessano di avere efficacia già nel 1974 e che le presunte cessioni operate dalla proprietà non trovano, invece, realizzazione, come dimostra la disamina in fatto in precedenza condotta. Né può precludere l'odierna scelta urbanistica la decisione assunta con il P.R.G. del 1971 essendo chiarito che la *reformatio in peius* è, comunque, assentita dalla giurisprudenza amministrativa richiamata al punto 4.1 di questa parte della presente sentenza. In ultimo, non è idonea a costituire una posizione differenziata la proposta di lottizzazione del 2004 atteso che le valutazioni (comunque non integralmente favorevoli alla proposta) non si traducono in concrete determinazioni amministrative negli strumenti urbanistici, e, inoltre, anche in ragione dell'intervenuta revoca delle deliberazioni consiliari n. 90 del 4 ottobre 2011 e n. 11 del 21 marzo 2012, ritenuta legittima dalla sentenza 2787 del 2018 della sezione.

4.6. In considerazione di quanto esposto devono ritenersi infondate le censure formulate dalla ricorrente nel primo e nel secondo motivo di ricorso. Parimenti infondati risultano i rilievi (anch'essi articolati nel primo motivo) secondo cui la variante: *a*) non opererebbe una puntuale valutazione delle osservazioni della società che sono ricondotte all'interno di raggruppamenti più ampi ai fini del loro

esame e della predisposizione delle relative controdeduzioni; *b)* risulterebbe contraria ai principi di buona fede e correttezza che devono permeare i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione; *c)* risulterebbe iniqua tenuto conto che il Comune, in altri casi, accoglie le osservazioni di altri privati riducendo il perimetro del P.L.I.S..

4.6.1. Osserva il Collegio, in relazione al profilo indicato alla lettera *a)* del precedente punto, che, secondo una consolidata giurisprudenza, “*le osservazioni formulate dai proprietari interessati nei confronti di uno strumento urbanistico generale costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative; pertanto, il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione*” (cfr., ex multis, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 3 dicembre 2018, n. 2714). Nel caso di specie, inoltre, il Comune controdeduce adeguatamente all’osservazione n. 285 evidenziando che: *a)* non può accedersi alla richiesta di attribuire 388.485 mc alla proprietà della ricorrente atteso che, “*come illustrato nella relazione che accompagna il Documento di Piano sono [...] privilegiati interventi finalizzati al recupero delle aree dismesse rispetto a quelli che comportano compromissione di suolo libero*” (cfr., documento n. 41 di parte resistente); *b)* non può definirsi l’istanza di piano di lottizzazione in quanto non “*pertinente con il procedimento di variante al PGT*” (cfr., documento n. 42 di parte resistente); *c)* non può operarsi lo stralcio dell’area dal P.L.I.S. considerato che la decisione di inserire “*estesi compendi di aree libere/prevalentemente libere in PLIS da istituire e/o in ampliamento di PLIS istituiti è una scelta fondamentale prevista dal piano per garantire la tutela e programmare la valorizzazione di tali aree*” (cfr., documento n. 43 di parte resistente); *d)* la richiesta di prevedere ulteriori destinazioni negli interventi di recupero del complesso edilizio esistente è parzialmente accolta con assentimento della funzione residenziale (cfr., documento n. 44 di parte resistente); *e)* la richiesta di “*prevedere un adeguato e integrale ristoro economico per il perdurante blocco della capacità edificatoria*” viene respinta in ragione della insussistenza di una reiterazione di vincolo preordinato all’esproprio e della mancanza di un vincolo “*sostanzialmente ablativo*” (questioni oggetto, in parte, del giudizio pendente dinanzi alla Corte d’Appello di Milano).

4.7. Non può, inoltre, annullarsi la variante impugnata per la ritenuta violazione del dovere di buona fede e correttezza atteso che, se è vero che tali canoni operano anche in relazione all’attività autoritativa della pubblica amministrazione, la loro violazione può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull’interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illegittime frutto dell’altrui scorrettezza (cfr., fra le altre, Consiglio di Stato, sez. VI, 6 febbraio 2013, n. 633; Consiglio di Stato, sez. IV, 6 marzo 2015, n. 1142; Consiglio di Stato, ad. plen., 5 settembre 2005, n. 6; Cass. civ., sez. un. 12 maggio 2008, n. 11656; Cass. civ., sez. I, 12 maggio 2015, n. 9636; Cass. civ., sez. I, 3 luglio 2014, n. 15250, e da, ultimo, Consiglio di Stato, ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5). Infatti, le regole pubblicistiche e privatistiche, pur operando in maniera contemporanea e sinergica hanno diverso oggetto e diverse conseguenze in caso di rispettiva violazione: “*le regole di diritto pubblico hanno ad oggetto il provvedimento (l’esercizio diretto ed immediato del potere) e la loro violazione determina, di regola, l’invalidità del provvedimento adottato. Al contrario, la regole di diritto privato hanno ad oggetto il comportamento (collegato in via indiretta e mediata all’esercizio del potere) complessivamente tenuto dalla stazione appaltante nel corso della gara. La loro violazione non dà vita ad invalidità provvidenziale, ma a responsabilità. Non diversamente da quanto accade nei rapporti tra privati, anche per la P.A. le regole di correttezza e buona fede non sono regole di validità (del provvedimento), ma regole di responsabilità (per il comportamento complessivamente tenuto)*” (così, Consiglio di Stato, ad. plen., 4 maggio 2018, n. 5). Pertanto, non può decretarsi, in ogni caso, l’invalidità del provvedimento per lesione di una regola di matrice civilistica come quella invocata dalla parte ricorrente. E ciò basta per escludere la necessità di ogni ulteriore indagine sul punto attesa la non inidoneità di tale asserita violazione a condurre all’annullamento del provvedimento impugnato.

4.8. In ultimo, va considerato infondato anche il rilievo di cui alla lettera *c)* del punto 4.6 della presente sentenza atteso che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, “*il vizio di*

*eccesso di potere per disparità di trattamento 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*, Consiglio giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 14 marzo 2014, n. 133). Inoltre, 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 (cfr., nella giurisprudenza di sezione, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 23 marzo 2015, n. 783; Id., 6 settembre 2017, n. 1788; Id., 6 settembre 2018, n. 2050). Nel caso in esame, la ricorrente si limita a far generico riferimento ad “*altre situazioni*” (cfr., foglio 18 del ricorso), senza, tuttavia, effettuare indicazioni precise che consentano quello stringente controllo richiesto dalla giurisprudenza sopra evocata.

5. Passando al terzo motivo di ricorso, il Collegio osserva che il P.T.C.P. dichiara l’area come ambito di interesse provinciale e, come tale, “*strategico dal punto di vista paesaggistico per il mantenimento di spazi inedificati fra tessuti urbanizzati limitrofi*”. L’area è, inoltre, inserita in parte in rete verde di ricomposizione paesaggistica (non sovrapposta all’ambito di interesse provinciale) e alcuni di tali segmenti sono individuati come ambiti destinati all’attività agricola. Da tali circostante si desume che l’asserito contrasto con il P.T.C.P. non risulta sussistente atteso che le prescrizioni comunali si presentano conformi a quelle sovraordinate in ordine alla vocazione dell’area e, inoltre, non può ritenersi precluso allo strumento comunale l’estensione del Parco che è, al contrario, valutata positivamente da parte della Provincia. Tale valutazione non costituisce una abdicazione delle competenze provinciali, come ritenuto dalla parte ricorrente, ma, al contrario, è esclusivamente espressione della condivisioni della Provincia alle scelte comunali che, come spiegato, trovano ampia giustificazione nelle considerazioni esposte al punto 4 della presente sentenza.

6. In ultimo, è infondato anche il quarto motivo di ricorso ove si contesta l’assenza di meccanismi compensativi o perequativi per l’area di proprietà della ricorrente, contestando, inoltre, le previsioni contenute nelle varie schede d’ambito che interessano l’area.

6.1. L’art. 11 della legge regionale 15 marzo 2005 n. 12 disciplina gli istituti della perequazione, della compensazione e della incentivazione urbanistica. La prima ha la finalità di eliminare le diseguaglianze che la pianificazione tradizionale produce fra proprietari di aree aventi caratteristiche simili. Tali diseguaglianze si creano in quanto, come noto, nell’ambito della pianificazione, accanto alle aree destinate ad ospitare la “*città privata*”, e cioè quella parte dell’edificato di pertinenza privata destinata ad ospitare edifici funzionali al soddisfacimento degli interessi della proprietà, si colloca la c.d. “*città pubblica*” cui vanno asciritte le aree destinate ad ospitare servizi pubblici. Queste ultime, nel modello di pianificazione tradizionale, sono private di ogni capacità edificatoria ed hanno, quindi, un valore di mercato molto basso se non nullo (a differenza delle aree che appartengono invece alla città privata le quali, proprio perché dotate di capacità edificatoria, hanno in genere valori di mercato molto alti). Al fine di ovviare a tale sperequazione, i Comuni italiani, in sede di pianificazione, adottano diverse soluzioni, perlopiù basate sull’attribuzione di un indice di edificabilità virtuale alle aree destinate alla città pubblica, non utilizzabile su tali aree ma trasferibile sui suoli suscettibili di sfruttamento edificatorio. Si assicura, in tal modo, la valorizzazione delle aree della città pubblica, atteso che esse assumono in tal modo un valore commerciabile generato appunto dal valore dei diritti edificatori che esse esprimono.

6.2. I modelli di perequazione previsti dalla legislazione lombarda sono due, disciplinati rispettivamente dal primo e dal secondo comma del citato articolo 11.

