

**Pubblicato il 08/09/2022**

**Sent. n. 1975/2022**

**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 2307 del 2014, proposto da [omissis], rappresentato e difeso dagli avvocati Annarosa Corselli, Carlo Luigi Scrosati, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Luigi Scrosati in Milano, via Domodossola, 17;

contro

Comune di Busto Garolfo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Aldo Travi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'iter procedimentale inerente al P.G.T. del Comune di Busto Garolfo e quindi la delibera n.61 del 14.11.2012 di adozione del Piano del Governo del Territorio e le delibere di C.C. n.17 del 17.04.2013 n. 18 del 18.04.2012 e n. 19 del 19.04.2013 contenenti le controdeduzioni alle osservazioni e la delibera di C.C. n.36 del 09.09.2013 di riadozione del P.G.T. controdedotto e la delibera di approvazione definitiva del P.G.T., del 24.03.2014 n. 14 con avviso di pubblicazione sul B.U.R.L. - Serie Avvisi e Concorsi n.22- in data 28.05.2014, nonchè il procedimento relativo alla VAS e avente per oggetto tutti gli atti collegati presupposti, correlativi e consequenziali relativi e la richiesta eli risarcimento danni avendo il P.G.T. destinato ad area per attività agricola e il valore paesaggistico la proprietà dell'esponente precedentemente con destinazione produttiva.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 6 luglio 2022 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 e DIRITTO**

I. Il ricorrente, in qualità di proprietario in Busto Garolfo di alcune aree identificate ai mappali nn. [omissis] del foglio [omissis] ha impugnato l'atto di approvazione del PGT e gli atti di adozione, controdeduzione susseguiti dal 2012 al 2014, oltre al procedimento di VAS del PGT nella parte in cui ha modificato la destinazione urbanistica delle aree di sua proprietà da area D2 ad area di valore paesaggistico, ambientale ed ecologico.

Contro il suddetto atto ha sollevato i seguenti motivi di ricorso.

1) Violazione di legge (L.U. n.1150/42 - L.R. n.12/05); eccesso di potere per difetto di motivazione - illogicità. Il ricorrente denuncia la mancanza di logica della destinazione urbanistica assegnata in quanto l'area in questione è confinante con l'area produttiva del Comune di Arconate.

2) Violazione di legge (L.U. n.1150/42 - L.R. n.12/05); eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà; mancata considerazione delle esigenze del comparto produttivo. L'amministrazione non avrebbe tenuto conto delle esigenze del comparto produttivo e vi sarebbero stati dei contratti con l'amministrazione per la realizzazione di un insediamento industriale che avevano ingenerato nel privato un giusto affidamento nel mantenimento della destinazione produttiva. Da ultimo la modifica della destinazione urbanistica non sarebbe stata motivata.

3) Violazione di legge (L.U. n.1150/42 - L.R. n.12/05); eccesso di potere per difetto di motivazione contraddittorietà - mancata considerazione delle esigenze del comparto produttivo.

Il ricorrente lamenta che le controdeduzioni non sarebbero la logica risposta alle osservazioni presentate ma prescinderebbero da esse.

4) Violazione di legge (L.U. n.1150/42 - L.R. n.12/05); eccesso di potere per difetto di motivazione contraddittorietà - mancata considerazione della Vas e della posizione della parte privata.

Secondo il ricorrente la Vas avrebbe previsto forme di perequazione urbanistica a vantaggio del privato che non sarebbero state riprese nel PGT.

5) Violazione di legge (direttiva 2001/42/ce - d.lgs n.152/06; l.r. per il governo del territorio n. 12 dell'11.03.2005) - eccesso potere - illogicità.

Il ricorrente lamenta che la procedura di Vas non sarebbe stata contemporanea alla redazione del Documento di Piano e che non sarebbe stata riaperta dopo che il parere della Città Metropolitana di Milano sul PGT avrebbe rilevato incompatibilità tra gli ambiti di trasformazione previsti dal piano e le aree agricole strategiche indicate nel PTCP.

6) Violazione di legge (l.r. n.12/05 - art.62 del p.t.c.p.) illogicità - incongruenza - difetto di istruttoria e difetto di motivazione.

Secondo il ricorrente l'area industriale sarebbe esclusa dall'ambito dell'area agricola strategica delineata dal PTCP e quindi il Comune avrebbe modificato le destinazioni metropolitane senza adeguata motivazione. Inoltre il corridoio ecologico sull'area non risulterebbe dalle tavole del PGT.

7) Il ricorrente ha chiesto quindi il risarcimento dei danni per non aver permesso la realizzazione della destinazione urbanistica del precedente PRG.

La difesa del Comune ha chiesto la reiezione del ricorso.

Il Comune ha depositato relazione istruttoria in data 13/04/2022 dalla quale risulta che l'area non è interessata dalla successiva variante approvata dal consiglio comunale con deliberazione n. 37 del 6 novembre 2018.

Con le memorie per l'udienza le parti hanno ribadito le proprie tesi.

All'udienza del 6 luglio 2022 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

II.1 Il primo motivo di ricorso è infondato.

Come affermato dalla giurisprudenza le scelte effettuate dall'Amministrazione, in concomitanza con l'adozione di uno strumento urbanistico, costituiscono apprezzamenti di merito sottratti al sindacato di legittimità, salvo che siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità (Cons. Stato, Ad. Plen, 22.12.1999, n. 24; sez. IV, 20.06.2012, n. 3571).

In occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, l'Amministrazione ha la più ampia discrezionalità nell'individuare le scelte ritenute idonee per disciplinare l'uso del proprio territorio (e anche nel rivedere le proprie, precedenti previsioni urbanistiche), valutando gli interessi in gioco e il fine pubblico; senza che sia necessaria l'ostensione di motivazione specifica, in relazione alle singole scelte urbanistiche (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 13.09.2012, n. 4867).

La scelta, compiuta in sede di pianificazione generale, di imprimere una particolare destinazione urbanistica ad una zona, non necessita di particolare motivazione, in quanto essa trova giustificazione nei criteri generali di ordine tecnico-discrezionale seguiti nella impostazione del piano, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni (cfr., ex pluribus, Cons. Stato, Sez. VI, 17.02.2012, n. 854).

In materia di pianificazione urbanistica, occorre tener conto della congruenza delle scelte con le linee di sviluppo del territorio illustrate nella relazione tecnica e nei documenti accompagnatori. Al

riguardo, la giurisprudenza ritiene che sia sufficiente proprio detta congruenza delle scelte, attenuando così in tali casi l'onere motivazionale degli strumenti di piano che si risolve nella mera indicazione della congruità con le direttrici di sviluppo del territorio esposte nella relazione tecnica o più in generale nei documenti che accompagnano la predisposizione del piano stesso.

Quindi, 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 inficcate da arbitrarità 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 (Cons. Stato, Sez. IV, 12.05.2016, n. 1907).

Nel caso di specie la vicinanza dell'area di proprietà del ricorrente con area industriale di altro Comune non rende illogica la scelta pianificatoria, in quanto l'area appartiene ad una ampia zona non edificata destinata all'agricoltura e l'amministrazione ha espresso più volte negli atti di piano l'intenzione di ridurre il consumo di suolo.

II.2 Anche il secondo motivo è infondato.

Le evenienze generatrici di affidamento "qualificato", sulla scia della giurisprudenza ormai consolidata, sono ravvisabili nell'esistenza di convenzioni di lottizzazione, di accordi di diritto privato intercorsi tra Comune e proprietari, di giudicati di annullamento di dinieghi di concessioni edilizie, o di silenzio-rifiuto su domanda di concessione. In mancanza di tali eventi, non è configurabile un'aspettativa qualificata ad una destinazione edificatoria non peggiorativa di quella pregressa, ma solo un'aspettativa generica, analoga a quella di qualunque altro proprietario di aree che aspiri all'utilizzazione più proficua dell'immobile, posizione cedevole rispetto alle scelte urbanistiche dell'Amministrazione: sicché non può essere invocato il difetto di motivazione, in quanto si porrebbe in contrasto con la natura generale dell'atto e i criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione dello stesso (in tal senso TAR Sardegna, Sez. II, sentenza 13.07.2022 n. 502).

Nel caso di specie l'esistenza di trattative con altri privati affermata dal ricorrente non è in alcun modo provata e comunque è irrilevante ai fini della creazione di un affidamento che comporti un obbligo di motivazione della scelta urbanistica, il quale può sorgere esclusivamente sui rapporti tra il proprietario ed il Comune. Sotto tale punto di vista non esistono prove che il ricorrente abbia effettivamente preso contatti con il Comune e comunque non ha presentato proposte di piani attuativi che costituissero prova delle trattative con i privati e fossero idonee a creare almeno un obbligo di provvedere da parte del Comune.

Il motivo va quindi respinto.

II.3 Anche il terzo motivo è infondato.

