



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 546 del 2021, proposto da F.Ili De Poli Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art. 25 c.p.a. presso il suo studio in Milano, via Cesare Battisti 21;

contro

Comune di Carugate, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Maurizio Boifava, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Città Metropolitana di Milano, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

con tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi:

a) della delibera consiliare n. 52 del 9.10.2020, recante controdeduzione alle osservazioni ed approvazione del nuovo PGT di Carugate, pubblicata sul BURL in data 31.03.2021

b) del parere di compatibilità della Città Metropolitana di Milano prot. 2765 del 7.05.2020, richiamato nell'atto sub a) ed allo stato non noto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2024 la dott.ssa Laura Patelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Fratelli De Poli Srl è proprietaria di un lotto di terreno in Carugate (MB), catastalmente identificato al foglio 19 mappali 29, 30 256, 258.

2. Detto compendio immobiliare era classificato nel Pgt del 2010 previgente per una parte in zona “D1.2”, vale a dire “zona produttiva artigianale ed industriale di espansione” (soggetta a piano attuativo) e per altra parte come “zona agricola ambientale” e ricompresa nel Plis (parco locale di interesse sovracomunale) “Parco agricolo Nord Est”.

3. Nel contestare la destinazione ad “aree agricole proposte per l’ampliamento del PLIS Parco Agricolo Nord Est” per l’intera area nel nuovo Pgt del 2020, la società ha esposto in punto di fatto che:

- in passato, i precedenti proprietari del terreno avevano autorizzato attività di estrazione di idrocarburi da parte di alcune società del gruppo Eni, svolte senza un finale intervento di ripristino e bonifica ambientale;
- detta attività di bonifica non era stata avviata;
- per tali ragioni non era stato presentato un piano attuativo per il comparto di cui i terreni facevano parte;
- con delibera consiliare n. 3 del 25.02.2020, il Comune di Carugate adottava il nuovo Pgt (Piano di governo del territorio), prevedendo per la porzione di aree

della società precedentemente inserite in zona produttiva “D1.2” una nuova destinazione a “verde agricolo di tutela ambientale”, con previsione espropriativa di parte del complesso per la realizzazione di un tratto della nuova viabilità locale di progetto di collegamento e raccordo tra la via Isola Guarneri e la strada comunale Mirafiori; inoltre, l’area veniva proposta per l’inclusione nel Plis agricolo nord est;

- in data 14.07.2020, la società presentava osservazioni segnalando la necessità di bonifica dell’area e l’illogicità della previsione di destinazione agricola, chiedendo in via alternativa (i) che all’area fosse assegnata vocazione industriale e rivendicando inoltre di avere “per qualche tempo” esercitato attività di frantumazione dei detriti, poi cessata su richiesta “dell’amministrazione comunale del tempo” a seguito di lamentele degli allora residenti e previa “promessa” di modifica della destinazione d’uso in area industriale, come ottenuta sino a quel momento; oppure (ii) di collegare l’ambito con l’AT 23 o (iii) con altre aree per la rigenerazione, sempre al fine di renderlo edificabile, oppure ancora (iv) di spostare su quell’area l’edilizia convenzionata prevista in altra area e non ancora attuata;
- con delibera consiliare n. 52 del 9.10.2020 il Comune respingeva l’osservazione in quanto “non coerente con gli obiettivi della variante al Pgt”;
- con la medesima delibera, la variante generale al Pgt veniva infine definitivamente approvata.

4. Sul presupposto dell’illegittimità dello strumento urbanistico nella parte in cui disciplinava l’area di proprietà, Fratelli De Poli Srl ha quindi proposto il ricorso in epigrafe, chiedendone l’annullamento *in parte qua*.

5. Il Comune di Carugate si è costituito in giudizio per resistere, eccependo anzitutto l’inammissibilità del ricorso per omessa notifica dello stesso all’Ente parco sovracomunale nel cui territorio il Comune proponeva di inserire l’area in questione. Ha eccepito inoltre l’inammissibilità perché il ricorso sarebbe erroneamente rivolto verso l’art. 15 delle Nta, che non si applicherebbe all’area della ricorrente, mentre non sarebbe stato specificamente censurato l’art. 20 in rilievo.

6. In vista dell'udienza di trattazione di merito, le parti hanno depositato documenti e memorie, insistendo nelle rispettive domande. In punto di fatto, hanno dato atto che le operazioni di bonifica sono state autorizzate nel marzo 2023, anche col consenso della società ricorrente e che i relativi lavori sono iniziati nel maggio 2023 e tuttora in corso, con ultimazione delle operazioni prevista entro il 2024.

7. Infine, all'udienza del 4 giugno 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio ritiene di prescindere dall'esame delle censure di inammissibilità in considerazione del criterio della ragione più liquida, applicabile in quanto il ricorso è pure infondato.

2. Nel merito, il ricorso è articolato in un unico complesso motivo rubricato *“violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione, degli artt. 1175, 1176, 1337 e 1375 c.c., della L. 241/1990, della L. 1150/1942, del DM 1444/1968, del D.Lgs. 152/2006, della LR 12/2005, della LR 31\2014, della LR 86/1983, DGR n. 8/6148/2007. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, contraddittorietà, contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, travisamento di fatto, erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, difetto di motivazione, carenza d'istruttoria, ingiustizia manifesta, illegittimità derivata”*.

Con lo stesso si deduce in primo luogo (i) che la destinazione del Pgt del 2010 (che consentiva l'edificazione) avesse come antecedente fattuale un'intesa tra il Comune e la società di duratura disciplina dell'area, sino a che non si addivenisse alla bonifica della stessa, intesa non formalizzata ma che avrebbe tuttavia ingenerato un affidamento nella società proprietaria al mantenimento delle possibilità edificatorie dell'area. In tesi, il fatto che il piano attuativo non fosse mai stato presentato dipendeva unicamente da fatti di terzi (le società tenute alla bonifica), che non potevano tuttavia privare la proprietaria della possibilità di edificare su quell'area. In secondo luogo (ii), si contestano l'illogicità della destinazione urbanistica di interesse, nonché la sua ingiustizia e la disparità di trattamento con altre scelte. Nel

dettaglio, l'area sarebbe ricompresa in una "improbabile area agricola" "*nonostante l'evidenza della chiara vocazione edificatoria ed urbanizzativa conclamata e confermata non solo dal Pgt del 2010 ma anche dall'esercizio di un'attività economica di trattamento di inerti autorizzata dalla Provincia di Milano per molti anni e poi cessata per modificate esigenze aziendali, oltreché dall'esistenza di confinanti comparti, per la quasi totalità residenziali e produttivi ed interamente urbanizzati, nonché dall'assenza di elementi di pregio ambientale e paesaggistico od agricolo*". Le aree sarebbero inoltre al confine col perimetro del c.d. "tessuto consolidato" e la nuova pianificazione "stralcerebbe" l'area della ricorrente dal naturale contesto di appartenenza di cui ne costituirebbe naturale elemento di completamento. Ancora, l'area della ricorrente, pur inedificata, costituirebbe "suolo già consumabile" perché classificato edificabile nel Pgt del 2010. Non vi sarebbe poi alcuna esigenza di tutela ambientale o agricola, trattandosi comunque di area da bonificare. Infine, (iii) l'area non avrebbe le caratteristiche per essere inclusa in un Plis ai sensi dell'art. 34 della L.R. Lombardia n. 86/1983 e dell'art. 3, comma 58, della L.R. Lombardia n. 1/2000, poiché inquinata e senza alcun valore paesaggistico o ambientale.

3. Il ricorso è infondato.

4. In primo luogo, la "intesa" a cui la società ricorrente fa riferimento, non ha alcun valore giuridico, non essendo stata formalizzata – se intervenuta – né essendo comprimibile la discrezionalità del pianificatore comunale secondo le linee indicate dalla ricorrente.

Nessun affidamento legittimo si è quindi ingenerato in capo alla società medesima circa il mantenimento della destinazione pregressa dell'area, in assenza – come pacificamente riconosciuto dalla società ricorrente – di un piano attuativo approvato ed efficace (piano che in effetti mai è stato presentato).

4.1. In linea generale, in ordine alla revisione della disciplina dell'area di proprietà rispetto al previgente strumento urbanistico, la giurisprudenza, condivisa dal Collegio, ha più volte chiarito che il potere pianificatorio può essere esercitato

anche incidendo negativamente sull'affidamento (mero e non qualificato) dei privati al mantenimento delle pregresse previsioni urbanistiche.

Va infatti ricordato che *“la pianificazione urbanistica implica valutazioni di opportunità sulla scorta di valutazioni comparative degli interessi pubblici in gioco, che sfuggono al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non si dimostrino palesi travisamenti dei fatti, illogicità o irragionevolezza. Tale potere non è limitato solo alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli ma, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, è finalizzato a realizzare anche sviluppi economici e sociali della comunità locale nel suo complesso con riflessi qualvolta limitativi agli interessi dei singoli proprietari di aree. Quindi le scelte in concreto, effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti, devono corrispondere agli scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio”* (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. I, 29 gennaio 2015, n. 283). Negli stessi termini si esprime la giurisprudenza della Sezione, secondo cui *“le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione territoriale rappresentano scelte di merito, che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà od irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare”* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 12 agosto 2020, n. 1568; id., 29 maggio 2020, n. 960; id., 9 dicembre 2016, n. 2328; id. 3 dicembre 2018, n. 2715; id., 3 dicembre 2018, n. 2718; id., 21 gennaio 2019, n. 119; id., 5 luglio 2019, n. 1557; id., 16 ottobre 2019, n. 2176; id., 21 novembre 2019, n. 2458; id., 5 marzo 2020, n. 444; id., 7 maggio 2020, n. 705).

Proprio con riferimento alla revisione peggiorativa della destinazione urbanistica di un'area, il Consiglio di Stato, in seno all'orientamento giurisprudenziale di cui si è dato conto, ha ribadito, con la pronuncia della Sezione IV, 9 maggio 2018, n. 2780, che *“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” e che “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)”.

4.2. Come già chiarito, nella fattispecie in esame, nessun affidamento qualificato può essere riconosciuto in capo alla società, che si limita ad allegare di voler sfruttare l’area secondo la precedente destinazione.

Da ciò discende il rigetto della censura sotto il profilo evidenziato.

5. Il secondo e terzo profilo di vizio possono essere analizzati congiuntamente, in quanto connessi. Entrambi sono infondati.

5.1. Quanto all’asserita “chiara vocazione edificatoria” dell’area e alle destinazioni alternative proposte in sede di osservazioni dalla società ricorrente, come già osservato da questo Tar (cfr. Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 26 settembre 2022, n. 2053), va ricordato che *“il complesso procedimento [per l’approvazione del Pgt] delineato dal legislatore regionale non risponde solo ad esigenze di ordinato incedere dell’iter amministrativo ma è, al contrario, funzionale alla realizzazione dei vari interessi involti dalla procedura e sottoposti alla valutazione comunale”.*

Nell’ambito di questo complesso procedimento, infatti, vengono acquisiti i pareri delle parti sociali ed economiche – ai fini della “costruzione” del piano e dunque

dell'adozione delle scelte di utilizzo del suolo – e, successivamente alla pubblicazione del piano adottato, le osservazioni dei privati e i pareri da parte degli enti competenti. Solo al termine di tale confronto l'amministrazione opera le proprie scelte definitive, eventualmente modificando il “progetto” di governo del territorio delineato nel piano adottato. Tuttavia, *“non può essere rinvenuto un rapporto di rigida correlazione tra le osservazioni recepite e i pareri acquisiti, da un lato, e la possibilità di modificare il piano di governo adottato, dall'altro lato, perché questo significherebbe privare il pianificatore della discrezionalità che gli appartiene sino all'esito del procedimento e anteporre – o quantomeno equiparare – l'interesse privato al godimento più lucrativo della propria area con quello pubblico della pianificazione. L'interesse principale nell'esercizio del potere di pianificazione – sia in sede di adozione sia in sede di approvazione – resta quello, pubblico, di garantire la funzionalità complessiva delle scelte di governo del territorio”*.

A conferma di ciò, si pensi al fatto che le osservazioni dei privati sono ritenute costantemente in giurisprudenza come dei “meri apporti procedurali”, sulle quali l'amministrazione si può pronunciare anche accorpendole per ambiti omogenei e senza effettuare una controdeduzione puntuale.

Ne discende quindi la non necessarietà di valutare puntualmente le proposte di pianificazione alternativa della società, poiché ciò significherebbe demandare alle parti private il potere pianificatorio e non solo riconoscere loro, come effettivamente è, la possibilità di un apporto procedimentale.

5.2. Quanto all'asserita necessità di considerare il suolo “già consumato” e all'inconciliabilità della destinazione a “verde” con lo stato di fatto dell'area, da sottoporre a bonifica, si osserva quanto segue.

La Relazione al documento di piano del Pgt offre esaustive spiegazioni della scelta di politica urbanistica intrapresa sul tema del contenimento del consumo del suolo e sull'incremento delle aree verdi.

In particolare, si evidenzia che il (pre)vigente Pgt “ha preso spunto dagli indirizzi programmatici deliberati dal Consiglio comunale nell’adunanza del 26/06/2008”, ove “particolare enfasi fu rivolta alla [...] necessità di prevedere apposite aree per nuovi insediamenti alberghieri [...], definizione dell’assetto della mobilità in una prospettiva che tuteli la viabilità nei quartieri residenziali [...] [e alla] ipotesi, già da tempo ventilata, della realizzazione di una tratta ferroviaria metropolitana che interessa il territorio di Carugate, anche mediante una stazione”. Dette previsioni “non sono state attuate, evenienza che impone una loro rivalutazione alla luce del decorso del tempo e del mutato assetto degli interessi pubblici e del conseguente divenire normativo”.

In linea generale, gli obiettivi della variante sono descritti come “riduzione al minimo degli effetti delle scelte pianificatorie, con riguardo soprattutto al consumo del suolo, la rigenerazione urbana, [...], la salvaguardia del verde urbano, periurbano e di cintura già esistente, [...] la ridefinizione degli ambiti di attuazione/trasformazione del territorio con finalità di minimizzazione degli stessi”. La relazione dà poi atto che, alla luce di tali obiettivi, le azioni proposte riguardano principalmente la ridefinizione degli ambiti di trasformazione” e le modalità di intervento sugli stessi ai fini della “riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”.

5.3. Le scelte operate sono coerenti con quanto osservato dalla Corte costituzionale circa il fatto che la pianificazione sia diretta, “al di là di letture minimalistiche”, “non solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli, ma anche allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 9 maggio 2018, n. 2780, 22 febbraio 2017, n. 821 e 10 maggio 2012, n. 2710)” (Corte Costituzionale, sentenza 16.7.2019, n. 179). La Corte Costituzionale ricorda, quindi, come la pianificazione serva a realizzare lo sviluppo complessivo ed armonico nel rispetto dei valori costituzionali tra i quali vi sono certamente, in linea generale, le esigenze

di tutela di valori ambientali e anche di contrasto ai cambiamenti climatici, come esposto, del resto, dalla giurisprudenza della Sezione (cfr., ex multis, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 29.5.2020, n. 960; id., 14.11.2020, n. 2491). Difatti, secondo la più recente evoluzione giurisprudenziale, all'interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca 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; T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14.2.2020, n. 309).

5.4. In quest'ottica, la censura non deve essere accolta, in quanto la pianificazione si pone in linea con strategie più ampie di tutela dei valori richiamati. Infatti, lo strumento approvato prevede effettiva riduzione del consumo di suolo (cfr. par. 5 del documento di piano).

Le linee generali del piano trovano, quindi, specifica declinazione ed attuazione anche con riferimento all'area in esame, necessitante di bonifica, opportunamente ritenuta non trasformabile e proposta per l'inclusione in un Plis.

A fronte di ciò, la riconversione di aree già urbanizzate in suolo libero non può, quindi, considerarsi estranea alle ragioni su cui riposano le previsioni contenute nella L.r. n. 31/2014 in quanto le esigenze ambientali non sono preservate solo mediante il riuso del patrimonio esistente ma anche (se non a fortiori) mediante la bonifica di aree inquinate e la restituzione a superficie libera di aree.

5.5. Nessuna incompatibilità può poi dirsi sussistente per la destinazione a verde di un'area compromessa. La circostanza che l'area debba essere bonificata, in quanto contaminata, non rende per ciò solo illegittima la classificazione a verde della nuova previsione.

5.6. Infine, quanto alle considerazioni circa l'inidoneità della nuova pianificazione che stralcerebbe l'area dal naturale contesto di apparenza, esse si risolvono in mere considerazioni della società ricorrente, volte ad impingere inammissibilmente nel

merito delle scelte discrezionali operate dall'ente, in assenza di alcun eccesso di potere o erronea e abnorme interpretazione dello stato di fatto.

6. Alla luce di quanto sopra, il ricorso deve essere respinto.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza, come per legge, e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna la società ricorrente al pagamento, in favore del Comune di Carugate, delle spese di lite, liquidate in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre Iva, Cpa e spese generali come per legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Laura Patelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Laura Patelli

IL PRESIDENTE

Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO