

Pubblicato il 19/07/2018

Sent. n. 1768/2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3381 del 2014, proposto da
- Mario Guglielmana, Lino Guglielmana, Irene Andreoli, Daniele Curti, Elio Buzzi Franzoso, Ferdinando Buzzi Franzoso e Graziana Buzzi Franzoso, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Mario Lavatelli, Vincenzo Latorraca e Micaela Chiesa ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultima in Milano, Via dei Piatti n. 11;

contro

- il Comune di Sorico, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Paola Brambilla ed elettivamente domiciliato presso lo studio della stessa in Milano, Piazza Bertarelli n. 1; nei confronti

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

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

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio comunale di Sorico n. 25 del 9 dicembre 2013, con cui è stato definitivamente approvato il P.G.T., pubblicata sul B.U.R.L. n. 33, Serie Avvisi e Concorsi, il 13 agosto 2014;

- per quanto di ragione, della deliberazione del Commissario Straordinario di Sorico n. 8 del 9 aprile 2013, con cui è stato adottato il P.G.T.;

- nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale;

- e per il risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sorico;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 12 aprile 2018, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 13 novembre 2014 e depositato il 9 dicembre successivo, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Sorico n. 25 del 9 dicembre 2013, con cui è stato definitivamente approvato il P.G.T.; è stato altresì chiesto il risarcimento del danno.

Nel corpo del ricorso, è stato riportato un ampio stralcio della Relazione predisposta dal tecnico incaricato dai ricorrenti con riguardo al procedimento di formazione del P.G.T. Nella sostanza sono state evidenziate la riduzione dell'indice di edificabilità delle aree di proprietà dei ricorrenti – in

precedenza classificate in zona C2, soggetta a Piano di lottizzazione – che è diminuito dall’originario 0,80 mc/mq, aumentabile fino a 1,00 mc/mq, all’attuale 0,50 mc/mq, e la violazione della normativa in tema di V.A.S. e di procedimento di formazione del Piano, avuto riguardo all’impatto sullo stesso del parere provinciale e al mancato coinvolgimento dei cittadini interessati attraverso la valutazione delle loro osservazioni; è stata altresì sottolineata la mancata ripubblicazione del Piano adottato, in considerazione delle rilevanti modificazioni intervenute nel corso del procedimento di approvazione. Assumendo l’illegittimità del P.G.T. approvato, i ricorrenti lo hanno impugnato, eccependo in primo luogo la violazione del giusto procedimento, dell’art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005, dell’art. 10 della legge n. 1150 del 1942 e dell’art. 11 della legge regionale n. 1 del 2012.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione dell’art. 1, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2005, ancora dell’art. 13 e dell’art. 10, comma 3, della stessa legge, la violazione del principio di legalità e la violazione dell’art. 42 della Costituzione.

Infine, è stata dedotta la carenza di istruttoria e di motivazione in relazione alla precedente vocazione edificatoria delle aree di proprietà dei ricorrenti.

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

In prossimità dell’udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Comune ha eccepito, in via preliminare, l’inammissibilità del ricorso e/o la sua improcedibilità, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto; la difesa dei ricorrenti ha chiesto il rigetto delle eccezioni preliminari ed ha insistito per l’accoglimento del ricorso nel merito.

Alla pubblica udienza del 12 aprile 2018, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si può prescindere dallo scrutinio delle eccezioni preliminari formulate dalla difesa del Comune di Sorico, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

2. Va premesso che il Comune di Sorico è situato nel punto più a nord del lago di Como, dove convergono Alto Lario, Valtellina e Valchiavenna, e per le sue caratteristiche morfologiche di rilevantissimo pregio ambientale è soggetto a puntuali vincoli ai sensi del D. Lgs. n. 42 del 2004, ossia del Codice dei Beni culturali e del paesaggio (cfr. D.M. 15 aprile 1958 e D.P.G.R. 15 dicembre 1981).

3. Con la prima e la terza censura di ricorso, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si assume che nel corso del procedimento di redazione del P.G.T. non sarebbero stati coinvolti adeguatamente i ricorrenti, che avrebbero potuto, nel caso fosse stato consentito loro di partecipare attivamente al procedimento, impedire il peggioramento della classificazione delle loro aree; inoltre tra la fase di adozione e quella di approvazione vi sarebbe stato uno stravolgimento delle Linee portanti del Piano che ne avrebbero imposto la ripubblicazione.

3.1. Le doglianze sono infondate.

I ricorrenti, anche in sede di presentazione delle osservazioni, hanno lamentato l’illegittima riduzione dell’indice di edificabilità delle aree di loro proprietà, passato da un originario 0,80 mc/mq, aumentabile fino a 1,00 mc/mq, ad un definitivo 0,50 mc/mq. Va segnalato che il previgente indice di 0,80 mc/mq era comunque collegato alla realizzazione di un Piano di lottizzazione, mai attuato.

In ogni caso nello studio di incidenza sono stati individuati gli obiettivi e le linee direttive del Piano, sottolineando come “la scelta strategica della politica territoriale del comune di Sorico di privilegiare la tutela e l’integrità del territorio qualora questa si ponesse in competizione con altre esigenze si traduce in una minimizzazione del consumo di suolo. Il PGT riconosce la necessità di rispondere alle esigenze dei cittadini in termini di nuove edificazioni per bisogni abitativi endogeni, ma senza che questo comporti l’erosione del territorio libero al di fuori del tessuto urbano consolidato. Per quanto riguarda gli spazi abitativi, non vengono quindi previsti processi di espansione all’esterno del limite

urbanizzato, ma solo completamenti razionali degli spazi residui all'interno del tessuto urbano" (cfr. memoria comunale del 12 marzo 2018, pag. 3, non contestata sul punto).

La più recente evoluzione giurisprudenziale ha evidenziato che all'interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca proprio la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (così, Consiglio di Stato, IV, 21 dicembre 2012, n. 6656). E ciò in quanto l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli Enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, per cui l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall'articolo 9 della Costituzione; in tale contesto spetta all'Ente esponenziale effettuare una mediazione tra i predetti valori e gli altri interessi coinvolti, quali quelli della produzione o delle attività antropiche più in generale, che comunque non possono ritenersi equiordinati in via assoluta (cfr. Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710; altresì, 22 febbraio 2017, n. 821; 13 ottobre 2015, n. 4716; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 giugno 2018, n. 1534).

In ogni caso va ribadito che le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono sorrette da ampia discrezionalità e in tale ambito la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato dei privati ad una specifica destinazione del suolo, nel caso non sussistenti (Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2017, n. 451).

Del resto, gli specifici rilievi formulati dai ricorrenti, oltre ad impingere nel merito delle scelte dell'Amministrazione, non si fondano su elementi obiettivi in grado di dimostrare l'abnormità o l'evidente irragionevolezza delle determinazioni comunali in relazione ai dati fattuali posti alla base delle stesse, soprattutto avuto riguardo alla decisione di evitare un eccessivo aumento del carico urbanistico e di garantire il minore consumo di suolo possibile.

Oltretutto, in materia urbanistica, non opera il principio del divieto di reformatio in peius, in quanto in tale materia l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte che relega l'interesse dei privati alla conferma della previgente disciplina ad interesse di mero fatto non tutelabile in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, IV, 24 marzo 2017, n. 1326; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393).

3.2. L'eccepito difetto di motivazione della scelta pianificatoria posta in essere dal Comune, oltre ad apparire in fatto infondato, risulta smentito anche dal consolidato orientamento giurisprudenziale, condiviso dal Collegio, secondo il quale "le osservazioni presentate 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; pertanto, seppure l'Amministrazione è tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può però essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse, essendo sufficiente per la loro reiezione il mero contrasto con i principi ispiratori del piano" (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 20 giugno 2017, n. 1371; 30 marzo 2017, n. 761; altresì, T.A.R. Toscana, I, 6 settembre 2016, n. 1317).

Nel caso de quo, oltre alla incontestata tardività delle osservazioni presentate dai ricorrenti, l'Amministrazione, affrontando comunque il merito delle stesse, ha evidenziato l'inopportunità di recepire le modifiche proposte dalle citate parti ricorrenti rispetto alle scelte poste alla base del Piano, giacché la limitazione dell'indice di edificabilità risulta finalizzata al mantenimento di un'area libera

individuata come Verde urbano di interesse ambientale ai sensi dell'art. 42.3 del P.d.R. (cfr. controdeduzioni nell'allegato A alla delibera di approvazione del P.G.T., nn. 21-26, nn. 32-35 e nn. 38-39: all. 8 del Comune); ciò appare soddisfacente degli obblighi imposti in tal senso dalla legge all'Autorità comunale, titolare del potere pianificatorio (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 dicembre 2017, n. 2396; 20 giugno 2017, n. 1371).

3.3. Quanto alla necessità di una ripubblicazione del Piano, legata ad un asserito stravolgimento dello stesso in fase di approvazione, va sottolineato, in primo luogo, che i ricorrenti non hanno dimostrato né l'entità, né l'impatto dei mutamenti, tali da imporre il predetto obbligo di ripubblicazione.

Inoltre, 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, 15 dicembre 2017, n. 2393).

Con riferimento ai piani urbanistici dei Comuni, la giurisprudenza 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 (cfr. Consiglio di Stato, IV, 4 dicembre 2013, n. 5769; 30 luglio 2012, n. 4321; 27 dicembre 2011, n. 6865).

Nella fattispecie de qua, va evidenziato come le innovazioni introdotte nella fase di approvazione siano il risultato del recepimento delle conclusioni derivanti dall'istruttoria pubblicistica e dei pareri di VINCA, di compatibilità paesaggistica e territoriale sia della Provincia di Como che della Regione Lombardia (cfr. all. 3, 12-15 del Comune). 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 ...". Va, poi, osservato che nessuna disposizione impone di concedere nuovi termini per la presentazione di ulteriori osservazioni (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2018, n. 564; 15 dicembre 2017, n. 2393).

3.4. Ciò determina il rigetto delle predette censure.

4. Con la seconda doglianza si assume l'illegittimità del Piano approvato per mancato dimensionamento dello stesso e della relativa capacità insediativa, per la mancata quantificazione dell'area urbanizzata, dell'indice di consumo di suolo e superfici ammissibili di espansione, per la mancata specificazione degli ambiti agricoli di interesse strategico e per il mancato inserimento delle previsioni viabilistiche del P.T.C.P.

4.1. La doglianza – ai limiti dell'ammissibilità, in ragione della sua estrema genericità – è infondata. Come risulta evidente dall'esame del Parere motivato finale sulla compatibilità ambientale del Documento di Piano, il medesimo è stato aggiornato con riguardo ai dati relativi alla sostenibilità insediativa, in relazione all'aumento della popolazione residente nel corso del quinquennio, con riferimento al calcolo analitico della capacità insediativa, con l'inserimento dei tracciati guida paesaggistici, con l'individuazione degli ambiti agricoli strategici, ecc. (all. 6 del Comune); né le parti ricorrenti, con il supporto di dati oggettivi, hanno specificamente contestato e dimostrato la non veridicità o l'inattendibilità di tali riferimenti, da cui non può che scaturire l'inaccogliabilità della correlata censura.

La sostanziale completezza del Piano e dei relativi atti costitutivi è stata poi nei fatti confermata anche dalla Provincia di Como che, nel rilasciare il parere di compatibilità del P.G.T. con il P.T.C.P., ha imposto soltanto il recepimento di alcune specifiche prescrizioni con riguardo agli indici di Piano, la cui implementazione o modifica è stata resa possibile proprio in ragione della effettiva sussistenza dei dati, che secondo i ricorrenti sarebbero stati invece omessi (all. 12 del Comune).

4.2. Ciò determina il rigetto anche della predetta doglianza.

5. In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

6. Quanto alla domanda di risarcimento del danno, la stessa è infondata, in ragione dell'affermata legittimità dell'atto impugnato; in ogni caso, le parti ricorrenti non hanno nemmeno dato prova dell'entità del danno e della sussistenza del nesso causale tra l'approvazione del P.G.T. e la lesione in ipotesi subita.

7. In relazione alle peculiarità anche fattuali 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; respinge altresì la domanda di risarcimento del danno.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 12 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Angelo Fanizza, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Mario Mosconi

IL SEGRETARIO