

**Pubblicato il 17/04/2019**

**Sent. n. 868/2019**

**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 57 del 2011, proposto da  
- [omissis], rappresentati e difesi dagli Avv. Maria Olimpia Cassano e Margherita Cuocolo ed elettivamente domiciliati presso lo studio della prima in Milano, Via Laghetto n. 3;

contro

- il Comune di Torre de' Busi, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Bruno Bianchi ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Corso Italia n. 8; per l'annullamento

- della delibera del Consiglio comunale di Torre de' Busi (Lecco) del 5 dicembre 2009, n. 45, pubblicata sul B.U.R.L. il 20 ottobre 2010, avente ad oggetto "Approvazione definitiva del Piano del Governo del territorio (P.G.T.) Esame osservazioni e controdeduzioni", limitatamente ai seguenti punti: a) il punto in cui riporta il mapp. n. [omissis] Foglio [omissis], di proprietà dei ricorrenti, all'ambito agricolo del P.R.G. previgente, in luogo dell'ambito consolidato di completamento RCC 18 attribuito in sede di adozione con delibera di Consiglio Comunale n. 17 del 20 aprile 2009; b) il punto in cui approva la reiterazione del vincolo a parcheggio (Zona F) sui mapp. n. [omissis] Foglio [omissis], sito in località [omissis];

- di tutti gli atti conseguenti e comunque connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Torre de' Busi;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza di smaltimento del 13 marzo 2019, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

**FATTO**

Con ricorso notificato in data 10 dicembre 2010 e depositato l'8 gennaio 2011, i ricorrenti hanno impugnato la delibera del Consiglio comunale di Torre de' Busi (Lecco) del 5 dicembre 2009, n. 45, avente ad oggetto "Approvazione definitiva del Piano del Governo del territorio (P.G.T.) Esame osservazioni e controdeduzioni", limitatamente ai seguenti punti: a) il punto in cui riporta il mapp. n. [omissis] Foglio [omissis], di proprietà dei ricorrenti, all'ambito agricolo del P.R.G. previgente, in luogo dell'ambito consolidato di completamento RCC 18 attribuito in sede di adozione con delibera di Consiglio Comunale n. 17 del 20 aprile 2009; b) il punto in cui approva la reiterazione del vincolo a parcheggio (Zona F) sui mapp. n. [omissis] Foglio [omissis], sito in località [omissis].

I ricorrenti, comproprietari in Comune di Torre de' Busi, Foglio [omissis], del terreno in mappa al n. [omissis], sito in località [omissis], azzonato dal previgente P.R.G. in parte in zona omogenea F (attrezzature pubbliche) ed in parte in zona omogenea E (agro-silvo-pastorale), hanno chiesto al Comune di poter collocare nella loro proprietà un manufatto da destinare a chiosco per la vendita di bevande e generi di ristoro, considerato che la zona è interessata da transito frequente di autoveicoli e, specie nei mesi estivi e nei periodi in cui c'è neve, dal passaggio e dalla sosta dei turisti che si recano nei boschi e nei prati circostanti. Con la delibera di Consiglio comunale del 20 aprile 2009, n. 17, è stato adottato il Piano di Governo del Territorio, con il quale il mappale di proprietà dei ricorrenti è stato ricompreso in ambito residenziale consolidato di completamento, denominato RCC18.

Con la delibera consiliare n. 45 del 5 dicembre 2009 è stato approvato definitivamente il P.G.T. e l'area di proprietà dei ricorrenti è stata classificata come "ambito agricolo".

Assumendo l'illegittimità della predetta determinazione, i ricorrenti ne hanno chiesto l'annullamento per violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, per eccesso di potere per carenza ed erroneità dei presupposti, per illogicità, per irragionevolezza manifesta, per contraddittorietà con precedente manifestazione di volontà e perplessità della stessa, per eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, per omessa considerazione di tutti gli interessi coinvolti e per disparità di trattamento. Ulteriormente, sono stati dedotti la violazione dell'art. 10 della legge n. 241 del 1990 e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, di motivazione e per vizio di procedura.

Infine, sono stati dedotti l'eccesso di potere per difetto di motivazione, la violazione dell'art. 9 del D.P.R. n. 327 del 2001 e dell'art. 42, terzo comma, Cost. e la violazione dell'art. 97 Cost.

Si è costituito in giudizio il Comune di Torre de' Busi, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Comune ha eccepito l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto il Documento di Piano del P.G.T. sarebbe scaduto e sarebbe stato avviato il procedimento di redazione del nuovo strumento urbanistico; ha replicato la difesa dei ricorrenti, evidenziando che il procedimento per l'approvazione del nuovo P.G.T. sarebbe soltanto all'inizio e la destinazione dell'area non sarebbe stata modificata fino ad oggi.

Alla pubblica udienza del 13 marzo 2019, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Si può prescindere dallo scrutinio dell'eccezione preliminare di improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse formulata dalla difesa comunale, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

2. Con il primo motivo si assume l'illegittimità della destinazione agricola impressa all'area di proprietà dei ricorrenti, essendo la stessa assolutamente immotivata e priva di un adeguato supporto istruttorio; del resto, in sede di adozione del Piano sarebbero state ben individuate le caratteristiche dell'area e la Provincia, attraverso il parere di compatibilità con il P.T.C.P., non avrebbe imposto affatto una modifica della destinazione dell'area rispetto al Piano adottato; inoltre, vi sarebbe una disparità di trattamento rispetto ad altri comparti che sarebbero stati resi edificabili, seguendo un procedimento inverso rispetto a quello che ha riguardato i terreni dei ricorrenti.

2.1. La doglianza è infondata.

La motivazione, posta a supporto della destinazione agricola impressa al comparto in cui è situata l'area di proprietà dei ricorrenti, con riguardo al Piano approvato in via definitiva, specifica che «*si prende atto dell'appartenenza [dell'area] al sistema paesistico-ambientale e della prevalente valenza paesistica. Anche in considerazione della presenza di antenne di telecomunicazione si riconduce l'area ad ambito agricolo*» (all. 1 al ricorso, P13); una tale motivazione trova il presupposto nella prescrizione della Provincia, che assume come l'area [omissis] riportata «*nella tavola quadro strutturale 3 – sistema rurale paesistico ambientale, è classificata tra gli ambiti a*

*prevalente valenza paesistica da sottoporre a tutela di cui all'art. 60 delle N.d.A. del P.T.C.P. (ambito C2) ed inoltre si chiede di valutare la previsione in relazione anche all'adiacente area della antenne presenti in [omissis]» (all. 10 al ricorso). Il citato art. 60 delle N.d.A. del P.T.C.P. (all. 9 al ricorso) dispone che, per gli ambiti a prevalente valenza paesistica di interesse provinciale (C2), gli strumenti di pianificazione generale possano consentire limitate utilizzazioni di aree contigue ai tessuti edificati, per ospitare il soddisfacimento dei fabbisogni insediativi strettamente commisurati alla domanda endogena, oltre al compimento delle opere necessarie per la realizzazione di infrastrutture di rete dei servizi di pubblico interesse (punti 5 e 7); in tal modo si evidenzia l'eccezionalità dell'utilizzo a fini edificatori delle predette aree, con ciò giustificando la scelta del Comune di preservare il contesto, quale affermazione della regola generale contenuta nella disposizione sopra menzionata.*

Il Comune, quindi, anche per riscontrare l'osservazione provinciale – sebbene formulata in modo non prescrittivo – ha ritenuto di azionare l'ambito come agricolo, modificando la destinazione impressa allo stesso in sede di adozione.

Anche in considerazione del contenuto del parere di compatibilità provinciale, in precedenza richiamato e posto alla base del recepimento dell'osservazione, 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.

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, 4 aprile 2019, n. 751; 27 febbraio 2017, n. 451). Difatti, lo strumento urbanistico previgente classificava l'area in parte in zona omogenea F (attrezzature pubbliche) ed in parte in zona omogenea E (agro-silvo-pastorale).

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).

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 dei ricorrenti, rispetto alle previsioni contenute nel Piano adottato, 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).

2.2. Ulteriormente, la diversa collocazione della proprietà dei ricorrenti rispetto a quelle di altri soggetti, seppure poste tra loro in rapporto di prossimità, giustifica certamente una differente classificazione urbanistica delle stesse, anche in conseguenza della disomogeneità degli interventi da effettuarsi nei vari comparti edificatori e in ragione della loro consistenza.

Pertanto, in assenza di omogeneità delle zone poste in comparazione, affatto dimostrata nel presente giudizio, non è possibile invocare pretese finalizzate ad ottenere una parità di trattamento, tanto meno in relazione all'assetto urbanistico del territorio, dove l'Amministrazione dispone della più ampia discrezionalità, non rilevando affatto l'ampiezza dei lotti interessati dalle differenti previsioni. Le scelte di pianificazione territoriale, in quanto espressione di tale ampia discrezionalità, sono sindacabili dal giudice amministrativo entro limiti alquanto ristretti: a tale riguardo le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione territoriale costituiscono scelte di merito, che non possono essere sindacate 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, con la conseguenza che non è configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 22 gennaio 2019, n. 122; 27 febbraio 2018, n. 567; si veda pure Consiglio di Stato, IV, 16 gennaio 2012, n. 119).

2.3. Pertanto, la suesposta censura va respinta.

3. Con la seconda doglianza si assume che il Piano, attraverso lo stralcio del RCC18, sarebbe stato modificato e ciò avrebbe dovuto condurre ad una ripubblicazione dello stesso, al fine di consentire alla parte interessata di interloquire sul nuovo assetto urbanistico.

3.1. La doglianza è infondata.

In primo luogo, si deve sottolineare come nessuno stravolgimento del Piano risulta essere stato posto in essere, considerato che destinazione a zona agricola della proprietà dei ricorrenti 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.

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 presidono 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, 4 aprile 2019, n. 751; 26 novembre 2018, n. 2677).

3.2. Ciò determina il rigetto della predetta censura.

4. Con la terza doglianza si deduce l'illegittimità delle previsioni pianificatorie che attraverso la destinazione dell'area ad uso pubblico avrebbero sostanzialmente dato luogo ad uno svuotamento della capacità edificatoria del lotto e quindi posto in essere un'attività di tipo ablatorio, senza alcuna motivazione e senza alcun ristoro.

4.1. La doglianza è infondata.

La zonizzazione impressa all'area dei ricorrenti non ha determinato affatto conseguenze di natura ablatoria, atteso che dall'esame del Piano dei Servizi emerge l'attribuzione *«a tutte le aree standard da acquisire alla proprietà pubblica, e/o da destinare ad interesse pubblico, non comprese in Piani Attuativi, un indice volumetrico “bonus” da utilizzare negli ambiti residenziali di trasformazione o negli ambiti urbani consolidati in ragione di 0,25 mc/mq [mentre] nel caso in cui sulle aree di cui al punto 1 l'intervento sia realizzato da parte dei privati in regime di convenzione per l'uso pubblico, decade l'utilizzabilità del “bonus” ivi definito»* (all. 19 al ricorso, pag. 4). Ciò sottolinea come gli interventi prospettati siano realizzabili anche ad iniziativa privata, sebbene previa stipula di una convenzione con l'Ente pubblico.

Pertanto, aderendo all'indirizzo della Corte costituzionale, va ribadito che sono estranei allo schema ablatorio-espropriativo, con le connesse garanzie costituzionali, i vincoli che importano una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, come nel caso de quo, che non comportino l'espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica (Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 1999, n. 179; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 dicembre 2018, n. 2724; 27 febbraio 2018, n. 566; T.A.R. Piemonte, II, 29 gennaio 2016, n. 133).

4.2. Ciò determina il rigetto anche della sopraesposta doglianza.

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

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

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

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 13 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Di Mario, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Lorenzo Cordi', Referendario

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Alberto Di Mario

IL SEGRETARIO