

Pubblicato il 06/07/2026

Sent. n. 3552/2026

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 2959 del 2024, proposto da [omissis], rappresentate e difese dagli avvocati Andreina Degli Esposti, Angela Sarli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Legnano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Ferraris, Enzo Robaldo, con domicilio eletto presso lo studio Enzo Robaldo in Milano, piazza Eleonora Duse n.4;

nei confronti

Città Metropolitana di Milano, Regione Lombardia, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

in parte qua, della Delibera di Consiglio Comunale di Legnano n. 76 del 12 giugno 2024, pubblicata sul BURL SAC n. 37 del 11 settembre 2024, avente ad oggetto “Controdeduzioni alle osservazioni presentate, valutazione dei pareri pervenuti ed approvazione definitiva costituente il ‘Nuovo Documento di Piano’ e le varianti conseguenziali al ‘Piano dei Servizi’ e al ‘Piano delle Regole’ in adeguamento al PTM della Città Metropolitana di Milano ai sensi dell'art. 5 comma 3 della LR 31/2014 - disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato e ss.mm.ii. - Variante Generale al Piano di Governo del Territorio (PGT), ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 12/2005”; della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 183 del 5 dicembre 2023, pubblicata sul BURL SAC n.1 del 3 gennaio 2024, di adozione della “Variante Generale Al Piano Di Governo Del Territorio (PGT) – Adozione elaborati tecnici-documentali costituenti la proposta progettuale, ai sensi dell’art. 13 della L. R. 12/2005 s.m.i.” (doc. 2); di ogni altro atto connesso, presupposto, consequenziale, anche non conosciuto.

E per il risarcimento del danno subito dalle ricorrenti per effetto degli atti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 maggio 2026 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti sono proprietarie di alcuni terreni (mappali [omissis] del Foglio [omissis]) nel Comune di Legnano che, in base al previgente PGT approvato nel 2017, erano inclusi nell’Ambito di

Trasformazione “AT9-Comparto produttivo di via [omissis]”, con una capacità edificatoria definita e una destinazione d’uso principale per attività produttive. Tale classificazione era già presente nel PGT del 2011, che inseriva le aree nel “sub-ambito 8c” del “Polo industriale est”, riconoscendone una destinazione produttiva.

In virtù di tali previsioni, le proprietarie avevano avviato da anni interlocuzioni con l’Amministrazione comunale per l’attuazione dell’ambito, presentando diverse soluzioni progettuali. Il procedimento, pur avendo subito rallentamenti per varie cause (commissariamento del Comune, emergenza sanitaria, difficoltà di coordinamento tra le proprietà), era giunto a una fase avanzata. In data 12 aprile 2022, era stata presentata una proposta definitiva per l’attuazione dell’AT9, che prevedeva la suddivisione in due sub-ambiti per facilitare gli interventi. L’ultimo incontro tecnico con il Comune si era tenuto nel luglio 2022 per la presentazione del masterplan definitivo.

Tuttavia, con una nota del 9 agosto 2022, il Comune comunicava l’avvenuta scadenza del Documento di Piano (28 giugno 2022) e la conseguente perdita di efficacia delle previsioni relative agli Ambiti di Trasformazione, incluso l’AT9, che venivano considerate “zone bianche” (prive di pianificazione). Successivamente, nell’ambito del procedimento per la nuova Variante Generale al PGT, la bozza depositata il 2 agosto 2023 modificava il perimetro del precedente AT9, stralciando le aree delle ricorrenti dal nuovo ambito “AT 17-Via [omissis]” e classificandole come “zona A2 (aree agricole di valore ecologico ed ambientale)”.

Le ricorrenti hanno presentato osservazioni sia in fase di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) sia dopo l’adozione della Variante, chiedendo il reinserimento dei loro terreni in un ambito di trasformazione a vocazione produttiva. Tali osservazioni sono state respinte con la delibera di approvazione definitiva n. 76/2024. La motivazione del rigetto si fondava sulla considerazione che l’accoglimento avrebbe comportato una ridefinizione delle previsioni della Variante, già validate dagli enti sovraordinati e in sede di VAS, e che lo stralcio contribuiva alla riduzione del consumo di suolo in coerenza con la normativa regionale (PTR) e metropolitana (PTM). Veniva inoltre menzionata l’inclusione dell’area nella Rete Ecologica Regionale.

Avverso tali atti, le ricorrenti hanno proposto ricorso, notificato in data 08.11.2024 e regolarmente depositato, deducendo i seguenti motivi di ricorso:

I. ILLEGITTIMITÀ PER ECCESSO DI POTERE PER TRAVISAMENTO DEI FATTI – DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI PONDERAZIONE CON RIFERIMENTO ALLA SCELTA DI STRALCIARE LE AREE DELLE RICORRENTI DALL’AMBITO DI TRASFORMAZIONE E DI ASSEGNARE ALLE STESSA DESTINAZIONE AGRICOLA – IRRAGIONevolezza, ILLOGICITA’ E CONTRADDITTORIETÀ DELLA MOTIVAZIONE.

II. ILLEGITTIMITÀ DEGLI ATTI IMPUGNATI PER VIOLAZIONE DELL’ART. 1, COMMA 2-BIS, L. 241/1990 - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUONA FEDE E DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO DELLE RICORRENTI IN ORDINE ALLO SVILUPPO DELLE AREE – DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

III. DIFETTO E COMUNQUE ILLOGICITA’ DELLA MOTIVAZIONE NELLA PARTE IN CUI SONO STATE RESPINTE LE OSSERVAZIONI DELLE RICORRENTI - VIOLAZIONE PER FALSA APPLICAZIONE DELL’ART. 13, COMMI 7 E 9, L.R. N. 12/2005.

Infine, le ricorrenti formulano una domanda di risarcimento per il pregiudizio economico derivante dall’illegittimità degli atti impugnati. Il danno consisterebbe nella svalutazione dei terreni e nell’impossibilità di procedere con lo sviluppo produttivo pianificato, per il quale esisteva un concreto interesse di mercato, come dimostrato da una recente proposta di acquisto venuta meno a seguito dell’approvazione del nuovo PGT. Le ricorrenti si riservano di quantificare nel dettaglio i danni subiti nel corso del giudizio.

In data 30.12.2024 si costituisce con atto di mera forma il Comune di Legnano chiedendo che il ricorso sia respinto, perché irricevibile, inammissibile, improcedibile e comunque infondato, con vittoria di spese.

In vista dell’udienza di trattazione del merito le parti si scambiano memorie e repliche ex art. 73 c.p.a. All’udienza pubblica del 21 maggio 2026 l’affare viene trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Con il primo motivo di ricorso le ricorrenti lamentano che la scelta di stralciare le loro aree dall'ambito di trasformazione e di classificarle come agricole sarebbe viziata da eccesso di potere sotto diversi profili. Sostengono che tale decisione sia irragionevole e illogica, in quanto non terrebbe conto dell'effettiva natura e vocazione urbanistica dei terreni, i quali costituirebbero il naturale completamento di un vasto comparto industriale adiacente. Tale vocazione sarebbe stata costantemente riconosciuta dagli strumenti urbanistici precedenti (PGT 2011 e 2017).

1.1 Viene evidenziato come la stessa Relazione al Rapporto Ambientale della Variante distinguesse implicitamente le aree delle ricorrenti da altre più idonee all'attività agricola. Inoltre, la scelta di escludere i terreni delle ricorrenti, mantenendo all'interno del nuovo AT 17 altre aree libere e verdi, apparirebbe priva di una logica motivazione differenziale. Anzi, si sottolinea che le aree delle ricorrenti, essendo più vicine all'autostrada, sarebbero meno adatte all'uso agricolo (a causa delle immissioni) e più idonee a insediamenti produttivi per la facile accessibilità.

1.2 Si contesta inoltre che la motivazione legata alla riduzione del consumo di suolo sia apodittica e non supportata da un'analisi specifica delle esigenze del territorio, che presenterebbe ancora una domanda di insediamenti produttivi. Le ricorrenti evidenziano di aver ricevuto recenti proposte di acquisto finalizzate a un insediamento produttivo con significative ricadute occupazionali, a dimostrazione dell'interesse economico per lo sviluppo dell'area.

2. Il primo motivo di ricorso è infondato e deve essere respinto.

2.1 Secondo un consolidato e pacifico orientamento giurisprudenziale, le scelte di pianificazione urbanistica costituiscono espressione di un'ampia discrezionalità dell'Amministrazione e sono sindacabili in sede di legittimità solo qualora risultino inficiate da palesi elementi di illogicità, irrazionalità, arbitrarietà o da un manifesto errore sui presupposti di fatto (Cons. Stato, Sez. IV, 6 aprile 2020 n. 2284, 31 dicembre 2019 n. 8917 e 12 maggio 2016 n. 1907; Cons. di Stato, Sez. VI, 21 luglio 2023, n. 7152). Come affermato dal Consiglio di Stato, *“il disegno urbanistico manifestato da uno strumento di pianificazione generale, o sua variante, rappresenta l'espressione del potere pianificatorio caratterizzato da ampia discrezionalità che raffigura, oltre che scelte strettamente riguardanti l'organizzazione edilizia del territorio, anche scelte più ampie che si riferiscono al complessivo quadro delle possibili opzioni inerenti allo sviluppo socioeconomico”* (Cons. Stato, Sez. IV, 17 luglio 2024, n. 6427). 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 appaiono meritevoli di specifiche considerazioni (cfr., *ex pluribus*, Cons. di Stato, Sez. VI, 17 febbraio 2012, n. 854; Cons. di Stato, Sez. II, 06 ottobre 2020, 5917). Il sindacato del giudice amministrativo non può dunque spingersi fino a sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'ente, invadendo la sfera del merito amministrativo, ma deve limitarsi a un controllo di carattere estrinseco sulla legittimità della scelta.

2.2 Nel caso di specie, la scelta del Comune di Legnano di stralciare i mappali nn. 39 e 40 dall'ambito di trasformazione AT9 e di classificarli come zona A2 (aree agricole di valore ecologico e ambientale) risulta sorretta da una pluralità di motivazioni tecnico-sostanziali che escludono qualsiasi profilo di manifesta irragionevolezza o travisamento dei fatti in ordine alla natura e vocazione urbanistica dei terreni.

2.2.1 Le aree delle ricorrenti risultano inserite negli elementi di primo livello della Rete Ecologica Regionale (RER). La classificazione in zona A2 risponde alla necessità di salvaguardare funzioni di connessione ecologica, tutela della biodiversità, mitigazione dell'isola di calore urbana e mantenimento dei corridoi verdi, coerentemente con gli obiettivi della Rete Ecologica Comunale (REC) istituita dalla Variante. Come emerge dalla Rapporto Ambientale e dalla Relazione Illustrativa della Variante, la REC costituisce uno degli assi strategici della pianificazione comunale, finalizzata

a connettere corridoi ecologici e nodi. Tale inserimento è stato altresì validato in sede di screening di incidenza VINCA, con parere positivo reso dall'ente gestore del SIC e dalla Città Metropolitana di Milano prima dell'adozione della Variante, confermando la coerenza della scelta con gli obiettivi di tutela della biodiversità.

2.3 Le ricorrenti deducono, quale indice di irragionevolezza della classificazione, il fatto che i terreni non siano coltivati da quasi vent'anni.

2.3.1 L'argomento non è condivisibile.

Secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, la destinazione a zona agricola di un'area non postula necessariamente l'esistenza dell'effettiva vocazione agricola della stessa, né presuppone che essa sia utilizzata per colture tipiche o possieda le caratteristiche per una simile utilizzazione. Come ha chiarito il Consiglio di Stato, *“la destinazione a zona agricola di una determinata area non presuppone necessariamente che essa sia utilizzata per colture tipiche o possieda le caratteristiche per una simile utilizzazione, trattandosi di una scelta, tipicamente e ampiamente discrezionale, con la quale l'Amministrazione comunale ben può avere interesse a tutelare e salvaguardare il paesaggio o a conservare valori naturalistici ovvero a decongestionare o contenere l'espansione dell'aggregato urbano”* (Cons. di Stato, Sez. II, 14 aprile 2020, n.2378). Tale classificazione può rispondere a più ampie finalità di interesse pubblico, quali la salvaguardia dell'assetto territoriale, il contenimento dell'espansione urbana, la tutela di valori paesaggistici e ambientali e il mantenimento di un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. IV, 19 febbraio 2024, n. 423; T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, 03 febbraio 2026, n. 496; T.A.R. Campania -Napoli, Sez. II, 04 marzo 2025, n. 1771; T.A.R. Toscana Sez. II, 10 febbraio 2023, n.138). Come affermato dal giudice d'appello, la destinazione agricola ha lo scopo di evitare insediamenti residenziali e produttivi, costituendo *“il polmone dell'insediamento urbano”* e assumendo una funzione decongestionante (Cons. di Stato, Sez. II, 31 luglio 2023, n.7407). La classificazione in zona A2 svolge pertanto non già una funzione di valorizzazione agricola in senso stretto, bensì di presidio della continuità ecologica e di riequilibrio ambientale nel contesto di un comune fortemente urbanizzato (con il 71% del territorio già urbanizzato al 2021, secondo i dati DUSAF riportati nel Rapporto Ambientale della Variante).

2.4 Le ricorrenti assumono che la collocazione delle aree a ridosso dell'autostrada A8 e la contiguità con il comparto industriale ne renderebbero irragionevole la destinazione agricola/ecologica.

2.4.1 Anche tale argomento non coglie nel segno.

La prossimità a infrastrutture della mobilità e a zone industrializzate non esclude, ma anzi può rafforzare, l'esigenza di prevedere fasce di mitigazione e di verde che svolgano funzioni di cuscinetto tra ambiti produttivi e tessuto urbano circostante. Come evidenziato dalla giurisprudenza, *“vi è pur sempre la possibilità per il Comune di prevedere zone “cuscinetto” (classificabili come agricole, o anche come verde pubblico, ecc.) destinate a rimanere inedificate al fine di alleggerire il carico urbanistico e migliorare il bilancio ambientale”* (T.A.R. Marche -Ancona, Sez. I, 25 giugno 2019, n. 429). La scelta dell'Amministrazione si pone dunque in linea con la *ratio* di garantire ai cittadini *“l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici necessaria a compensare gli effetti dell'espansione dell'aggregato urbano”* (T.A.R. Sicilia – Catania, Sez. III, 5 maggio 2025, n. 1456).

2.5 Le ricorrenti contestano, inoltre, che il Comune avrebbe mantenuto la destinazione produttiva per l'AT17 – Via [omissis] e per le aree [omissis] pur in presenza di caratteristiche analoghe a quelle dei loro terreni.

2.5.1 Anche tale profilo di censura non è condivisibile.

È noto che la disparità di trattamento presuppone l'identità, materiale e giuridica, delle situazioni che vengono poste a raffronto. Come già affermato da condivisibile giurisprudenza, risulta *“arduo parlare di disparità di trattamento”* in materia di pianificazione urbanistica, poiché *“è ben difficile che esistano due o più lotti che siano identici per estensione, pendenza, distanza o intervisibilità [...]”* (T.A.R. Ancona, 429/2019, cit.). Peraltro, le scelte urbanistiche non possono essere validamente censurate sulla base della mera comparazione con la destinazione impressa ad aree adiacenti, in

quanto ogni porzione di territorio è valutata nell'ambito di un disegno complessivo e non isolatamente (Cons. di Stato, Sez. IV, 21 aprile 2010, n. 2264). Nel caso di specie, la scelta dell'Amministrazione risulta fondata su elementi oggettivi che differenziano le posizioni a confronto: il nuovo AT17 è collocato in prossimità della porzione del tessuto produttivo più consolidata, con minore sovrapposizione con i corridoi ecologici della REC; i mappali delle ricorrenti presentano invece una più diretta sovrapposizione con gli elementi di primo livello della Rete Ecologica Regionale. La valutazione deve essere condotta nella prospettiva della coerenza generale del piano, e non attraverso un confronto atomistico tra singoli lotti. Va in ogni caso ribadito che *“l'esistenza di una precedente diversa previsione urbanistica non comporta per l'Amministrazione la necessità di fornire particolari spiegazioni sulle ragioni delle differenti scelte operate, anche quando queste siano nettamente peggiorative per i proprietari e per le loro aspettative, dovendosi in tali altri casi dare prevalente rilievo all'interesse pubblico che le nuove scelte pianificatorie intendono perseguire.”* (Cons. di Stato, Sez. IV, 13 aprile 2017, n.1718; T.A.R. Emilia Romagna – Parma, 08 giugno 2026, n.311; T.A.R. Campania – Napoli, Sez. III, 11 settembre 2020, n. 3770).

2.5.2 La scelta trova ulteriore e autonoma giustificazione negli obiettivi di riduzione del consumo di suolo imposti dalla L.R. n. 31/2014 e recepiti nel PTM della Città Metropolitana di Milano. Come espressamente affermato nella motivazione delle controdeduzioni allegate alla Deliberazione n. 76/2024, *“la scelta di non reintrodurre l'ambito di trasformazione sulle aree delle ricorrenti ha contribuito alla riduzione del consumo di suolo della Variante generale al PGT adottata, in coerenza con i criteri di riduzione del consumo di suolo del PTR regionale e le Norme di attuazione del PTM vigente”*. La scelta in esame non è pertanto il frutto di una decisione arbitraria o irrazionale, bensì di una valutazione complessiva e coerente degli equilibri territoriali che tiene conto delle prescrizioni degli enti sovraordinati (Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano), dei cui pareri favorevoli/compatibili il Comune si è debitamente dotato nel corso del procedimento.

2.5.3 Le ricorrenti, nella propria memoria di replica, invocano il precedente di TAR Lombardia, Sezione staccata di Brescia, Sez. II, 16 febbraio 2026, n. 182, per sostenere che il sindacato giurisdizionale possa spingersi fino a verificare *“errori di analisi o metodo che portano a soluzioni palesemente irragionevoli”*. Il Collegio condivide il principio astratto, ma rileva che esso non soccorre le ricorrenti nel caso concreto. In quella fattispecie, diversamente da quanto qui accade, i mappali interessati erano completamente circondati da edifici su ogni lato, non presentavano alcuna continuità con l'anello verde di riferimento e mancavano di qualsiasi valenza paesistico-ambientale, al punto che la loro inclusione nella rete ecologica era stata ritenuta il frutto di un travisamento dei fatti manifesto e diretto. Nel presente giudizio, per contro, la classificazione delle aree in zona A2 è sorretta da una pluralità di evidenze tecnico-documentali (inserimento nella RER, screening VINCA positivo, coerenza con PTR/PTM, obiettivi REC) e da una motivazione di piano che esclude qualsiasi travisamento dei fatti o abnorme illogicità.

2.6 Il primo motivo è pertanto infondato e deve essere respinto.

3. Con il secondo motivo, le ricorrenti deducono la violazione del principio del legittimo affidamento che sarebbe sorto a seguito del lungo e avanzato iter procedurale volto all'attuazione dell'ambito produttivo. Il procedimento, giunto alla presentazione di una proposta definitiva condivisa con gli uffici tecnici comunali, avrebbe ingenerato una ragionevole aspettativa circa la possibilità di sviluppare l'area secondo le previsioni del PGT allora vigente.

3.1 L'Amministrazione, nel compiere le nuove scelte pianificatorie, non avrebbe tenuto in debita considerazione tale posizione qualificata, violando i principi di collaborazione e buona fede che devono governare i rapporti con i privati, come sancito dall'art. 1, comma 2-bis, della L. n. 241/1990. Di conseguenza, gli atti impugnati sarebbero viziati anche da difetto di motivazione, in quanto, a fronte di un affidamento consolidato, l'Amministrazione avrebbe dovuto fornire una motivazione puntuale e rafforzata per giustificare il sacrificio dell'interesse privato, cosa che non è avvenuta.

4. Anche il secondo motivo di ricorso non è condivisibile.

4.1 È noto che le scelte di pianificazione generale non necessitano di una motivazione analitica per ogni singola area, essendo sufficiente che le ragioni della scelta siano desumibili dai criteri generali

che ispirano il piano stesso. La generica aspettativa del privato alla conservazione di una destinazione edificatoria, anche se consolidata nel tempo, è recessiva di fronte all'esercizio del potere di pianificazione dell'ente, che può legittimamente modificare le proprie previsioni anche in senso peggiorativo (*reformatio in peius*) per perseguire nuovi obiettivi di interesse pubblico (Consiglio di Stato n. 5917/2020, cit.; T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. II, 11 gennaio 2021, n.58).

4.2 Un'eccezione a tale regola generale si configura in presenza di un "affidamento qualificato" del privato, la cui esistenza impone all'Amministrazione un onere di motivazione "rafforzata" per giustificare il sacrificio della posizione differenziata del privato. Tuttavia, la giurisprudenza ha costantemente circoscritto la nozione di affidamento qualificato a ipotesi tassative, quali a) superamento degli *standard* minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968; b) pregresse convenzioni edificatorie già stipulate; c) giudicati di annullamento di dinieghi edilizi o di silenzio rifiuto su domande di rilascio di titoli edilizi, recanti il riconoscimento del diritto di edificare; d) modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo; e) dall'avvenuta conclusione di un contratto di vendita di un bene comunale che, al tempo della stipulazione, aveva una più favorevole disciplina urbanistica, mentre, subito dopo, ha visto mutata quella disciplina in senso deteriore, per l'effetto dell'attività pianificatoria del medesimo ente locale, il quale aveva però impostato le trattative sul presupposto del più favorevole regime urbanistico (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 10976; Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 giugno 2023, n. 5799; Consiglio di Stato, Sez. IV, 2 gennaio 2023, n.21; Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 maggio 2015, n. 2453). In presenza di una delle suddette tassative ipotesi, il potere pianificatorio dell'amministrazione non risulta comunque precluso, ma sorge in capo all'amministrazione solamente un obbligo di motivazione rafforzata, in deroga alla regola generale secondo cui non è necessaria una puntuale motivazione in relazione alle singole zone (c.d. polverizzazione della motivazione) (Cons. di Stato Sez. IV, 02 aprile 2026, n.2690).

4.3 Nel caso di specie, non è ravvisabile alcuna di tali ipotesi. In particolare, non è stata stipulata alcuna convenzione urbanistica, né è intervenuta alcuna approvazione di piano attuativo, né è stato rilasciato alcun titolo edilizio. Le interlocuzioni tecniche e la presentazione del masterplan (prima in data 24 agosto 2020, poi nella versione definitiva del 12 aprile 2022) costituiscono atti endoprocedimentali privi di efficacia costitutiva, che non integrano la fattispecie dell'affidamento qualificato e non vincolano l'Amministrazione a mantenere la destinazione urbanistica preesistente. Come più sopra già osservato "*la mera esistenza, nella pianificazione previgente, di una destinazione urbanistica più favorevole al proprietario non è circostanza sufficiente a fondare in capo a quest'ultimo quell'aspettativa qualificata la cui sussistenza, ad avviso della consolidata giurisprudenza, imporrebbe all'Amministrazione un obbligo di più puntuale e specifica motivazione rispetto a quella, di regola sufficiente, basata sul richiamo alle linee generali di impostazione del Piano*" (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 30 dicembre 2016, n. 55479). Le interlocuzioni intercorse tra le ricorrenti e gli uffici comunali si collocano in una fase meramente istruttoria e collaborativa, priva di efficacia vincolante per l'Amministrazione. La giurisprudenza è ferma nel ritenere che atti endoprocedimentali o favorevoli emessi in sede istruttoria non siano idonei a ingenerare un affidamento qualificato, potendo l'Amministrazione sempre rivedere le proprie determinazioni pianificatorie prima della stipula di un accordo formale (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2024, n. 8412; Cons. Stato, sez. IV, 22 dicembre 2022, n. 11209).

4.4 Decisiva, nel senso del rigetto, è la considerazione relativa alla cronologia del procedimento. Come evidenziato dal Comune nella propria memoria difensiva, il procedimento di formazione della Variante generale al PGT è stato formalmente avviato con Deliberazione della Giunta comunale n. 154 del 3 agosto 2021. La proposta definitiva del masterplan è stata presentata dalle ricorrenti soltanto in data 12 aprile 2022, vale a dire oltre otto mesi dopo l'avvio formale del procedimento di revisione pianificatoria. A quella data, pertanto, le ricorrenti erano pienamente consapevoli dell'avvio della revisione del PGT e della conseguente natura non stabile del quadro urbanistico. Tale consapevolezza esclude in radice la formazione di un affidamento incolpevole. Peraltro, già con la nota del 9 agosto 2022 il Comune aveva comunicato la scadenza del Documento di Piano e la conseguente perdita di

efficacia delle previsioni relative agli Ambiti di Trasformazione, rendendo definitivamente nota alle ricorrenti l'instabilità della destinazione urbanistica delle aree.

In assenza di un affidamento qualificato, non sussisteva in capo all'Amministrazione alcun obbligo di motivazione rafforzata. La motivazione delle nuove scelte pianificatorie, pertanto, trova sufficiente giustificazione nei criteri e negli obiettivi generali posti a base della Variante, tra cui la finalità di contenimento del consumo di suolo, senza che fosse necessaria una puntuale e analitica confutazione delle aspettative dei singoli proprietari.

4.5 Per le suesposte ragioni, anche il secondo motivo deve essere rigettato

5. Con il terzo e ultimo motivo di ricorso viene censurata la motivazione con cui il Comune ha respinto le osservazioni presentate dalle ricorrenti. Il Comune ha controdedotto nel seguente modo: *“L'osservazione non è accolta in quanto le modifiche avanzate dall'osservante comporterebbero la ridefinizione delle previsioni della Variante generale al PGT e delle valutazioni in tema di riduzione del consumo di suolo e carico insediativo per altre funzioni urbane, già validate in sede di parere di compatibilità dagli enti sovraordinati e di VAS. Si fa presente che l'eliminazione dell'ambito in oggetto dalle previsioni del Nuovo strumento urbanistico ha contribuito alla riduzione del consumo di suolo della Variante generale al PGT adottata, in coerenza con i criteri di riduzione del consumo di suolo del PTR regionale e le Norme di attuazione del PTM vigente. Si fa presente, inoltre, che l'area di proprietà dell'osservante è inserita all'interno degli Elementi di primo livello della Rete Ecologia Regionale dal PTR e PPR regionali vigente, per la cui attuazione è richiesto lo Screening di incidenza VINCA (valutazione già completata da parte della Variante generale al PGT in oggetto, conclusasi con parere positivo da parte dell'Ente gestore del SIC e di CMM, prima della sua adozione)”*. Secondo l'Amministrazione, pertanto, l'accoglimento delle osservazioni avrebbe comportato una “ridefinizione delle previsioni della Variante generale” e delle relative valutazioni, già validate dagli enti sovraordinati.

5.1 Tale motivazione, a dire delle ricorrenti, sarebbe illogica e contraria all'art. 13 della L.R. n. 12/2005, che prevede espressamente la possibilità di apportare modifiche al piano adottato in conseguenza dell'accoglimento delle osservazioni. La necessità di acquisire nuovi pareri o di effettuare ulteriori verifiche non potrebbe costituire un ostacolo insormontabile o una ragione per non esaminare nel merito le osservazioni, ma rappresenterebbe una normale fase del procedimento di approvazione. Si richiama la giurisprudenza amministrativa che conferma come la modifica del piano in sede di approvazione definitiva sia un effetto connaturale al procedimento stesso. Inoltre, si sottolinea che i pareri già acquisiti non contenevano prescrizioni ostative alla modifica richiesta.

6. Anche tale censura non è condivisibile.

6.1 Le osservazioni presentate dai privati in sede di formazione degli strumenti urbanistici costituiscono un mero apporto collaborativo e non danno luogo a peculiari aspettative. Di conseguenza, il loro rigetto non richiede una motivazione analitica e puntuale per ogni singola argomentazione, essendo sufficiente che le ragioni della reiezione siano desumibili dai criteri generali e dagli obiettivi posti a fondamento del piano stesso (Cons. di Stato, Sz. IV, 24 marzo 2025, n.2413).