6.3. Il primo modello si identifica nella cosiddetta perequazione di comparto, in quanto incidente su aree limitate del territorio comunale inserite in un medesimo comparto. Stabilisce il primo comma dell’art. 11 che “*sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l’attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall’indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di*

*programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedersi gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuto con aree di cui al comma 3”.*

6.4.. In base a questo modello, alle aree inserite in uno stesso comparto viene attribuito un identico indice edificatorio (reale), a prescindere dal fatto che le stesse siano in concreto destinate allo sfruttamento ovvero alla cessione alla mano pubblica. Il piano attuativo individua poi i suoli ove concentrare l'edificazione e quelli destinati ad ospitare le opere di urbanizzazione. Anche queste ultime aree esprimono dunque capacità edificatoria; di conseguenza, i loro proprietari conseguono, comunque, un beneficio economico che rende indifferente, sotto il profilo economico appunto, la scelta dei siti ove verrà concentrata, in concreto, l'edificazione.

6.5. Il secondo comma dell'art. 11 disciplina invece la perequazione cd. “estesa” in quanto riferita all'intero territorio comunale. Stabilisce tale norma che “*sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo*”. La norma prevede, quindi, l'individuazione di due indici: un indice territoriale che, con riferimento alle aree omogenee aventi caratteristiche simili collocate in specifiche parti del territorio comunale, deve essere identico; ed un indice minimo fondiario, di valore più elevato rispetto all'indice territoriale, che costituisce un valore soglia al di sotto del quale lo sfruttamento edificatorio dell'area non può avvenire. In questo modo i titolari delle aree suscettibili di sfruttamento sono costretti ad acquisire diritti edificatori dai proprietari delle aree destinate alla città pubblica, e a trasferire, dunque, a questi, parte del valore economico dei propri fondi.

6.5. Ora, poiché, come detto, l'istituto della perequazione ha quale propria finalità quella di evitare ingiusti trattamenti differenziati, esso presuppone che le situazioni di fatto su cui va ad incidere presentino caratteristiche analoghe. Per questa ragione, i commi primo e secondo dell'articolo 11 della l.r. n. 12 del 2005 prevedono che la perequazione operi solo per gli ambiti soggetti a trasformazione (cfr., TAR per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 17 settembre 2009 n. 4671). Solamente quando le caratteristiche ontologiche dei suoli siano simili e tali da renderli tutti destinati all'edificazione, si rende necessario evitare che i diversi proprietari ricevano trattamenti differenziati. Non è invece possibile perequare aree che abbiano caratteristiche ontologiche diverse, giacché in tal caso si creerebbero surrettizie forme di diseguaglianza. Inoltre, la legge esclude, come detto, che possano essere oggetto di perequazione i suoli agricoli e quelli inseriti in ambiti non soggetti a trasformazione (esplicito in tal senso è, come visto, l'art. 11, comma 2, della l.r. n. 12 del 2005). Di conseguenza, nel caso di specie, non sussistono spazi di operatività per l'istituto in ragione della non omogeneità tra aree e della destinazione agricola delle stesse.

6.6. In tale situazione, potrebbe, in ipotesi, affermarsi l'operatività del diverso istituto della compensazione di cui all'articolo 11, comma 3, dell'atto normativo regionale in esame. Stabilisce questa disposizione che “*alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, [...] diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT*”. L'istituto della compensazione, a differenza di quello della perequazione, non ha quale precipua finalità quella di mitigare le disuguaglianze che si producono con la pianificazione urbanistica: esso semplicemente mira ad individuare una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria per i proprietari dei suoli destinati all'espropriaione, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori che potranno essere trasferiti, anche mediante

cessione onerosa (cfr., comma 4 dell'articolo 11 citato), ai proprietari delle aree destinate all'edificazione.

7.3.6. Tuttavia, nel caso di specie non si realizzano i presupposti indicati dalla fattispecie tenuto conto che l'acquisizione in quota parte dell'area agricola della Cascinazza postula, come chiarito dal Comune, la necessaria partecipazione della ricorrente. Inoltre, la cessione esterna in quota parte assieme agli AT16 e AT17 dell'AFT è meramente facoltativa e comporta, comunque, l'attribuzione di un utile economico in capo alla ricorrente.

8. In definitiva, il ricorso deve essere rigettato. Le spese di lite possono essere compensate ai sensi degli articolo 26 del codice del processo amministrativo e 92 del codice di procedura civile, come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n. 77 che dichiara l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi nella peculiarità della vicenda e nella complessità delle questioni esaminate. Non si provvede, invece, alla regolazione delle spese di lite tra la parte ricorrente e la Provincia di Monza e Brianza, non costituita in giudizio

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

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

a) respinge il ricorso per le ragioni spiegate in motivazione;

b) compensa le spese di lite tra la parte ricorrente e il Comune di Monza; non provvede alla regolazione delle spese di lite tra la parte ricorrente e la Provincia di Monza e Brianza, non costituita in giudizio.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Lorenzo Cordi', Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO