

Pubblicato il 11/03/2019

Sent. n. 518/2019

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 2009 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da [omissis], in proprio e quale procuratore generale della signora [omissis], rappresentati e difesi dagli avvocati Luigi Decio, Giovanna Lenti, con domicilio eletto presso lo studio Luigi Decio in Milano, via Corridoni, 11;

contro

Comune di Barzio in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Fiorona, con domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Alemani in Milano, via Mozart, 2;

nei confronti

[omissis] non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione n. [omissis] del Consiglio Comunale di Barzio, recante "Procedimento di formazione del PGT - Esame osservazioni - Controdeduzioni alle osservazioni e ai pareri degli enti competenti - Approvaz, Definitiva documenti costituenti il PGT - VAS" (doc. 2), pubblicata, mediante avviso di approvazione definitiva del PGT, sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, Sezione Avvisi e Concorsi n. 22 del 29.5.2013 (doc. 3), nella parte in cui ha ricompreso l'immobile di proprietà dei ricorrenti, sito in [omissis], parte nell'ambito SVf2 "Ambiti verdi funzionali al riequilibrio ecologico ambientale", parte nell'ambito SVf1 "Ambiti prevalentemente boscati, del sistema rurale", parte nell'ambito ATUO1 "Ambiti di trasformazione urbana", di cui parte in fascia di rispetto stradale; riguardo ai mappali [omissis], nell'ambito SVf2 "Allibiti verdi funzionali al riequilibrio ecologico ambientale", di cui parte in fascia di rispetto stradale, e nella parte in cui hanno escluso qualsiasi intervento di trasformazione sulla collina "Coldogna";

della scheda d'ambito ATUO1, in cui è ricompresa una porzione del mappale [omissis] di proprietà dei ricorrenti, nella parte ha vietato la collocazione di volumi edilizi nel comparto A, corrispondente alla proprietà dei ricorrenti, ed ha concentrato la volumetria nel comparto B, di proprietà della [omissis], nonché nella parte in cui non ha ricompreso in essa l'intera area di proprietà [omissis] invece che solo una pozione (doc. 2 bis);

nonché di ogni altro atto ad esso presupposto, consequenziale e/o connesso e in particolare:

- della deliberazione n. 52 del 30.3.2011 della Giunta Comunale di Barzio, recante "Atto di indirizzo agli estensori del Piano di Governo del Territorio" (doc. 4), nella parte in cui ha escluso qualsiasi intervento di trasformazione sulla collina "Coldogna",

- della deliberazione C.C. n. 10 del 25.05.2012 di Barzio, con cui è stato adottato il PGT, che ha ricompreso l'area di proprietà degli odierni ricorrenti parte nell'ambito SVf2 "Ambiti verdi funzionali al riequilibrio ecologico ambientale", parte nell'ambito SVf1 "Ambiti prevalentemente boscati, del sistema rurale", parte nell'ambito ATUO1 "Ambiti di trasformazione urbana", di cui parte in fascia di rispetto stradale ed ha escluso qualsiasi intervento di trasformazione sulla collina Coldogna;

e per la condanna

al risarcimento del danno cagionato ai ricorrenti dai provvedimenti impugnati;

nonché per l'annullamento, con motivi aggiunti

- in parte qua, della deliberazione n. [omissis] del Consiglio Comunale di Barzio, recante "I variante al p.g.t. relativa al Plis di Barzio denominato «Plis di Barzio dal fondovalle alle orobie» e modifiche normative – esame osservazioni – controdeduzioni – approvazione definitiva", pubblicata, mediante avviso di approvazione definitiva della variante di PGT, sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, Sezione Avvisi e Concorsi n. 42 del 18.10.2017, nella parte in cui con riguardo all'area di proprietà dei ricorrenti sita in località Coldogna (censita al NCEU al [omissis]) ha impresso alla medesima le medesime classificazioni introdotte dal PGT del 2012 (impugnato con il ricorso in epigrafe) ricomprendola in aggiunta all'interno del Parco Locale di interesse Sovracomunale (PLIS) denominato "PLIS di Barzio dal Fondovalle alle Orobie".

con il conseguente annullamento, in parte qua, di ogni altro atto ad esso presupposto, consequenziale e/o connesso e in particolare:

- della deliberazione n. [omissis] del Consiglio Comunale di Barzio, recante "adozione di variante al p.g.t. relativa al plis di Barzio denominato: «Plis di Barzio dal Fondovalle alle Orobie» e modifiche normative".

e per la condanna al risarcimento del danno cagionato ai ricorrenti dai provvedimenti impugnati.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Barzio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2018 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I ricorrenti, in qualità di comproprietari di terreni siti in Barzio, hanno impugnato il PGT comunale sollevando i seguenti motivi di ricorso.

1) Violazione degli artt. 3, 42 e 97 Costituzione: violazione principio di uguaglianza, del principio di imparzialità dell'azione amministrativa e della tutela della proprietà. Violazione degli artt. 1 e 11 l.r. 12/2005: violazione del principio di equità e dei criteri della compensazione e perequazione. Eccesso di potere per disparità di trattamento e ingiustizia manifesta.

Secondo i ricorrenti è evidente la ingiusta sperequazione che ha operato l'Amministrazione comunale tra i diversi comparti del medesimo ambito ATU01, laddove ha attribuito al comparto B, di proprietà [omissis], "la concentrazione volumetrica" dell'intero Ambito, relegando al comparto A, di proprietà dei ricorrenti, "*... al più, i servizi accessori alla struttura turistico - ricettiva, da localizzarsi in termini opportunamente mitigati onde non interferire con la valenza paesaggistico-precettiva della rimanente parte della collina*".

E' palese, inoltre, l'illegittima compressione del diritto di proprietà dei ricorrenti, privati praticamente di ogni diritto di sfruttamento edificatorio anche di quella porzione della propria area che, ricompresa nell'Ambito ATU01, avrebbe potuto essere oggetto di trasformazione urbanistica e ciò ad esclusivo vantaggio del vicino proprietario [omissis], e senza, peraltro, la previsione di alcuno strumento compensativo.

Non v'è chi non veda, infatti, l'ingiustizia e la parzialità della scelta urbanistica dell'Amministrazione, che sacrifica unicamente il diritto di proprietà dei ricorrenti ad esclusivo vantaggio del proprietari dell'altro comparto del medesimo ambito.

Nel caso di specie sarebbero stati violati i principi della perequazione urbanistica in quanto gli oneri sono stati concentrati in un unico comparto e su un unico soggetto privato, il controinteressato, sul cui fondo soltanto la volumetria può atterrare.

II. Violazione dell'art. 3 l. 241/1990; eccesso di potere per difetto di motivazione.

L'Amministrazione, nelle controdeduzioni alle osservazioni presentate dai ricorrenti, ai sensi dell'art. 13 co. 4 della L. R. Lombardia n. 12/2005, al PGT adottato, si limita ad affermare, apoditticamente, che "l'osservazione, così come proposta, non sia accettabile", senza indicare le ragioni di pubblico interesse, prevalenti nella comparazione con l'interesse del privato, che l'hanno indotta a rigettare le osservazioni dei ricorrenti e quindi anche la proposta di intervento edilizio ivi contenuta.

In secondo luogo, nel caso di specie, il PGT ha introdotto, per l'area di proprietà dei ricorrenti, una disciplina orientata in senso divergente e peggiorativa rispetto a quella originaria prevista dal PRG (che ricomprendeva l'area nelle "Zone E", destinate alle attività agricole, con assegnazione di indici urbanistici), in quanto il PGT ha previsto l'inedificabilità assoluta per i mappali cui sono assegnate le destinazioni "SV" a verde e boschi, nonché, in sostanza, anche per il mappale destinato a ATU01, posto che esso è destinato ai soli "servizi accessori alla struttura turistico - ricettiva" di cui al comparto B di proprietà [omissis], ove è invece concentrata l'intera volumetria.

III. Eccesso di potere per illogicità, incoerenza e difetto di ponderazione, contraddittorietà, disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta.

Secondo i ricorrenti l'amministrazione comunale aveva individuato proprio nell'area di proprietà dei ricorrenti quella vocazione turistico - ricettiva di importanza strategica per la rinascita turistico - economica del territorio.

In sede di adozione e approvazione del PGT, invece, tale area ha perso inspiegabilmente tale valenza strategica, parzialmente riconosciuta, ma con gli stringenti vincoli su indicati, solo per una piccola porzione del mappale [omissis] ricompreso nell'ATU01.

Sarebbe quindi palese la contraddittorietà tra i documenti su indicati e il PGT, nonché l'incoerenza e l'illogicità delle scelte da ultimo assunte dalla amministrazione comunale e la manifesta ingiustizia che tali scelte esprimono ad esclusivo svantaggio della proprietà [omissis].

IV. Eccesso di potere per sviamento, illogicità e incoerenza, difetto di ponderazione dei presupposti di fatto, contraddittorietà sotto altro profilo.

Le caratteristiche fisiche dell'area di proprietà [omissis] non corrispondono alla definizione delle zone "SV" di cui alle norme su richiamate.

Invero, l'area di proprietà dei ricorrenti è costituita, attualmente, da un prato verde, ma non vi è vegetazione pregiata da tutelare; l'area, in sostanza, non ha quella valenza paesaggistica e ambientale che gli art. 37 e 38 delle Disposizioni attuative del Piano delle Regole intendono tutelare.

Inoltre, la scelta urbanistica qui impugnata appare del tutto illogica ed incoerente, anche sotto altro profilo.

L'area dei ricorrenti è inserita per gran parte in un contesto urbano: infatti, essa confina con la via [omissis] e con la via [omissis], al di là delle quali, la zona è interamente edificata da un tessuto urbano a media densità abitativa (CV2), mentre, a margine dell'area di proprietà dei ricorrenti si rileva la presenza di un'area boscata, nonché, lungo la via Provinciale, un'ampia area già destinata a verde. E dunque, da una parte, non v'è coerenza con la destinazione urbana impressa alle aree confinanti lungo le vie [omissis], che, come detto, sono interamente edificate e, d'altra parte, non si comprende quale sia l'interesse pubblico sotteso alla scelta della destinazione urbanistica impressa all'area dei ricorrenti.

I ricorrenti hanno chiesto quindi il risarcimento dei danni.

2. Con ricorso per motivi aggiunti i ricorrenti hanno impugnato la variante del 2017, che ha istituito il Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) nel territorio di Barzio, denominato "PLIS di Barco dal Fondovalle alle Orobie", sollevando i seguenti motivi di ricorso.

1. Violazione dell'art. 3 l. 241/1990; eccesso di potere per difetto di motivazione in relazione alle censure di ricorso e in relazione all'inserimento dell'area nel PLIS.

La Variante di PGT, riproponendo la predetta classificazione sull'area di proprietà [omissis] e aggravandola ulteriormente con l'estensione ad essa del vincolo sovracomunale costituito dal PLIS, che comporta un ulteriore aggravio di vincoli e procedure per ogni futura attività di utilizzo e/o trasformazione di aree ricomprese all'interno del suo perimetro territoriale, non ha tenuto in alcun

conto le censure proposte avverso le predette classificazioni, con il ricorso originario, né l'amministrazione ha motivato la propria scelta di confermare dette destinazioni nonostante l'impugnativa in corso.

Tantomeno l'A.C. di Barzio ha ritenuto di motivare la propria scelta di inserire l'area di proprietà dei ricorrenti nel PLIS, così apponendo sulla stessa un ulteriore vincolo che va ulteriormente a svilire un'area già irrimediabilmente compromessa dalle scelte pianificatorie del PGT.

I ricorrenti hanno quindi esteso al presente atto i motivi già sollevati con il ricorso principale.

Hanno da ultimo confermato la domanda risarcitoria quantificando il danno in euro 1.237.000,00.

La difesa del Comune ha chiesto la declaratoria di irricevibilità del ricorso notificato in data 29.7.2013 in quanto i ricorrenti pretenderebbero di censurare, oltre i termini decadenziali di legge, anche la delibera di G.C. n. 52 del 30.3.2011- denominata "atto di indirizzo agli estensori del Piano" - così come la deliberazione di C.C. n. 10 del 25.2.2012, di adozione dello stesso PGT.

Ha poi chiesto la declaratoria di inammissibilità del ricorso principale per la mancata tempestiva impugnazione della delibera di G.C. n. 52 del 30.3.2011, recante i criteri che hanno orientato la redazione del PGT del 2012, e per l'omessa impugnazione della d.c.r. n. X/654 del 10.3.2015, pubblicata sul BURL il 29.4.2015, avente ad oggetto l'approvazione del PTR "Valli Alpine: le Orobie bergamasche e l'Altopiano Valsassina", con l'inclusione del territorio di Barzio, oltre che del decreto n. 13 del 23.2.2016 del Presidente della Provincia di Lecco di riconoscimento del "PLIS di Barzio dal Fondovalle alle Orobie", i cui confini erano già stati definiti nel PGT approvato nel 2012. In subordine ha chiesto la reiezione dei ricorsi nel merito.

All'udienza del 18 dicembre 2018 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. Non occorre analizzare le eccezioni processuali sollevate dal Comune in quanto il ricorso principale è infondato nel merito.

2. Venendo al merito il primo motivo del suddetto ricorso è infondato.

Per quanto riguarda la contestazione circa la concentrazione volumetrica sull'area del vicino occorre rilevare che la perequazione urbanistica prevista dall'art. 11 comma 1 e 2 della L.R. 12/05 prevede che tutti i proprietari, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare la città pubblica, partecipino alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso l'equa ed uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del Comune.

Ne consegue che è insito nel meccanismo urbanistico suddetto che vi siano delle aree di "concentrazione volumetrica" come dicono i ricorrenti, cioè aree di atterraggio della volumetria, ed aree che, pur essendo produttive di una volumetria (c.d. aree di decollo), non possono realizzarla che su altre aree. In tal modo si ottiene di 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 (in tal senso TAR Lombardia, Milano, II, 17/09/2009 n. 4671). Il che è quanto accade nella fattispecie, facendo della proprietà [omissis] "aree di decollo" di volumetria da utilizzare in altro comparto.

Anche il secondo profilo di impugnazione, riguardante la mancanza di uno strumento compensativo dell'impossibilità di trasformare il proprio fondo è infondato in quanto negli strumenti perequativi la compensazione consiste nell'obbligo del proprietario del fondo di atterraggio di acquistare la volumetria proveniente dal fondo di decollo con la conseguenza di un ristoro economico del proprietario che non può trasformare il proprio fondo.

Il motivo va quindi respinto.

3. Il secondo motivo di ricorso è infondato nella parte in cui contesta la motivazione della reiezione dell'osservazione al PGT presentata.

Per giurisprudenza costante (*ex plurimis* TAR Lombardia-Milano, Sez. I, sentenza 14.02.2018 n. 418), le osservazioni 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, essendo sufficiente che siano state esaminate e ritenute, in modo serio e ragionevole, in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano.

Nel caso in questione l'osservazione n. 21 presentata dai ricorrenti è stata respinta con la deliberazione di consiglio comunale n. [omissis] in quanto "la scheda è stata costruita a seguito di un incontro tenutosi nel febbraio 2011, con la Provincia di Lecco; in quella sede si è concordato che l'albergo previsto dalla proprietà della collina di Coldogna, avrebbe potuto essere realizzato nell'area "ATU01" dove si prevede un incremento volumetrico di oltre 6000 mc rispetto a quelli attuali". Tutti i consiglieri si sono poi dimostrati concordi nel sostenere la necessità del mantenimento/conservazione dei caratteri paesaggistici della collina Coldogna.

Alla luce dei sopraddetti orientamenti giurisprudenziali la motivazione espressa deve ritenersi sufficiente in quanto esplicita in modo sufficientemente chiaro le ragioni del diniego e dei caratteri della pianificazione dell'area.

4. Il terzo motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti contestano il contrasto delle scelte di piano con precedenti atti dell'Amministrazione comunale, ed in particolare con il documento denominato "Sistema di trasformazione Coldogna-Noccoli-Fiumetta", nel quale si prevedeva una trasformazione in senso alberghiero delle aree di proprietà dei ricorrenti, è infondato in quanto i documenti preparatori del piano non costituiscono un limite alle successive decisioni del consiglio comunale, il quale è libero di decidere diversamente, senza dover motivare in merito.

5. Il quarto motivo di ricorso, con il quale i ricorrenti contestano che le caratteristiche fisiche dell'area di proprietà [omissis] corrispondano alla definizione delle zone "SV" di cui alle norme di piano, è infondato.

Infatti la qualificazione a verde delle aree svolge secondo la giurisprudenza una pluralità di funzioni. Infatti si è affermato (Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 22.01.2018 n. 407) che *la destinazione a verde agricolo di un'area, stabilita da un P.R.G., non implica per forza che essa soddisfi in modo diretto ed immediato gli interessi agricoli, potendosi giustificare con le esigenze di un ordinato governo del territorio; tra queste ultime rientra pure la necessità d'impedire un'ulteriore edificazione o un congestionamento delle aree, affinché si mantenga l'equilibrato rapporto quantitativo tra aree libere ed edificate o industriali e si realizzino i bisogni collettivi di maggior vivibilità dello spazio urbano, se del caso mercè la contrazione dell'illimitata espansione edilizia. Tutto ciò non determina né veri e propri insediamenti agricoli nuovi, né puntigliose verifiche sulla reale vocazione delle aree stesse allo sfruttamento produttivo agricolo.*

Il carattere polimorfo del vincolo a verde, che nel caso di specie è suddiviso in "Ambiti verdi funzionali al riequilibrio ecologico ambientale", "Ambiti prevalentemente boscati, del sistema rurale", "Ambiti di trasformazione urbana" e "Ambiti verdi funzionali al riequilibrio ecologico ambientale", e la funzione programmatica che svolge il PGT esclude che possa ritenersi macroscopicamente illegittima una previsione di piano che intende preservare i caratteri naturalistici dell'area, indipendentemente dal fatto che l'area sia indicata con caratteri accessori (presenza di un prato verde invece che di vegetazione di alto fusto) precisamente conformi allo stato attuale.

La reiezione del ricorso principale comporta la reiezione anche della domanda risarcitoria.

6. Venendo al ricorso per motivi aggiunti, con il quale si contesta l'inserimento delle aree di proprietà nel Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) "PLIS di Barzio dal Fondovalle alle Orobie", l'eccezione di improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione del decreto provinciale di riconoscimento del parco è infondata.

Infatti secondo l'art. 34, comma 3, della L.R. Lombardia 30 novembre 1983, n. 86 *i PLIS sono istituiti dai comuni interessati, singoli o associati, con apposita deliberazione consiliare, che definisce il perimetro del parco e la disciplina d'uso del suolo, improntata a finalità di tutela. Tale deliberazione può costituire adozione di variante allo strumento urbanistico del comune interessato.*

Ne deriva quindi che la funzione di conformazione del suolo è esercitata dal Comuni con l'approvazione di varianti ai piani urbanistici e, di conseguenza, tali atti sono immediatamente e autonomamente lesivi, senza che la pronuncia provinciale di "riconoscimento" produca, a tali fini,

ulteriori effetti. Infatti *la deliberazione di riconoscimento determina i criteri di pianificazione e di gestione del PLIS e la rispondenza degli strumenti urbanistici alla tutela e alla gestione unitaria dell'area in esame, nonché la perimetrazione del PLIS*. Ne consegue che la mancata impugnazione del decreto provinciale di riconoscimento del PLIS non comporta improcedibilità del gravame.

7. Venendo al merito il primo motivo, con il quale si contesta la mancata valutazione delle censure formulate con il ricorso originario nell'approvare il PLIS ed il peso imposto sui fondi con tale ulteriore vincolo, è infondato. Infatti secondo l'art. 34 c. 2. della L.R. Lombardia 30 novembre 1983, n. 86 *i PLIS sono finalizzati alla valorizzazione e alla salvaguardia delle risorse territoriali e ambientali, che necessitano di forme di gestione e tutela di tipo sovracomunale e sono orientati al mantenimento e alla valorizzazione dei tipici caratteri delle aree rurali e dei loro valori naturali e seminaturali tradizionali*.

Alla luce dell'esito dei motivi di impugnazione del ricorso principale e del fatto che l'inserimento nel PLIS non ha comportato una modificazione della disciplina d'uso delle aree di proprietà del ricorrente, deve ritenersi che l'inserimento sia coerente con i caratteri naturalistici dell'area che il Comune intende preservare.

8. Non occorre provvedere in merito ai successivi motivi in quanto ripetitivi di quelli già respinti con il ricorso principale.

9. Sussistono giustificati motivi per compensare le spese del giudizio tra le parti, a fronte della peculiarità della vicenda oggetto della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorsi, come in epigrafe proposti, li respinge.

Spese compensate.

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, Estensore

Lorenzo Cordi', Referendario

L'ESTENSORE

Alberto Di Mario

IL PRESIDENTE

Italo Caso

IL SEGRETARIO