6.2 Ciò posto, nel caso di specie, la motivazione con cui il Comune ha respinto le osservazioni delle ricorrenti, sebbene sintetica, non appare né illogica né carente, in quanto non si limita a un generico riferimento a un “aggravio” procedimentale, ma ancora la decisione a ragioni sostanziali, specifiche e coerenti con gli obiettivi della Variante. Come riportato negli atti di causa e più sopra già evidenziato, il rigetto si fonda su due pilastri motivazionali principali: (i) l'Amministrazione ha esplicitamente affermato che la scelta di non reintrodurre l'ambito di trasformazione sulle aree delle ricorrenti *“ha contribuito alla riduzione del consumo di suolo della Variante generale al PGT adottata, in coerenza con i criteri di riduzione del consumo di suolo del PTR regionale e le Norme di attuazione del PTM vigente”*. Tale finalità costituisce un obiettivo primario e legittimo della pianificazione territoriale contemporanea, idoneo a giustificare scelte che comprimono le aspettative edificatorie dei privati; (ii) inoltre, il Comune ha evidenziato che l'area in questione è *“inserita all'interno degli Elementi di primo livello della Rete Ecologia Regionale dal PTR e PPR regionali vigente”* e che la Variante adottata aveva già superato positivamente lo Screening di incidenza

VINCA. La scelta di mantenere una destinazione agricola è, pertanto, coerente con la necessità di preservare i valori ambientali riconosciuti a livello sovraordinato, evitando di compromettere un assetto già validato sotto il profilo della compatibilità ecologica.

6.3 A fronte di tali specifiche ragioni di interesse pubblico, l'argomentazione delle ricorrenti, basata sulla possibilità astratta di modificare il piano in sede di approvazione ai sensi dell'art. 13, comma 7, della L.R. n. 12/2005, risulta insufficiente. Tale previsione, difatti, disciplina il potere dell'Amministrazione di apportare modifiche, ma non fonda alcun obbligo di accogliere le osservazioni, specialmente quando queste si pongono in contrasto con gli obiettivi strategici del piano. La circostanza che i pareri degli enti sovraordinati non contenessero un divieto esplicito alla destinazione produttiva, come condivisibilmente osservato dalla difesa comunale, è irrilevante, poiché tali pareri hanno validato la scelta pianificatoria effettuata dal Comune (destinazione agricola), non tutte le alternative astrattamente possibili.

6.4 In definitiva, la decisione del Comune di respingere le osservazioni è il risultato di un bilanciamento di interessi che rientra nell'ampia discrezionalità che connota le scelte di pianificazione urbanistica. Tale scelta, essendo fondata su ragioni di interesse pubblico non manifestamente illogiche o irragionevoli, si sottrae al sindacato di legittimità di questo Tribunale, il quale non può sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'Amministrazione, invadendo la sfera del merito.

Per le suesposte ragioni, anche il terzo motivo è infondato.

7. La domanda risarcitoria proposta dalle ricorrenti, fondata sulla svalutazione dei terreni conseguente alla riclassificazione in zona A2 e sulla perdita della proposta di acquisto ricevuta da terzi, deve essere conseguentemente rigettata. La responsabilità risarcitoria della pubblica amministrazione per l'esercizio dell'attività pianificatoria presuppone l'illegittimità dell'atto lesivo, l'esistenza di un affidamento qualificato meritevole di tutela, il danno ingiusto e il nesso causale tra l'atto illegittimo e il pregiudizio subito. Nel caso di specie gli atti impugnati sono stati ritenuti legittimi all'esito dell'esame nel merito dei motivi di ricorso, con conseguente insussistenza dell'elemento dell'illegittimità. In assenza degli elementi costitutivi dell'illecito, viene meno la stessa configurabilità del nesso causale tra la scelta pianificatoria e il pregiudizio economico lamentato, il quale costituisce la normale conseguenza dell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica da parte dell'ente locale, pacificamente ammesso anche in senso peggiorativo per i proprietari privati.

8. Sulla base di quanto sopra complessivamente osservato, il ricorso va integralmente respinto.

9. Sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), 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 21 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE

Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO