

Pubblicato il 21/01/2019

Sent. n. 119/2019

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 297 del 2014, proposto da [omissis], in proprio e nella qualità di legale rappresentante della [omissis], rappresentati e difesi dagli avvocati Mirko Minuzzo e Maria Grazia Lanero, con domicilio eletto presso lo studio Gianni, Origoni, Grippo, Capelli & Partners, sito in Milano, piazza Belgioioso, 2; contro

Comune di Cormano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Romano, Pietro Romano, Michele Romano, con domicilio eletto presso la casella di posta elettronica certificata dell'avvocato Antonio Romano (antonio.romano@milano.pecavvocati.it); nei confronti

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

Provincia di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Parco Locale di Interesse Sovracomunale della Balossa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Parco Nord Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Milano 7, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento,

a) della deliberazione del Consiglio comunale di Cormano n. 24 del 5 giugno 2013 con la quale si approva definitivamente il P.G.T. del Comune di Cormano;

b) della deliberazione del Consiglio comunale di Cormano n. 44 dell'11 dicembre 2012 con la quale si adotta il P.G.T.;

c) di ogni altro atto preordinato, conseguente e/o comunque connesso a quelli impugnati in via principale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 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. Con ricorso depositato in data 22 gennaio 2014 il signor [omissis], in proprio e nella qualità di legale rappresentante della [omissis] impugna: a) la deliberazione del Consiglio comunale di Cormano n. 24 del 5 giugno 2013 con la quale si approva definitivamente il P.G.T. comunale; b) la deliberazione del Consiglio comunale di Cormano n. 44 dell'11 dicembre 2012 con la quale si adotta il P.G.T. comunale; c) ogni altro atto preordinato, conseguente e/o comunque connesso a quelli impugnati in via principale.

1.1. In punto di fatto, i ricorrenti espongono di essere proprietari, per quote paritarie, di un'area sita nel Comune di Cormano censita al foglio [omissis], mappali [omissis] e localizzata lungo la S.S. dei Giovi. Deducono, inoltre, che:

a) tale area consiste in un lotto ben riconoscibile;

b) tale area è inizialmente destinata a zona agricola e poi, con variante n. 82 del 1989, in parte in zona "F- per attrezzature di livello intercomunale" di progetto e, in altra parte, in zona "F – per la costruzione di un edificio di culto e attività religiose";

c) le destinazioni impresse all'area costituiscono vincoli preordinati all'esproprio a cui non fanno seguito i successivi provvedimenti necessari né l'edificazione di opere pubbliche;

d) nel 2004 il Comune approva la perimetrazione del P.L.I.S., reiterando due ulteriori vincoli preordinati all'esproprio e, in particolare, confermando la destinazione della zona "F – per attrezzature di livello intercomunale" e della zona "AP – per attrezzature di livello comunale", ed inserendo la quota residua nel perimetro del P.L.I.S.;

e) la parte inserita nel P.L.I.S. assume una disciplina ibrida in quanto sottoposta alle limitazioni delle zone agricole;

f) nel corso del tempo l'Amministrazione non adotta un piano particolareggiato per il P.L.I.S., ingenerando incertezze sulle regole operanti nell'area;

g) con deliberazione del Consiglio comunale n. 44 del 2012 il Comune di Cormano adotta il Piano di Governo del territorio che non reitera i precedenti vincoli ma inserisce integralmente l'area all'interno del P.L.I.S., pur non dettando un'apposita disciplina ma demandando la stessa ad ulteriori strumenti urbanistici;

h) nelle more dell'adozione di tali strumenti l'area risulta sottoposta ad una disciplina di salvaguardia rigorosa che vieta le nuove edificazioni e consente esclusivamente interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di ristrutturazione degli insediamenti esistenti, oltre alle edificazioni connesse alla realizzazione di attrezzature ed impianti di uso ed interesse pubblico eseguite dal Comune o con questo convenzionate;

i) nel termine concesso sono presentate osservazioni con richieste di modifica della disciplina;

l) il Comune non accoglie le osservazioni e le richieste ma, al contrario, irrigidisce ulteriormente le regole degli ambiti del P.L.I.S. stralciando la previsione che consente le edificazioni connesse alla realizzazione di attrezzature ed impianti di uso ed interesse pubblico eseguite dal Comune o con questo convenzionate.