Come chiarito dalla giurisprudenza le osservazioni e in generale tutti gli apporti partecipativi presentati dai privati nei confronti di un piano regolatore in itinere sono finalizzati a consentire che il punto di vista del soggetto potenzialmente leso assuma rilevanza e venga adeguatamente considerato, in modo che l'Amministrazione si determini correttamente e compiutamente in omaggio ai principi di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost.) che devono presiedere all'esercizio dell'azione amministrativa.

Ne deriva che il rigetto delle osservazioni, sebbene connotato da rilevante e ampia discrezionalità e pur non richiedendo particolari formalità, deve essere assistito da una motivazione che sia congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base delle osservazioni stesse e che abbia tenuto presente il loro apporto critico e collaborativo in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti in vista dell'adozione di soluzioni urbanistiche, oltre che legittime, anche opportune e razionali.

Quindi, gli apporti all'attività pianificatoria non possono essere ignorati e respinti con una formula di mero stile, che rendono impossibile verificare se l'Amministrazione abbia effettivamente valutato il rilievo.

Invero, fermo restando che il merito della scelta amministrativa resta sottratto al sindacato del giudice amministrativo, l'Amministrazione è comunque tenuta a dare conto –anche ricorrendo a formule

sintetiche o rinviando semplicemente alle linee generali poste alla base dell'attività di pianificazione– dell'avvenuta valutazione e considerazione di tutti gli interessi coinvolti attraverso l'esame delle osservazioni e degli apporti pervenuti (TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 12.04.2021 n. 924). Nel caso di specie il Comune ha controdedotto al ricorrente affermando che ha privilegiato l'interesse alla riduzione del consumo del suolo, prevedendo l'espansione urbana *per il caso di situazioni urbane di disagio ambientale o per l'insediamento di attività votate allo sviluppo economico ed imprenditoriale come completamento del perimetro urbano o su aree libere intercluse*.

In merito occorre rilevare che l'area di proprietà del ricorrente non risulta né disagiata né di completamento o interclusa, per cui il diniego di accoglimento dell'osservazione risulta coerente sia con l'oggetto dell'osservazione (la richiesta di trasformazione edilizia) sia con le ragioni poste a fondamento del diniego.

II.4 Anche il quarto motivo è infondato.

La valutazione ambientale o VAS trova il suo fondamento nella Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.06.2001, con il dichiarato obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente innestandone la tutela anche nel procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi astrattamente idonei ad impattare significativamente sullo stesso. La finalità di salvaguardia e miglioramento della qualità dell'ambiente, nonché di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, ne impone una lettura ispirata al rispetto del principio di precauzione, in una prospettiva di sviluppo durevole e sostenibile dell'uso del suolo (Consiglio di Stato, Sez. II, sentenza 01.09.2021 n. 6152).

Ne consegue, nel caso di specie, il riferimento, contenuto solo nella Sintesi non tecnica della Vas, all'attivazione di meccanismi perequativi per compensare lo stralcio dell'ambito produttivo a confine con il Comune di Arcore, non costituisce né una prescrizione con effetti vincolanti né una parte della motivazione della valutazione ambientale strategica in quanto fuoriesce dagli scopi e dai limiti di tale strumento. Da ciò si desume che il riferimento, del tutto generico, alla perequazione, che è uno strumento di pianificazione urbanistica e non di tutela del territorio, deve ritenersi irrilevante ai fini della valutazione di legittimità del piano.

II.5 Il quinto motivo di ricorso è infondato nella parte in cui contesta la mancata contestualità tra Vas e redazione del Documento di Piano.

In merito la giurisprudenza ha chiarito che *“Coerentemente con lo scopo ad essa assegnato, di valutare l'attività oggetto del piano anche sotto il profilo ambientale e non solo sotto quello, spesso in conflitto col primo, della immediata opportunità e convenienza, la VAS «va compiuta "contestualmente" all'elaborazione del piano o programma, comprende fra l'altro una necessaria fase di "consultazioni", ovvero deve garantire la partecipazione degli interessati sulla specifica tematica e la loro informazione, ed è prevista, per quanto qui rileva, a pena di illegittimità del piano o programma stesso (art. 11 del d.lgs. 152/2006)» (Consiglio di Stato, IV, 26.06.2016, n. 2921)”* (TAR Lombardia-Milano, Sez. III, sentenza 17.06.2021 n. 1487).

Nel caso di specie occorre rilevare che il Comune ha provveduto a riadottare il PGT in data 09.09.2013 per cui è legittimo che l'amministrazione abbia provveduto ad utilizzare la Dichiarazione di sintesi per l'adozione del documento di Piano già predisposta per la prima adozione, aggiornandola in data 23.07.2013, in conformità al principio di conservazione degli atti amministrativi. La procedura è stata quindi correttamente conclusa prima dell'adozione del piano in quanto l'art. 5, comma 8, ultima parte, del decreto-legge 13.05.2011 n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12.07.2011 n. 106 (nel modificare l'art. 16 della legge urbanistica del 17.08.1942 n. 1150) ha previsto che i procedimenti amministrativi di valutazione ambientale strategica sono ricompresi nel procedimento di adozione e di approvazione del piano urbanistico o di loro varianti.

L'art. 11, comma 3, del d.lgs. 03.04.2006 n. 152 (come modificato dall'art. 2, comma 9, d.lgs. 29.06.2010 n. 128) ha specificato che la fase di valutazione della V.A.S. è effettuata prima dell'approvazione del piano, comunque durante la predisposizione, in quanto gli impatti significativi sull'ambiente vanno presi in considerazione *ex ante* (in tal senso TAR Puglia-Bari, Sez. II, sentenza 22.12.2020 n. 1677). Ne consegue che il suo svolgimento durante il procedimento di adozione del

PGT soddisfa la previsione di legge e la Direttiva comunitaria 42/2001/CE secondo la quale occorre che i meccanismi concretamente escogitati dagli Stati membri « siano idonei ad assicurare il risultato voluto di garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nella fase di elaborazione, predisposizione e adozione di un piano o programma destinato a incidere sul territorio».

Per quanto attiene invece al denunciato mancato aggiornamento della Vas a seguito delle osservazioni presentate dalla Città Metropolitana di Milano, occorre rilevare l'inammissibilità del motivo per carenza di interesse. In merito il ricorrente afferma che la Città Metropolitana di Milano avrebbe chiesto al Comune di ridurre gli ambiti di trasformazione in quanto sarebbero in contrasto con le aree agricole strategiche previste nel PTCP. Tale motivo però si pone in contrasto con l'interesse del ricorrente, il quale, invece, ha chiesto l'ampliamento dell'edificabilità estendendola ai suoli di sua proprietà. Ne discende che, poichè dall'accoglimento di tale profilo di ricorso potrebbe derivare solo una riduzione dell'edificabilità, il ricorrente non ha interesse al suo accoglimento in quanto non ne deriverebbe un vantaggio per la sua posizione giuridica. Tale conclusione è confermata dalla sentenza di questa Sezione n. 414/2022 che, in accoglimento del ricorso della Città Metropolitana di Milano, ha ridotto le aree edificabili del Comune di Busto Garolfo in conformità al PTCP metropolitano.

II.6. Il sesto motivo di ricorso è infondato in quanto rientra nella discrezionalità dell'amministrazione prevedere aree agricole anche oltre i limiti stabiliti dal PTCP metropolitano. Difatti, secondo la più recente evoluzione giurisprudenziale (TAR Lombardia-Milano, Sez. II, sentenza 18.02.2021 n. 459), *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 (Consiglio di Stato, IV, 21.12.2012, n. 6656; TAR per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14.02.2020, n. 309). E ciò in quanto, come affermato dalla Sezione, "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, appunto, quelli contemplati dall'articolo 9 della Costituzione"* (TAR per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14.02.2020, n. 309; cfr., inoltre, Consiglio di Stato, IV, 10.05.2012, n. 2710; TAR Lombardia, Milano, II, 18.06.2018, n. 1534).

Da ultimo le contestazioni relative alla mancata indicazione del Corridoio ecologico sui terreni di proprietà del ricorrente nella tavola PS03, non comportano l'erronea zonizzazione dell'area in quanto dal certificato di destinazione urbanistica risulta che la rete ecologica comunale è indicata nell'elaborato PS04 allegato al Piano dei Servizi, soddisfacendo così la corrispondenza tra parte normativa e parte grafica del Piano. Le eventuali discrepanze tra le tavole non rientrano nella nozione di invalidità, cioè di difformità dell'atto dal diritto, ma nelle mere irregolarità correggibili d'ufficio, senza che ne derivi l'annullamento del Piano.

II.7 La reiezione della domanda di annullamento si estende necessariamente anche alla domanda risarcitoria in quanto non sussiste prova dell'illegittimità degli atti impugnati.

III. La durata del giudizio giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

### **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 6 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere, Estensore  
Katuscia Papi, Primo Referendario

L'ESTENSORE  
Alberto Di Mario

IL PRESIDENTE  
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO