

Pubblicato il 09/09/2021

Sent. n. 1975/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 709 del 2014, proposto da [omissis], rappresentati e difesi dagli avvocati Annarosa Corselli e Carlo Luigi Scrosati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico presso lo studio dell'avv. Carlo Luigi Scrosati in Milano, via Domodossola, 17;

contro

Comune di Busto Arsizio, in persona del Sindaco in carica *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Antonietta Carra e Michela Beretta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Milano, via P. Andreani, 10;

per l'annullamento

della delibera di Consiglio Comunale n. 139 del 18.12.2012, di adozione del piano di Governo del Territorio, e della delibera di Consiglio Comunale n. 59 del 20.6.2013, contenente le controdeduzioni alle osservazioni e l'approvazione definitiva del P.G.T., con avviso di pubblicazione sul B.U.R.L. Serie Avvisi e Concorsi n. 51 in data 18.12.2013, nonché le N.T.A. citate nel ricorso, e gli allegati collegati presupposti, correlativi e consequenziali relativi all'iter procedimentale relativo al P.G..T del Comune di Busto Arsizio;

con richiesta di risarcimento danni.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Busto Arsizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Oscar Marongiu nell'udienza smaltimento del giorno 19 maggio 2021, svoltasi in modalità da remoto, e trattenuta la causa in decisione sulla base degli atti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. [omissis], operante nel settore della carpenteria in legno nel Comune di Busto Arsizio, sull'area di cui al mappale [omissis], foglio [omissis], sulla quale insistono due fabbricati a uso laboratorio coperti da titolo edilizio, e i signori [omissis], artigiani proprietari dell'area confinante di cui ai mappali [omissis], pure coinvolta nell'attività della carpenteria, hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe, tra cui, in particolare, la delibera consiliare di approvazione del P.G.T. del Comune di Busto Arsizio, nella parte in cui, respinte le osservazioni degli interessati, ha destinato l'area edificata, precedentemente azzonata come zona C1/c, a zona B2, e ha confermato la destinazione agricola per la restante parte della proprietà.

Le doglianze dei ricorrenti sono volte a contestare sia la zonizzazione a destinazione agricola del terreno, libero da edificazioni, indispensabile alla carpenteria (utilizzato spesso dagli interessati per depositare il legno da lavorare) sia il mutamento da zona C1 a zona B2 dell'area edificata, oltre a contestare il procedimento sfociato nella pubblicazione del PGT.

Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi:

A) quanto alla zonizzazione a destinazione agricola:

1) violazione di legge (l. n. 1150/1942, art. 7 ss.; l.r. n. 12/2005; D.G.R. n. 8/1681 del 29.12.2005); eccesso di potere; difetto di motivazione anche in rapporto alle caratteristiche dell'area e alle previsioni del PTCP; difetto d'istruttoria; mancata considerazione delle attività artigianali esercitate sull'area.

Secondo la prospettazione attorea l'area destinata a zona agricola sarebbe completamente urbanizzata e quasi totalmente circondata da fabbricati produttivi, residenziali e di servizio alla residenza.

Si tratterebbe, quindi, di un fondo praticamente intercluso, ossia una delle ipotesi tipiche in cui non possono valere, a sorreggere una simile previsione, le indicazioni generali reperibili nel P.G.T. (C.d.S., Sez. IV, n. 1197/2003; Sez. IV, n. 4078/2001; Ad. plen. n. 24 del 1999).

Deducono anche i ricorrenti che, benché il P.T.C.P. della Provincia di Varese non contempli l'area in questione tra gli ambiti agricoli, le controdeduzioni comunali alle osservazioni dei ricorrenti indicano di volere perseguire la "riqualificazione del sistema urbano all'interno della città storica" e il "contenimento del consumo di suolo agricolo non edificato".

Il Comune, inoltre, sarebbe incorso in un totale difetto di istruttoria sulla situazione dei luoghi, in contrasto con quanto previsto dalla D.G.R. n. 8/1681 del 29.12.2005, che imponeva all'Amministrazione una indagine più specifica e evidenziava la necessità di una segnalazione in proposito alla Provincia.

2) violazione di legge (l. n. 1150/1942 e d.P.R. n. 380/2001; l.r. n. 12/2005; D.G.R. n. 8/1681 del 29.12.2005); eccesso di potere; difetto di motivazione; mancata considerazione delle attività esercitate sull'area.

I ricorrenti lamentano la mancata considerazione, da parte dell'Amministrazione, dell'interesse della parte privata a svolgere l'attività di impresa e, quindi, la mancata considerazione della funzione sociale dell'attività medesima.

In quest'ottica, se è vero che la pianificazione urbanistica è certo caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità, in quanto il Comune è chiamato a compiere le sue scelte in considerazione del migliore assetto da attribuire al proprio territorio, ciò non significa, tuttavia, che tali scelte non debbano pur sempre garantire una imparziale ponderazione degli interessi coinvolti, dovendo l'Amministrazione valutare attentamente se l'astratto miglioramento della situazione urbanistica non contrasti invece con diversi rilevanti interessi, anche privati, il cui sacrificio, quale frutto della relativa graduazione operata, deve essere puntualmente apprezzato e altrettanto adeguatamente motivato.

3) violazione di legge (l. n. 1150/1942, art. 7 ss.; l.r. n. 12/2005, artt. 16 ss.); eccesso di potere; difetto di motivazione; eccesso di potere per contrasto con precedenti manifestazioni di volontà della p.a.

I ricorrenti deducono che:

- l'area destinata ad area agricola è di fatto utilizzata dalla società per depositare delle liste di legno sulle quali poi la carpenteria va a lavorare e le liste di legno vengono appoggiate su alcune pensiline provvisorie in ferro;

- l'attività in questione è stata oggetto di provvedimenti repressivi da parte del Comune, a fronte dei quali è stata presentata dagli interessati una richiesta di permesso in sanatoria;

- la sanatoria è stata rigettata per mancanza della c.d. doppia conformità, ma sarebbe molto significativo il fatto che, poco prima dell'adozione della variante al P.G.T., lo stesso settore dell'edilizia pubblica e privata abbia segnalato la necessità di una riconsiderazione della destinazione ad area agricola (v. raccomandata del SUAP, doc. 10 di parte ricorrente, che fa riferimento a un parere della commissione edilizia);

- sarebbe quindi evidente il contrasto tra la pianificazione successivamente confermata dal Comune e le indicazioni del S.U.A.P.

4) violazione di legge; mancata applicazione degli artt. 8 ss. della l.r. n. 12/2005 e della D.G.R. n. 8/1681 del 29.12.2005; eccesso di potere; difetto nei presupposti.

I ricorrenti deducono che:

- l'art. 8 della L.R. 12/2005, dispone che il Documento di Piano debba definire, oltre al quadro ricognitivo, il quadro riconoscitivo del territorio comunale, che deve individuare, oltre al resto, gli aspetti socio-economici, culturali, rurali e di ecosistema, la struttura del paesaggio agrario e l'assetto tipologico del tessuto urbano;

- sulla base degli elementi di cui sopra, il Documento di Piano deve quindi individuare gli obiettivi che abbiano valore strategico per la politica territoriale, indicando i limiti e le condizioni in ragione dei quali siano ambientalmente sostenibili e coerenti con le previsioni ad efficacia prevalente di livello sovracomunale;

- la D.G.R. n. 8/1681 del 29.12.2005 specifica in che cosa debba consistere il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del Comune, indicando la necessità dell'indagine sul sistema socio-economico locale e l'importanza della raccolta di istanze e proposte provenienti dai cittadini; inoltre, al punto 4.3.2, dà precise indicazioni sulla subordinazione del P.G.T. al P.T.C.P.;

- nessuno degli obiettivi indicati nella D.G.R. ricorrerebbe nella fattispecie, mentre nella relazione non si darebbe conto dell'attività ricognitiva e quindi programmatica che avrebbe dovuto precedere, accompagnare e infine motivare la scelta di destinare l'area in questione a zona agricola.

B) quanto alla zonizzazione della parte edificata come zona B2/a:

5) violazione di legge (l. n. 1150/1942 e d.P.R. n. 380/2001; l.r. n. 12/2005; D.G.R. n. 8/1681 del 29.12.2005); eccesso di potere; difetto di motivazione; mancata considerazione delle attività esercitate sull'area; illogicità della previsione.

I ricorrenti contestano la modifica della zonizzazione per la parte edificata e la incompletezza delle previsioni, deducendo che:

- non sarebbe contemplata nel Piano delle Regole (e tale omissione non si spiegherebbe) la situazione delle attività artigianali diverse da quelle di servizio e delle attività artigianali con SLP superiore a 600 mq;

- nel P.R.G. previgente l'area era zonizzata come C1/c, per la quale valeva la categoria funzionale XV, che comprendeva gli impianti produttivi e quelli assimilabili (v. doc. 2 e doc.11 di parte ricorrente, relativi al precedente P.R.G.), mentre la zonizzazione ora impressa dal P.G.T. ricomprende l'area nella zona edificata B2a, e nelle zone B2 tutte le attività produttive, tra cui anche le attività artigianali, sono escluse;

- per l'area edificata in questione, quindi, vi sarebbe stato un incomprensibile mutamento della zonizzazione dell'area edificata in senso peggiorativo;

- inoltre, dall'art. 13 del Documento di Piano risulta che per le costruzioni esistenti in contrasto con le destinazioni funzionali di zona del P.G.T. sono ammessi solo interventi di manutenzione ordinaria e/o straordinaria che non aumentino la SLP, mentre la zonizzazione precedente dava la possibilità di un ampliamento, che ora, quindi, è impedito dalla disciplina impressa all'area edificata;

- i ricorrenti lamentano, ancora, il difetto di una adeguata istruttoria ricognitiva dell'attività esistente e quindi la mancata considerazione degli interessi consolidati della parte privata, e in specie quella delle attività produttive; la mancata considerazione delle attività produttive e artigianali, in quest'ottica, sarebbe proprio una nota dolente in tutta la pianificazione.

C) quanto all'iter procedimentale:

6) violazione di legge (l.r. n. 12/2005, art. 13); eccesso di potere.

I ricorrenti lamentano che:

- il Piano del Governo del Territorio è stato adottato con la delibera di C.C. n. 139 del 18.12.2012 ed è seguita poi, a distanza di 6 mesi, la delibera di C.C. n. 59 del 20.6.2013, contenente le controdeduzioni alle osservazioni e la formale approvazione del P.G.T.;

- l'avviso di pubblicazione sul B.U.R.L. è comparso solo in data 18.12.2013, quindi è trascorso un lasso di tempo rilevante non solo tra adozione e approvazione, ma addirittura tra la formale approvazione e le effettive modifiche apportate, con la conseguente illegittimità dell'operato comunale.

Si è costituito in giudizio il Comune intimato per resistere al ricorso.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno ribadito le proprie difese con memorie e repliche. All'udienza del giorno 19 maggio 2021 (ruolo smaltimento), svoltasi in modalità da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è infondato.

Al riguardo, il Collegio osserva quanto segue.

2.1. Quanto al primo e al quarto motivo, che possono essere esaminati congiuntamente in quanto strettamente connessi, occorre rilevare che, come condivisibilmente dedotto dalla difesa comunale, i ricorrenti si limitano a focalizzare l'attenzione sui singoli mappali di proprietà decontestualizzandoli, come se gli stessi fossero gli unici mappali agricoli inseriti in un comparto edificato. I ricorrenti, in altri termini, fanno riferimento al singolo caso perdendo di vista il contesto in cui le aree sono inserite nonché il riferimento alla macroscala.

In realtà, dall'elaborato riportante le aree agricole del PGT e gli ambiti strategici individuati dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (doc. 16 del Comune), emerge che le aree in questione sono attigue ad un comparto agricolo di notevole estensione.

Dall'estratto del PRG (cfr. doc. 12 del Comune) e del PGT (cfr. doc. 11 del Comune) si evince che gli strumenti urbanistici hanno puntualmente individuato il limite delle sub-aree di espansione quale limite ben definito tra costruito e campagna, entro il quale l'urbanizzato si è sviluppato.

I ricorrenti hanno valicato tale limite senza esservi legittimati, sicché non possono pretendere una modifica di destinazione d'uso attraverso lo strumento urbanistico allo scopo di ottenere la regolarizzazione della propria posizione. Il mero utilizzo di un'area mediante lo svolgimento di attività che contrastano con la previsione di zona, infatti, non può costituire un valido presupposto per la modifica della destinazione urbanistica dell'area, andandosi altrimenti a sovvertire la naturale dinamica procedimentale secondo la quale la trasformazione urbanistica dei suoli viene assentita *ex ante*, e non *ex post*, dagli organi di governo del territorio a ciò deputati.

Il fatto, poi, che le aree in questione non vengano individuate tra gli ambiti agricoli del PTCP, non è rilevante, atteso che, sebbene tale strumento individui le aree agricole di valenza strategica che gli strumenti urbanistici comunali devono obbligatoriamente recepire, va anche considerato che, ai sensi dell'art. 10 della l.r. n. 12/2005, gli strumenti pianificatori di livello comunale individuano propri ambiti agricoli che si integrano con le aree agricole strategiche del PTCP, come risulta evidenziato negli elaborati allegati al Piano; ed invero, dal confronto tra gli ambiti agricoli strategici del PTCP e la zonizzazione agricola comunale si evince agevolmente che il PGT garantisce la continuità del tessuto agricolo strategico (cfr. doc. 16 del Comune).

Del resto, per costante giurisprudenza, la classificazione di un'area come destinata ad uso agricolo non deve rispondere necessariamente alla esigenza di promuovere l'insediamento di specifiche attività agricole, in quanto siffatta destinazione ben può trovare il suo motivo ispiratore nella discrezionale volontà dell'Amministrazione locale preposta al governo del territorio di sottrarre parte del territorio comunale a nuove edificazioni. Invero, la destinazione di piano regolatore a verde agricolo di un'area può anche essere funzionale ad un uso non strettamente agricolo della stessa, ma all'esigenza di conservazione dei valori naturalistici ed ambientali e di contenimento del fenomeno di espansione dell'aggregato urbano.

Sotto diverso profilo, come affermato dalla giurisprudenza consolidata, le osservazioni presentate dagli interessati in occasione dell'adozione di un nuovo strumento di pianificazione del territorio costituiscono un mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento medesimo, con conseguente assenza in capo all'Amministrazione a ciò competente di un obbligo puntuale di motivazione oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree; con la

conseguenza che, seppure l'Amministrazione sia tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può essere obbligata ad un'analitica confutazione di ciascuna di esse, essendo sufficiente per la loro reiezione il mero contrasto con i principi ispiratori del piano (*ex multis*, T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II, n. 1371/2017; id., n. 761/2017; T.A.R. Toscana, Sez. I, n. 1317/2016).

Nella fattispecie, l'osservazione n. 143 è stata controdedotta e motivata in relazione agli obiettivi di Piano, alla strategicità dell'area e alla sostenibilità del Piano stesso.

Le censure, pertanto, vanno respinte.

2.2. Con riguardo al secondo motivo, è sufficiente osservare che, come chiarito dalla costante giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II, n. 751/2019), le scelte relative alla classificazione dei suoli sono sempre sorrette da ampia discrezionalità e, in tale ambito, la posizione dei privati è relegata a interesse di mero fatto, risultando recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione. Tali scelte sono sindacabili dal Giudice Amministrativo solo ove siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, oppure nel caso in cui ci si trovi in presenza di situazioni di affidamento qualificato del privato verso una specifica destinazione del suolo, situazioni che tuttavia non ricorrono nel caso di specie.

Nella vicenda di cui è causa, infatti, non viene in rilievo, per quanto visto sopra, un'ipotesi di fondo intercluso, né può affermarsi che i ricorrenti possiedano una posizione qualificata per il sol fatto di avere realizzato sulle aree *de quibus* opere abusive pur sapendo che la destinazione dell'area, al momento della commissione degli abusi, non lo consentiva.

Le censure, pertanto, vanno respinte.

2.3. Con riferimento al terzo motivo, non può dirsi, ad avviso del Collegio, che l'operato del Comune si ponga in contraddizione rispetto a precedenti manifestazioni di volontà dei suoi organi. Ed invero, come dedotto dalla difesa comunale, la Commissione edilizia è un organo consultivo che non ha alcun potere decisionale definitivo ed esprime pareri obbligatori ma non vincolanti per l'Amministrazione Comunale. Il parere della Commissione edilizia comunale, in altri termini, è privo di propria autonomia funzionale e strutturale ed è privo di valore provvedimentale, sia formalmente sia sostanzialmente.

Le censure, pertanto, vanno respinte.

2.4. Con riferimento al quinto motivo, occorre evidenziare che, come risulta dalla riproduzione grafica di cui al doc. 17 del Comune, l'area dei ricorrenti si inserisce all'interno di una zona urbanistica caratterizzata dalla presenza prevalente di edifici residenziali a bassa densità.

In ragione di ciò, non può dirsi irragionevole la scelta operata dal Comune, per effetto della quale, in sede di redazione del Piano di Governo del Territorio, dopo aver valutato lo stato di fatto dei luoghi, la rilevanza degli edifici residenziali e la presenza sul confine di zona di una vasta area agricola, è stato assegnato all'ambito omogeneo la zona B2/a: tale zona, infatti, sebbene non consenta l'insediamento di nuove superfici (Slp) con destinazione produttiva, garantisce tuttavia il mantenimento in essere delle attività esistenti regolarmente autorizzate e consente gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo che non aumentino le Slp, ai sensi dell'art. 13, comma 4, delle Norme del Documento di Piano (doc. 21 del Comune).

Più nel dettaglio, le destinazioni d'uso insediabili nella zona in questione sono plurime e sono elencate all'art. 25 (Ambiti residenziali compositi B2), comma 3 (Destinazioni d'uso), delle norme del Piano delle Regole (doc. 15 del Comune): abitazioni urbane, residenze collettive, servizi alla residenza, attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, attività paracommerciali, attività relative alla vendita di merci, esercizi di vicinato, attività relative alla vendita di merci, artigianato di servizio, attività per il tempo libero e alla cura della persona, uffici direzionali, studi professionali, banche, finanziarie, assicurazioni e agenzie, centri di ricerca, alberghi, residenze assistite, *residence/case* albergo. Il Piano individua, dunque, specifiche zone per l'insediamento delle nuove realtà produttive, sicché la presenza nel tessuto consolidato delle attività esistenti non viene negata dallo strumento urbanistico, ma semmai puntualmente disciplinata al citato art. 13, comma 4, delle

Norme del Documento di Piano (doc. 21 del Comune, cit.), secondo il quale sono consentiti, come già rilevato, interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo. Le censure, pertanto, vanno respinte.

2.5. Con riguardo al sesto e ultimo motivo, osserva il Collegio che, come già ritenuto dal Tribunale in altre pronunce (cfr., *ex plurimis*, T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II, n. 374/2021; id., Sez. II, n. 2613/2020), il termine e i presupposti per l'approvazione del P.G.T. stabiliti dall'articolo 13, comma 7, della l.r. n. 12/2005 hanno carattere ordinatorio e non perentorio e, conseguentemente, il superamento delle scadenze previste non determina il venir meno degli atti della procedura pianificatoria (T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II, n. 1895/2019; id., n. 122/2019, n. 2761/2018, n. 761/2017, n. 1097/2016, n. 1975/2015, n. 1764/2015, n. 1032/2015, n. 2765/2014, n. 86/2013, n. 7614/2010 e n. 7508/2010). Invero, della disposizione di legge regionale sopra richiamata deve darsi necessariamente un'interpretazione costituzionalmente orientata, volta a garantire l'osservanza dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), nonché ad assicurare l'esigenza che la legge regionale si attenga ai principi fondamentali desumibili dalla legge statale (art. 117, terzo comma, Cost.), la quale stabilisce l'efficacia a tempo indeterminato della delibera di adozione del piano, fissando unicamente i termini di efficacia delle correlate misure di salvaguardia, peraltro di durata pluriennale (art. 12 del d.P.R. n. 380/2001). Pertanto, tra le possibili interpretazioni, consentite dal tenore letterale della previsione normativa, deve privilegiarsi quella che attribuisce al termine per l'approvazione finale del piano natura ordinatoria, ponendo la sanzione dell'inefficacia in correlazione con la mancata valutazione delle osservazioni pervenute. In particolare, la soluzione interpretativa cui il Tribunale ha aderito, e che va in questa sede ribadita, ha evidenziato che la previsione dell'inefficacia degli atti assunti è collocata incidentalmente nel testo dell'articolo 13, comma 7, della l.r. n. 12/2005. Ciò consente di riferire la sanzione dell'inefficacia non all'inosservanza del termine di novanta giorni, previsto nella prima parte della disposizione, ma alla violazione dell'obbligo, stabilito nella seconda parte della previsione normativa, di decidere sulle osservazioni – circostanza che non ricorre nella fattispecie - e di apportare agli atti del P.G.T. le conseguenti modificazioni, sempre in termini non perentori (cfr. T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II, n. 122/2019; id., n. 2761/2018, n. 761/2017 e n. 1097/2016).

A ciò si aggiunga che la disposizione di cui all'art. 13, comma 11, della l.r. n. 12/2005, a tenore della quale *“gli atti di PGT acquistano efficacia con la pubblicazione dell'avviso della loro approvazione definitiva sul Bollettino Ufficiale della Regione, da effettuarsi a cura del comune”*, si limita a disciplinare la decorrenza degli effetti del piano, senza che da ciò possa desumersi l'invalidità dello strumento pianificatorio in conseguenza di ritardi nella pubblicazione dello stesso.

Le censure, pertanto, vanno respinte.

2.6. In ragione delle suesposte considerazioni, il ricorso deve essere respinto in quanto infondato.

2.6.1. Le spese del giudizio, nondimeno, possono essere compensate tra le parti, tenuto conto della peculiarità e complessità delle questioni affrontate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 19 maggio 2021, svoltasi in modalità da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Alberto Di Mario, Presidente

Oscar Marongiu, Consigliere, Estensore

Katiuscia Papi, Referendario

L'ESTENSORE
Oscar Marongiu

IL PRESIDENTE
Alberto Di Mario

IL SEGRETARIO