2. I ricorrenti articolano cinque motivi di censura.

2.1. Con il primo motivo (rubricato: "*Violazione dell'art. 7 della L. n. 1150/1942, degli art. 8, 9, 10 e 11 della L.R. n. 12/2005 e della D.G.R. n. VIII/1681 del 2005. Eccesso di potere per carenza di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà, disparità di trattamento, sviamento, ingiustizia manifesta, illogicità e sviamento*"), i ricorrenti osservano come i provvedimenti impugnati inseriscano integralmente l'area all'interno del P.L.I.S. senza indicare alcuna motivazione a sostegno della scelta e realizzando un vincolo sostanzialmente espropriativo senza alcuna previsione di indennizzo. Inoltre, i provvedimenti non terrebbero conto della reale situazione di fatto e della caratteristica di fondo intercluso dell'area e detterebbero previsioni di mera salvaguardia fino al riconoscimento della variazione del perimetro del P.L.I.S.. In ultimo, i ricorrenti osservano che vi sarebbe stata una irragionevole discriminazione rispetto a terreni limitrofi e una lesione dell'affidamento dei privati ai quali sono, inoltre, negate misure perequative.

2.2. Con il secondo motivo (rubricato: "*Violazione dell'art. 13 della L.R. n. 12/2005. Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto, carenza di istruttoria e di motivazione*"), i ricorrenti

lamentano il difetto di motivazione dei provvedimenti a fronte delle specifiche osservazioni presentate e della sussistenza di un affidamento qualificato.

2.3. Con il terzo motivo (rubricato: *“Violazione della L. n. 1150/1942 e dell’art. 7 della L.R. n. 12/2005. Eccesso di potere per sviamento e illogicità”*), i ricorrenti lamentano la mancanza di una normativa urbanistica per l’area in ragione dell’improprio utilizzo del rinvio alle regole dettate da ulteriori strumenti.

2.4. Con il quarto motivo (rubricato: *“Violazione dell’art. 11 della L.R. n. 12/2005. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e difetto di motivazione, disparità di trattamento, sviamento e ingiustizia manifesta”*), i ricorrenti lamentano la violazione dei criteri per la perequazione urbanistica.

2.5. Con il quinto motivo (rubricato: *“Violazione per contrasto con gli artt. 42 e 97 Cost. e dell’art. 9 del D.P.R. n. 327/2001. Falsa applicazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Eccesso di potere per contraddittorietà, ingiustizia manifesta, difetto di motivazione, illogicità e sviamento”*), i ricorrenti censurano i provvedimenti per la mancata previsione di criteri perequativi applicabili per tutti gli ambiti ricompresi nel P.L.I.S., con conseguente realizzazione di un’espropriazione di valore. Inoltre, i ricorrenti ritengono che la scelta risulti priva di giustificazione e in palese sviamento della potestà pianificatoria comunale.

3. In data 11 febbraio 2014 si costituisce in giudizio il Comune di Cormano. Non provvedono a costituirsi in giudizio la Regione Lombardia e la Provincia di Milano nei cui confronti il ricorso viene pure proposto. Né si costituiscono le parti a cui il ricorso viene notificato (c.d. *denunciatio litis*) ed ossia il Parco locale di interesse sovracomunale della Balossa, il Parco nord Milano, l’Azienda sanitaria locale della provincia di Milano 7, l’Arpa Lombardia.

4. In data 5 novembre 2018 il Comune di Cormano deposita memoria difensiva con la quale articola le proprie eccezioni e difese. Le parti ricorrenti non depositano memoria difensiva finale ma la sola memoria di replica con la quale confutano le osservazioni formulate nella memoria comunale.

5. All’udienza del 18 dicembre 2018 la causa è trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Le parti ricorrenti impugnano: *a)* la deliberazione del Consiglio comunale di Cormano n. 24 del 5 giugno 2013 con la quale si approva definitivamente il P.G.T. comunale; *b)* la deliberazione del Consiglio comunale di Cormano n. 44 dell’11 dicembre 2012 con la quale si adotta il P.G.T. comunale; *c)* ogni altro atto preordinato, conseguente e/o comunque connesso a quelli impugnati in via principale.

2. Partendo dall’esame del primo motivo di ricorso, il Collegio lo ritiene infondato alla luce delle considerazioni che seguono.

2.1. Le parti ricorrenti ritengono, in primo luogo, che i provvedimenti siano privi di motivazione nella parte in cui inseriscono le aree all’interno del P.L.I.S. realizzando un vincolo sostanzialmente espropriativo senza alcuna previsione di indennizzo.

