

**Pubblicato il 04/04/2019**

**Sent. n. 751/2019**

**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 1373 del 2014, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Marco Luigi Di Tolle e Adriano Pilia ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Milano, Viale Bianca Maria n. 21;

contro

- il Comune di Pieve Emanuele, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Silvia Forte e Giampaolo Pucci ed elettivamente domiciliato presso lo studio della prima in Milano, Viale Tunisia n. 10;

per l'annullamento

- del "Piano di Governo del Territorio e strumenti correlati" del Comune di Pieve Emanuele, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 28 gennaio 2013 e controdedotto ed approvato con delibera del Consiglio comunale n. 78 del 22 luglio 2013, pubblicato con avviso sul B.U.R.L. n. 6 del 5 febbraio 2014;

- nonché di ogni atto o provvedimento connesso, preordinato o presupposto, con particolare riguardo al procedimento di V.A.S. e relativi elementi costitutivi ex D. Lgs. n. 152 del 2006, approvato con decreto n. 27 del 17 luglio 2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pieve Emanuele;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 30 gennaio 2019, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

**FATTO**

Con ricorso notificato in data 4 aprile 2014 e depositato il 30 aprile successivo, [omissis] ha impugnato il "Piano di Governo del Territorio e strumenti correlati" del Comune di Pieve Emanuele, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 28 gennaio 2013 e controdedotto ed approvato con delibera del Consiglio comunale n. 78 del 22 luglio 2013, pubblicato con avviso sul B.U.R.L. n. 6 del 5 febbraio 2014.

La ricorrente, quale proprietaria di un vasto compendio immobiliare nel Comune di Pieve Emanuele, situato tra una zona di carattere industriale-artigianale a nord e la strada provinciale a grande scorrimento a sud e azzonato dal previgente strumento pianificatorio a Sp6 – Zona per nuovi insediamenti produttivi (Zona Omogenea D), ha evidenziato che in fase di adozione del P.G.T. il

predetto compendio è stato identificato come Ambito di trasformazione “SP2”, con una parte di aree da cedere per destinarle a verde e servizi (area “SP2a”), da cui sarebbe scaturita una riduzione di oltre 2.200 mq di s.l.p. rispetto al previgente P.R.G. (passando da 47.600 mq di s.l.p. a 45.465 mq). In fase di presentazione delle osservazioni, sono state formulate due richieste di stralcio dell’Ambito di trasformazione “SP2”, con il conseguente azzeramento della volumetria, e una richiesta di destinazione ad area agricola; anche la Provincia di Milano, in sede di espressione del parere di compatibilità del P.G.T. adottato con il P.T.C.P., ha chiesto lo stralcio del citato Ambito di trasformazione o almeno una sua limitazione soltanto alle parti di territorio già compromesse. Il progettista del Piano, altresì Autorità procedente per la V.A.S., ha suggerito di accogliere le proposte riguardanti l’Ambito di trasformazione “SP2” e di inserire le relative aree tra gli insediamenti agricoli all’interno del tessuto urbano. La Giunta comunale, con la deliberazione n. 76 del 16 luglio 2013, si è dimostrata favorevole all’accoglimento delle proposte di controdeduzione; anche il Consiglio comunale, in sede di approvazione definitiva del P.G.T. ha confermato l’accoglimento delle osservazioni e ha destinato il compendio di proprietà della ricorrente ad insediamenti agricoli all’interno del tessuto urbano, in cui è possibile realizzare soltanto opere finalizzate alla conduzione del fondo e relative alla residenza dell’imprenditori agricolo (Tavola 6a del P.d.R., normata dall’art. 27 delle N.T.A. del Piano).

Assumendo l’illegittimità della destinazione impressa alla propria area, la ricorrente ha impugnato gli atti di adozione e di approvazione del P.G.T., chiedendone l’annullamento per violazione degli artt. 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 13 della legge regionale n. 12 del 2005 e della legge n. 1150 del 1942, per eccesso di potere per illogicità, irrazionalità e contraddittorietà delle scelte di pianificazione e di azionamento, per carenza e travisamento dei presupposti, per motivazione carente, per eccesso di potere per inattendibilità intrinseca delle valutazioni tecniche e travisamento dei fatti e per omessa istruttoria.

Successivamente sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione dell’art. 4 della legge regionale n. 12 del 2005, l’eccesso di potere per illogicità, irrazionalità e contraddittorietà delle scelte di pianificazione e di azionamento, la carenza e il travisamento dei presupposti e la motivazione carente. Ulteriormente sono stati dedotti la violazione e falsa applicazione degli artt. 9, 10, 11 e 13 della legge regionale n. 12 del 2005 e dell’art. 3 della legge n. 241 del 1990, l’eccesso di potere per sviamento, per contraddittorietà, per motivazione sviata e strumentale e l’illogicità.

Infine, sono stati dedotti la violazione degli artt. da 4 a 18 del D. Lgs. n. 152 del 2006, come modificato con D. Lgs. n. 4 del 2008, dell’art. 4 della legge regionale n. 12 del 2005, della delibera del Consiglio regionale 13 marzo 2007, n. VIII/351, e delle delibere della Giunta regionale 10 novembre 2010, n. IX/761, 27 dicembre 2007, n. VIII/6420, nonché 30 dicembre 2009, n. VIII/10971, ove non ritenute anch’esse illegittime, l’eccesso di potere per sviamento, il difetto di motivazione, l’assenza dei presupposti, la carenza di istruttoria, l’illogicità e la contraddittorietà.

Si è costituito in giudizio il Comune di Pieve Emanuele, che ha chiesto il rigetto del ricorso; con separata memoria, la difesa del Comune ha ribadito l’infondatezza del ricorso, eccependo altresì l’inammissibilità del primo motivo di gravame.

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 30 gennaio 2019, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## **DIRITTO**

1. Il ricorso non è fondato.

2. Con il primo motivo di gravame si assume, in primo luogo, l’illegittimità dello stralcio dell’Ambito di trasformazione “SP2”, azionato poi come “agricolo”, in quanto non richiesto in sede di osservazioni e comunque per l’assenza dei presupposti per classificare l’area come idonea allo svolgimento dell’attività agricola, attesa la prossimità della stessa ad insediamenti industriali e ad una

arteria stradale di una certa consistenza, nonché in considerazione delle sue caratteristiche geomorfologiche.

2.1. Si può prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità del motivo formulata dalla difesa del Comune, in quanto la doglianza è infondata nel merito.

In alcune osservazioni formulate in relazione al Piano adottato, con specifico riguardo all'Ambito di trasformazione "SP2", ne è stato chiesto lo stralcio, al fine di destinarlo a zona agricola (cfr. l'osservazione n. 3 di Legambiente, all. 14 al ricorso).

Più in particolare, nel parere di compatibilità formulato dalla Provincia di Milano si è evidenziato che *«l'Ambito di Trasformazione SP2 si configura come un vasto insediamento di diverse attività (produttivo, commerciale, ricettivo e attività collettive, per una superficie territoriale complessiva di 129.900 mq) su aree di fatto prevalentemente agricole, seppure destinate dal PGR Vigente a funzioni produttive e di servizio. L'area costituisce attualmente un limite naturale della zona edificata del territorio comunale, rappresentando un'ampia fascia agricola tra l'urbanizzato e le aree interne al Parco Sud. In considerazione dell'ingente carico insediativo che la trasformazione comporterebbe, nonché dell'elevato impatto sugli habitat naturali e il paesaggio circostante che le funzioni previste produrrebbero, si chiede di valutare l'opportunità di stralciare la previsione dal Documento di Piano ovvero di ridurre l'estensione dello stesso, limitandone l'insediamento alle sole aree già compromesse. Considerata inoltre la collocazione dell'ambito a ridosso del Parco Sud, si chiede di prevedere una fascia di mitigazione paesistica con una profondità adeguata lungo tutto il confine meridionale del comparto, al fine di creare una zona di forte discontinuità rispetto al territorio urbanizzato su cui gli interventi verrebbero ad insediarsi»* (all. 16 al ricorso, pag. 7).

Pertanto, risulta affatto illogica e per nulla contraddittoria la determinazione comunale definitiva di classificare come zona agricola il comparto in cui sono situate le aree di proprietà della ricorrente.

In tale prospettiva, deve pure sottolinearsi che la destinazione di un'area a verde agricolo non implica necessariamente che la stessa soddisfi in modo diretto e immediato interessi agricoli, ben potendo giustificarsi con le esigenze dell'ordinato governo del territorio, quale la necessità di impedire ulteriori edificazioni, ovvero di garantire l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando la quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione dell'aggregato urbano (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, IV, 12 febbraio 2013, n. 830; 16 novembre 2011, n. 6049; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 22 gennaio 2019, n. 122; 27 febbraio 2017, n. 451).

2.2. Quanto alla natura di lotto intercluso dell'area di proprietà della ricorrente, che avrebbe perciò richiesto un rafforzato onere motivazionale, va sottolineato come in tema di pianificazione urbanistica la nozione di lotto intercluso ha una sua valenza quando non si rinviene spazio giuridico per un'ulteriore pianificazione, mentre non è applicabile nei casi di zone solo parzialmente urbanizzate, esposte al rischio di compromissione di valori urbanistici, nelle quali la pianificazione può ancora conseguire l'effetto di correggere e compensare il disordine edificativo in atto (cfr. Consiglio di Stato, IV, 20 luglio 2016, n. 3293; 21 dicembre 2012, n. 6656); nella fattispecie de qua non risulta affatto sussistere un lotto intercluso, come dimostrato sia dalle cartografie (all. 2 del Comune) che dalla mappa aerea (all. 27 al ricorso), essendo edificato soltanto una parte del confine del lotto, mentre per tutto il lato sud il compendio è delimitato, per un lungo tratto, da una strada (Via Levi Montalcini).

2.3. Nella seconda parte del primo motivo si contesta lo stralcio anche in relazione all'azzeramento delle cessioni e degli interventi di riqualificazione viabilistica, sul presupposto che nella versione del Piano adottata era stato considerato l'interesse della collettività a poter acquisire alla mano pubblica una parte dell'area per destinarla a verde, a spazi multiuso e ad ambito di sosta per spettacoli viaggianti; con lo stralcio tale assetto sarebbe stato alterato, senza una motivazione plausibile e ponderata.

Anche tale doglianza è infondata.

La motivazione posta a supporto dello stralcio si fonda sull'avvenuta riduzione delle previsioni insediative, già individuate nel P.R.G. vigente e nelle sue varianti, che hanno un impatto anche sul tessuto urbano consolidato dove si prospetta una riduzione degli indici fondiari preesistenti; in tale sede si è evidenziato che *«inoltre, il P.G.T. non prevede nuove aree di espansione residenziale e si*

*configura come un piano conservativo. Alla luce di queste considerazioni, trattandosi di comparto produttivo, si propone di accogliere l'osservazione, anche sulla base della Valutazione di Compatibilità con il PTCP espressa dalla Provincia di Milano. Si prende atto di una offerta di aree produttive molto elevata nell'intorno e di cui il PGT propone una riqualificazione soprattutto con il riuso delle superfici produttive inutilizzate a Fizzonasco; pertanto, allo stato attuale tale area può essere stralciata dalle previsioni di sviluppo edilizio almeno fino alla saturazione ed alla richiesta di nuove aree per attività produttive. Si propone conseguentemente di eliminare la previsione "SP2" e "SP2a" dal Documento di Piano e dal Piano dei Servizi» (cfr. controdeduzioni alle osservazioni n. 17 e n. 28.3: all. 17 al ricorso).*

Anche in considerazione del contenuto del parere di compatibilità provinciale, in precedenza richiamato e posto alla base del recepimento delle osservazioni, va sottolineato come le valutazioni effettuate dal Comune appaiono pienamente ragionevoli e assolutamente giustificate e coerenti con i presupposti di fatto e le risultanze istruttorie, tenendo altresì conto che la complessiva dotazione dei servizi risulta essere stata incrementata (cfr. pag. 9, all. 8 del Comune).

Del resto, secondo la consolidata giurisprudenza, 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 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).

La più recente evoluzione giurisprudenziale ha, oltretutto, 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'art. 9 della Costituzione (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, 22 gennaio 2019, n. 122; 18 giugno 2018, n. 1534).

In ordine, poi, all'avvenuto azzeramento delle capacità edificatorie del comparto di proprietà della ricorrente deve richiamarsi la costante giurisprudenza secondo la quale, 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, 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393).

2.4. Alla stregua delle suesposte considerazioni, il primo motivo di ricorso deve essere respinto.

3. Con la seconda doglianza si assume la violazione dell'art. 9, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005, relativa alla sostenibilità dei costi di attuazione delle opere pubbliche previste dal P.G.T., sul presupposto che lo stralcio dell'area di proprietà della ricorrente dagli Ambiti di trasformazione impedirebbe di realizzare le opere pubbliche previste dallo strumento pianificatorio approvato in via definitiva.

3.1. La doglianza è infondata.

Come già sottolineato al precedente punto 2.3, la dotazione di servizi risulta essere stata incrementata dal Piano approvato e, come ammesso anche in sede di ricorso, alcune delle dotazioni pubbliche sono

già state previste e realizzate in relazione ai programmi integrati di intervento P1 Fizzonasco e P2 Matteotti, oppure con riguardo al programma di recupero urbano di Via delle Rose (cfr. pag. 9, all. 8 del Comune); del resto, nella Relazione al Piano dei servizi, relativa al P.G.T. approvato in via definitiva, si evidenzia un sostanziale equilibrio tra le risorse “attivabili”, ossia ricavabili dall’attuazione delle varie iniziative approvate in sede pianificatoria, e i costi discendenti dalla realizzazione di quanto previsto nel Piano dei servizi (cfr. all. 18 del Comune).

In assenza di una prova puntuale e circostanziata in ordine alla inattendibilità complessiva – oltre che di rilevante consistenza – dei dati indicati dal Comune, la censura contenuta nel ricorso non può essere favorevolmente scrutinata.

3.2. Ciò pertanto ne determina il rigetto.

4. Con la terza doglianza si assume che il Piano, attraverso la soppressione dell’Ambito di trasformazione afferente all’area di proprietà della ricorrente, sarebbe stato stravolto nelle sue linee portanti e ciò avrebbe dovuto condurre ad una ripubblicazione dello stesso, al fine di consentire alla parte interessata di interloquire sul nuovo assetto urbanistico.

4.1. La doglianza è infondata.

In primo luogo, si deve sottolineare come nessuno stravolgimento del Piano risulta essere stato posto in essere, considerato che la soppressione dell’Ambito di trasformazione “SP2” non ha prodotto effetti così rilevanti sull’assetto territoriale complessivo, o almeno ciò non è stato oggetto di inequivoca dimostrazione; in tal modo è stato altresì garantito un minore consumo di suolo complessivo. Peraltro, la contestazione riguardante la mancata cessione all’Amministrazione, in sede di perequazione, di aree per realizzare servizi pubblici non può essere accolta, stante l’accertato equilibrio complessivo del Piano, documentato in sede di Relazione al Piano dei servizi (cfr. all. 18 del Comune).

In ogni caso, con riguardo alla necessità di una ripubblicazione del Piano, legata ad un asserito stravolgimento di quest’ultimo in fase di approvazione, va sottolineato che, 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, 26 novembre 2018, n. 2677; altresì, 19 luglio 2018, n. 1768).

Con riferimento ai piani urbanistici dei Comuni, si 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, come avvenuto nella fattispecie de qua (cfr. Consiglio di Stato, IV, 4 dicembre 2013, n. 5769; 30 luglio 2012, n. 4321; 27 dicembre 2011, n. 6865).

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 ...”. Tale disposizione appare del tutto ragionevole alla luce della interpretazione che ne ha fornito la giurisprudenza, avendone limitato l’operatività alle situazioni in cui non risulta essersi prodotto uno stravolgimento del piano o delle sue linee portanti (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 novembre 2018, n. 2677).

4.2. Ciò determina il rigetto della predetta censura.

5. Con la quarta doglianza si deduce l’illegittimità del procedimento di V.A.S., attesa la mancata separazione tra l’Autorità competente e l’Autorità procedente, entrambe rappresentate da funzionari della stessa Amministrazione comunale e quindi non in posizione di reciproca indipendenza, che avrebbero adottato determinazioni perfettamente sovrapponibili nei contenuti.

5.1. La doglianza è infondata.

Va premesso che, secondo una consolidata giurisprudenza, le censure inerenti al procedimento di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) sono ammissibili nei limiti in cui la parte istante specifichi

quale concreta lesione alla sua proprietà sia derivata dall'inosservanza delle norme sul procedimento, essendo pertanto inammissibile una doglianza meramente "strumentale", visto che il generico interesse ad un nuovo esercizio del potere pianificatorio dell'Amministrazione è insufficiente a distinguere la posizione del ricorrente da quella del quisque de populo (cfr., in termini, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 novembre 2018, n. 2676; 15 dicembre 2017, n. 2394; 26 maggio 2016, n. 1097).

In ogni caso, da un punto di vista sostanziale, deve sottolinearsi come la scelta dell'Autorità competente – ossia il Direttore dell'Area Politiche dell'Ambiente e Sviluppo Economico – sia avvenuta attraverso un procedimento che, oltre a garantire l'autonomia della stessa rispetto all'Autorità procedente (cfr. Consiglio di Stato, IV, 12 gennaio 2011, n. 133), risulta essere stato posto in essere con Delibera di Giunta comunale n. 16 del 15 febbraio 2012 (cfr. all. 9 del Comune). Ne discende la legittimità della nomina dell'Autorità competente, essendo stata garantita, sia da un punto di vista sostanziale che procedurale, la sua autonomia rispetto all'Autorità procedente (rappresentata dal Direttore dell'Area Governo del Territorio ed Infrastrutture).

Del resto, la normativa in materia di V.A.S. non impone una rigorosa separazione fra Autorità competente e procedente, potendo le stesse essere scelte anche fra articolazioni o organi della stessa amministrazione, purché sia garantita la separazione e un adeguato grado di autonomia tra le stesse (Consiglio di Stato, IV, 17 settembre 2012, n. 4926; 12 gennaio 2011, n. 133; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 26 novembre 2018, n. 2676; 23 febbraio 2016, n. 374).

Infine, non possono essere censurate le valutazioni svolte dall'Autorità competente, attesa la discrezionalità che le connota, soprattutto avuto riguardo alla piena ammissibilità di una motivazione per relationem rispetto ad atti già adottati in precedenza, seppure da organi diversi.

5.2. Ciò determina il rigetto anche della suesposta doglianza.

6. In conclusione, all'infondatezza delle censure di ricorso, segue il rigetto dello stesso.

7. Le spese, in relazione alle peculiarità della controversia, 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 30 gennaio 2019 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