2.2. Invero, va osservato che, come dedotto dalla difesa comunale, parte dell’area è già inserita nel P.L.I.S. della Balossa istituito con D.G.R. VIII-6148 dell’8 gennaio 2008 ed oggi accorpato al Parco Regionale Nord Milano in forza della L.R. 22 dicembre 2015 n. 40. Dopo l’adozione e l’approvazione del nuovo P.G.T., l’area ha integralmente destinazione agricola non potendosi attribuire allo strumento comunale l’estensione del P.L.I.S. che costituisce una mera proposta di ampliamento. Lo ricorda la Provincia di Milano, nel parere di compatibilità con il P.T.C.P., laddove nota che *“il PGT propone variazioni del perimetro del PLIS per le quali, con riferimento ed in ottemperanza alle richieste che seguono, l’Amministrazione Comunale dovrà presentare istanza di riconoscimento all’Ufficio provinciale pianificazione e gestione PLIS a partire dalla pubblicazione del PGT secondo quanto previsto dall’allegato 1 della DGR VIII/6148/2007. Fino alla pubblicazione sul BURL di riconoscimento della variazione del perimetro proposta dall’Amministrazione comunale vige il perimetro riconosciuto vigente e le conseguenti limitazioni alla trasformazione urbanistica”*. Il

P.G.T. prevede, quindi, una mera ipotesi di ampliamento del P.L.I.S. senza alcun ulteriore effetto vincolante per le aree se non quello derivante dall'essere zone agricole.

2.3. Tale assetto della aree non travalica i limiti della pianificazione urbanistica, recentemente riassunti dalla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 9 maggio 2018 n. 2780, che riepiloga i principi 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 inficiate 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 temperata 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 sovradimensionamento 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 modificazione 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)”*.

2.4. Nel caso di specie, il provvedimento risulta rispondente allo stato di fatto delle aree come risultante dalla stessa documentazione fotografica versata in atti dalle parti ricorrenti (cfr. documento n. 4 delle produzioni del 22 gennaio 2014). Inoltre, la proposta di inserimento all'interno del P.L.I.S. e, più in generale, la scelta della destinazione agricola dell'area appare rispondente alla funzione di salvaguardia dei valori ambientali e paesaggistici che devono trovare spazio all'interno della pianificazione urbanistica. Lo ricorda la Sezione osservando come la pianificazione urbanistica deve realizzare anche le *“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; Id., sez. II, 3 gennaio 2019, n. 9).

2.5. Inoltre, la scelta urbanistica non può ritenersi preclusa per la sola circostanza che determina una asserita *reformatio in peius* dello stato dell’area. Come ricordato dalla giurisprudenza citata al punto 2.3 della presente parte di sentenza, la *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 modificazione in zona agricola della destinazione di un’area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo. Nel caso di specie, difettano tali situazioni considerato che non vi sono accordi o convenzioni con il privato o aspettative nascenti da giudicati. Né può ritenersi che l’area costituisca un fondo intercluso atteso che tale deduzione è smentita dalla documentazione fotografica in atti. Pertanto, nel caso in esame, non sussistono quei vincoli al potere di pianificazione comunale che risulta legittimato, nell’ambito della propria discrezionalità, a mutare una destinazione d’uso che non trova alcuna attuazione nel corso di cinque lustri. Né ovviamente è censurabile in questa sede il parziale inserimento dell’area nel P.L.I.S. della Balossa la cui istituzione non risulta impugnata. Neppure può ritenersi preclusa la scelta di ipotizzare l’ampliamento del P.L.I.S. che costituisce una previsione allo stato priva di vincolo. In sostanza, la decisione amministrativa adottata è, allo stato, quella di imprimere all’area una destinazione agricola e tale decisione non risulta inibita, come spiegato, né dallo stato di fatto dell’area né da ulteriori vincoli, esclusi dall’accertamento sin qui svolto.

2.6. Riservando al prosieguo della disamina la questione relativa alla sussistenza di un’espropriazione di valore si osserva, in ultimo, che la decisione comunale non può ritenersi illegittima in ragione della presunta disparità di trattamento tra aree contermini. Come evidenziato di recente dalla sezione (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 3 gennaio 2019, n. 9), 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, i ricorrenti si riferiscono alle aree edificate a nord e a sud del compendio nonché “*ad est, al di là della Statale dei Givi*”. Indicazioni che non costituiscono una effettiva sovrapposizione delle diverse opzioni adottate dalla medesima decisione ma che, al contrario, sembrano riferirsi ad una edificazione già effettuata e, quindi, non rilevante ai fini della comparazione richiesta dalla giurisprudenza amministrativa che riguarda l'irrazionalità intrinseca della pianificazione e non il confronto con scelte urbanistiche adottate in diversi contesti temporali.

2.7. In definitiva, il primo motivo di ricorso deve rigettarsi in quanto infondato.

3. Parimenti infondato è il secondo motivo con il quale i ricorrenti lamentano il difetto di motivazione dei provvedimenti a fronte delle specifiche osservazioni presentate e della sussistenza di un affidamento qualificato del privato.

3.1. In primo luogo si osserva come, 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 in esame la decisione di non accogliere le osservazioni dei privati risulta coerente con le direttrici della pianificazione in ordine alla destinazione agricola e all'ampliamento del P.L.I.S.. Va considerato, infatti, che le proposte dei ricorrenti sono volte: *a)* ad escludere l'area dall'ampliamento del P.L.I.S. con riconoscimento di capacità edificatoria; *b)* alla creazione di un meccanismo di compensazione; *c)* alla concentrazione dell'edificabilità su una porzione dell'area. Ora, è evidente come simili proposte vadano in direzione diversa da quella assunta già in fase di adozione del P.G.T. da parte del Comune che intende preservare il carattere agricolo delle aree e, quindi, escludere l'edificazione anche parziale. In sostanza, da una disamina della documentazione in atti, possono evincersi le ragioni a sostegno della decisione di non accogliere le proposte dei ricorrenti, con conseguente infondatezza del motivo.

3.2. Inoltre, l'insussistenza di peculiari obblighi motivazionali deve escludersi anche in ragione della decretata assenza di una posizione qualificata in capo ai ricorrenti per le ragioni esposte nell'esame del primo motivo a cui si rinvia evitando inutili duplicazioni.

4. Con il terzo motivo i ricorrenti censurano i provvedimenti in quanto non detterebbero una normativa ma si limiterebbero ad imporre dei divieti sulle modalità di fruizione dei relativi spazi. In particolare osservano come l'articolo 8, comma 2, della N.T.A. del P.G.T. preveda che l'intera area perimetrata dal PLIS dovrà essere oggetto di specifico programma pluriennale degli interventi o altro strumento di programmazione previsto dalla D.G.R. citata al precedente comma 1 dell'articolo 8: *“tale programma non prevedrebbe alcuna regola urbanistica per le aree interessate limitandosi ad un elenco di progettualità futuribili”*.

4.1. L'assunto è infondato atteso che la previsione di cui all'articolo 8 della N.T.A. vieta l'edificazione di nuove costruzioni (ad eccezione di quelle consentite per le aree agricole) fino all'approvazione del Programma Pluriennale degli interventi o di altro strumento di programmazione previsto. In sostanza, la normativa applicabile è quella delle aree agricole pur con delle peculiarità consistenti, da un lato, nella possibilità di effettuare la manutenzione ordinaria, straordinaria ed anche la ristrutturazione degli edifici esistenti, e, dall'altro, nell'inserzione di divieti strumenti all'estensione futura del P.L.I.S. che trovano ragionevole fondamento nella necessità di evitare una possibile alterazione delle aree prima dell'effettivo ampliamento.

5. Con il quarto motivo i ricorrenti lamentano la violazione dei criteri per la perequazione urbanistica. Inoltre, con il quinto motivo i ricorrenti deducono la mancata previsione di criteri perequativi applicabili per tutti gli ambiti ricompresi nel P.L.I.S. con conseguente realizzazione di un'espropriazione di valore. Inoltre, i ricorrenti ritengono che la scelta risulti priva di giustificazione e in palese sviamento della potestà pianificatoria.

5.1. I motivi possono essere trattati congiuntamente in ragione dell'affinità di tematiche all'attenzione del Collegio.

5.2. 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 ascritte 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.

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

5.4. 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 permuta con aree di cui al comma 3”*.

5.5. 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.

5.6. Il secondo comma dell'art. 11 disciplina invece la perequazione c.d. *“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.

5.7. 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 destinazione agricola delle stesse.

5.8. In ultimo, si osserva come non possa ritenersi realizzata un'espropriazione di valore atteso che l'ampliamento del perimetro del P.L.I.S. non costituisce realizzazione di opera pubblica ma attività di conformazione del territorio. Né può trovare spazio il diverso istituto della compensazione di cui all'articolo 11, comma 3, della L.R. 12 del 2005. 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'espropriazione, 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. In questo caso non vi è, tuttavia, un'espropriazione ma la conformazione di un'area nell'ambito dei poteri di pianificazione urbanistica secondo atti di esercizio che sono ritenuti conformi alla giurisprudenza formatasi in materia da parte della presente sentenza.

6. Il ricorso deve essere, pertanto, respinto. Le spese di lite possono essere compensate ai sensi degli articoli 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 le parti non costituite.

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 i ricorrenti e il Comune di Cormano;
- c) non provvede alla regolazione delle spese di lite tra i ricorrenti e Regione Lombardia, Provincia di Milano, Parco Locale di Interesse Sovracomunale della Balossa, Parco Nord Milano, Azienda Sanitaria Locale della Provincia di Milano 7, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Lombardia, non costituiti in giudizio.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 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