



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
(Sezione II)
ha pronunciato la seguente
SENTENZA

sul ricorso con motivi aggiunti R.G. n. 3308/2004, proposto dai sigg.ri Antonio Anzani, Annamaria Anzani, Gabriella Anzani, Graziella Anzani, Maria Francesca Invernizzi, Luigia Figini, Bruna Caldirola, Giancarlo Oriani, Tarcisio Oriani, Teresa Oriani, Pierluigi Oriani, in proprio e quale titolare della Oriani F.lli & C. S.s. Orto-florovivaisti, Carlo Tosi, Clara Tosi, Elena Rosa Maria Tosi, Vincenza Tosi, Marco Angelo Tosi, Gabriele Tosi, in proprio e quale titolare dell'Azienda Agricola Tosi Gabriele & Marco, ed Adele Tradati, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Cesare Ribolzi ed Aldo Russo e con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Milano, via Ariosto 30

contro il

Comune di Cormano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonio, Michele e Pietro Romano ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli stessi, in Rho, via dei Martiri 3

e contro la

Provincia di Milano, in persona del Vice Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Angela Bartolomeo, Luciano Fiori, Elisabetta Baviera, Marialuisa Ferrari, Alessandra Zimmitti e Nadia Marina Gabigiani e con domicilio eletto presso l'Avvocatura Provinciale, in Milano, via Vivaio 1

a) quanto al ricorso originario

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Cormano n. 15 del 5 aprile 2004, pubblicata per quindici giorni a decorrere dal 13 aprile 2004, e di ogni altro atto comunque preordinato, connesso o conseguente, inclusa la deliberazione del Consiglio Comunale di Cormano n. 62 del 18 dicembre 2003;

- occorrendo, del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, adottato dal Consiglio Provinciale di Milano con deliberazione n. 27 del 25 settembre 2002 ed approvato dallo stesso Consiglio con deliberazione n. 55/2003 Rep. Gen. del 14 ottobre 2003, nonché della deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 941/02 del 20 dicembre 2002

e per il risarcimento

dei pregiudizi patiti e patienti dai ricorrenti a causa degli atti e comportamenti del Comune resistente

b) quanto ai motivi aggiunti depositati il 19 giugno 2007

per l'annullamento

- della nota del Comune di Cormano prot. n. 8171 del 22 aprile 2002;

- della deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 114/06 in data 22 febbraio 2006, recante l'approvazione dello schema d'intesa per l'attivazione del P.L.I.S. "Balossa";

- di ogni atto presupposto, preordinato e comunque connesso, incluse la deliberazione della Giunta Comunale di Cormano del 29 dicembre 2005, prot. prov. 26847 del 2 febbraio 2006, e, per quanto occorrer possa, la relazione illustrativa alla proposta di modifica del P.T.C.P.

e per il risarcimento

dei pregiudizi patiti e patienti dai ricorrenti a causa degli atti e comportamenti del Comune resistente

c) quanto ai motivi aggiunti depositati il 2 ottobre 2007

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 332/07 in data 21 maggio 2007, recante il riconoscimento del Parco locale di interesse sovracomunale "Balossa", ai sensi dell'art. 34 della l.r. n. 86/1983;

- di ogni atto presupposto, preordinato e comunque connesso, ivi incluso il parere favorevole espresso in data 28 marzo 2007 dalla Commissione Provinciale Ambiente Naturale

e per il risarcimento

dei pregiudizi patiti e patienti dai ricorrenti a causa degli atti e comportamenti del Comune resistente.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTI gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Cormano, nonché della Provincia di Milano;

VISTA l'ordinanza di questo Tribunale n. 43/07 del 15 marzo 2007 e la documentazione trasmessa dalla Provincia di Milano in ottemperanza alla stessa;

VISTI i motivi aggiunti depositati, rispettivamente, il 19 giugno ed il 2 ottobre 2007;

VISTE le memorie e documenti prodotti dalle parti a sostegno delle rispettive tesi e difese;

VISTI tutti gli atti di causa;

NOMINATO relatore, alla pubblica udienza del 12 dicembre 2007, il Referendario dr. Pietro De Berardinis ed udito lo stesso;

UDITI, altresì, i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;

RITENUTO in fatto e considerato in diritto quanto segue

FATTO

I ricorrenti espongono di essere proprietari di terreni situati nel Comune di Cormano, inseriti tramite gli atti impugnati nell'ambito del Parco locale di interesse sovracomunale (P.L.I.S.) denominato "Parco della Balossa".

In particolare, lamentano che il Comune di Cormano con variante *ex* l.r. n. 23/1997 (adottata con deliberazione consiliare n. 62 del 18 dicembre 2003 e poi approvata con deliberazione consiliare n. 15 del 5 aprile 2004), nello stabilire la perimetrazione e regolamentazione del suddetto P.L.I.S., abbia disciplinato le aree in questione in modo del tutto diverso rispetto al previgente azzonamento.

La nuova disciplina sarebbe gravemente lesiva degli interessi degli esponenti. In particolare, l'art 26-*bis* delle N.T.A., introdotto con la variante *de qua*, nel dettare il regime urbanistico delle aree comprese nel perimetro del P.L.I.S. "della Balossa", dispone:

a) che l'intera area perimetrata dovrà formare oggetto di un Piano Particolareggiato o di un altro strumento di pianificazione esecutiva di iniziativa pubblica, volto alla realizzazione di infrastrutture di interesse collettivo, anche di tipo ricreativo e sportive;

b) che fino all'adozione dello strumento di pianificazione esecutiva del parco, sia vigente un regime di salvaguardia comportante un sostanziale divieto assoluto di interventi edilizi, fatta eccezione per quelli meramente manutentivi degli insediamenti esistenti, ma senza fissare il termine entro cui dovrà adottarsi il prescritto piano esecutivo e senza bilanciare tale regime con un ristoro economico.

Dolendosi della disciplina ora descritta, i ricorrenti hanno quindi impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di Cormano n. 15 del 5 aprile 2004, di approvazione della variante al P.R.G. recante la suddetta disciplina, nonché la deliberazione consiliare di adozione della stessa variante. Hanno inoltre impugnato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) adottato dal Consiglio Provinciale di Milano con deliberazione del 25 settembre 2002, n. 27, e poi approvato dal medesimo Consiglio con deliberazione del 14 ottobre 2003, n. 55/2003, quale atto presupposto della variante gravata.

Infine, hanno impugnato la deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 941/02 del 20 dicembre 2002, recante criteri e modalità di pianificazione e di gestione dei P.L.I.S. nella Provincia di Milano.

A supporto del gravame, hanno dedotto le censure di:

- violazione ed errata applicazione dell'art. 3 della l.r. n. 1/2000, della l.r. n. 23/1997 e della l.r. n. 86/1983, nonché eccesso di potere per travisamento dei presupposti, contraddittorietà e sviamento della causa, in quanto da un lato non sussisterebbero i presupposti per applicare la procedura semplificata ex l.r. n. 23/1997, dall'altro lato la nuova disciplina contrasterebbe con la possibilità di esercitare fattivamente l'attività agricola;

- violazione ed erronea applicazione della l. n. 1902/1952 e degli artt. 12, 20 e 21 del d.P.R. n. 380/2001, violazione dell'art. 42 Cost., nonché eccesso di potere per travisamento dei presupposti, carenza di motivazione e di istruttoria, sviamento della causa, perché il regime di salvaguardia introdotto provocherebbe una limitazione indeterminata dei diritti di uso e di edificabilità delle aree interessate;

- violazione ed errata applicazione dell'art. 3, l.r. n. 1/2000 e della l.r. n. 23/1997, violazione delle deliberazioni della Giunta Regionale 21 maggio 1999, n. 43150, e 1° ottobre 2001, n. 6296, nonché eccesso di potere per travisamento dei presupposti, contraddittorietà, carenza di istruttoria e di motivazione, sviamento della causa, perché nel caso di specie sarebbe del tutto assente il riconoscimento dell'interesse sovracomunale del parco, né vi sarebbe stata la prescritta intesa preventiva tra i Comuni coinvolti (Cormano e Novate);

- violazione ed errata applicazione della l.r. n. 86/1983 e delle deliberazioni della Giunta Regionale 21 maggio 1999, n. 43150, e 1° ottobre 2001, n. 6296, nonché eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento dei presupposti e sviamento della causa, in quanto l'art. 26-bis delle N.T.A. contrasterebbe con le deliberazioni regionali, le quali prescrivono che la pianificazione ambientale del P.L.I.S. avvenga con Programma Pluriennale degli Interventi (P.P.I.) redatto dall'Ente gestore del parco;

- violazione ed errata applicazione della l.r. n. 86/1983 e delle deliberazioni della Giunta Regionale 21 maggio 1999, n. 43150, e 1° ottobre 2001, n. 6296, nonché violazione dell'art. 42 Cost. ed eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento dei presupposti, sviamento della causa, carenza di istruttoria e di motivazione, giacché le aree dei ricorrenti si trovano in una zona che sarebbe estranea alle condizioni dettate dalla Regione per il riconoscimento dei P.L.I.S.

In via subordinata, i ricorrenti hanno poi dedotto avverso il P.T.C.P. la censura di violazione di legge per invalidità del procedimento di formazione di detto Piano, in relazione al ruolo della Conferenza dei Comuni di cui all'art. 3, commi 7, 31 e 34 della l.r. n. 1/2001, giacché

la materia in esame sarebbe di competenza, nei singoli Comuni, dell'organo consiliare e non del Sindaco.

I ricorrenti hanno proposto, altresì, domanda di risarcimento dei danni.

Si è costituito in giudizio il Comune di Cormano, depositando memoria in vista dell'udienza pubblica ed eccependo l'infondatezza di tutte le doglianze formulate avverso la disciplina di cui alla variante gravata, nonché la tardività e comunque l'infondatezza della censura dedotta nei confronti del P.T.C.P..

Con ordinanza istruttoria n. 43/07 del 15 marzo 2007 il Collegio, evidenziata la necessità di un approfondimento sulle procedure seguite per l'accertamento dell'interesse sovracomunale dell'area proposta a parco, ha ordinato alla Provincia di Milano di depositare le proposte che a questo riguardo erano state avanzate dai Comuni di Cormano e di Novate Milanese, nonché una relazione specificante le modalità seguite dalla Provincia stessa per l'individuazione, nel P.T.C.P., dell'area in parola tra quelle vocate a parco.

La Provincia ha depositato in data 13 aprile 2007 la documentazione richiesta.

Con atto depositato il 2 maggio 2007 la Provincia di Milano si è altresì costituita in giudizio, successivamente depositando memoria ed eccependo l'infondatezza nel merito del gravame e la tardività dell'impugnazione del P.T.C.P..

In data 8 giugno 2007 i ricorrenti hanno notificato ricorso per motivi aggiunti, con cui hanno impugnato, in aggiunta agli atti gravati col ricorso originario:

a) la nota del Comune di Cormano, prot. n. 8171 del 22 aprile 2002, recante osservazioni alla bozza del P.T.C.P.;

b) la deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 114/06 del 22 febbraio 2006, con cui è stato approvato lo schema d'intesa per l'attivazione del P.L.I.S. "Balossa";

c) la deliberazione della Giunta Comunale di Cormano del 29 dicembre 2005 (prot. prov. n. 26847 in data 2 febbraio 2006), recante approvazione dello schema d'intesa;

d) la relazione illustrativa alla proposta di modifica del P.T.C.P. (all. 6 alla relazione inviata dalla Provincia in ottemperanza all'ordinanza n. 43/07).

A sostegno del ricorso per motivi aggiunti, hanno dedotto le seguenti (ulteriori) censure:

- violazione di legge ed eccesso di potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, violazione e falsa applicazione delle ll.rr. n. 86/1983 e n. 1/2000, violazione degli artt. 118 e 120 Cost., violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione, nonché violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, difetto di motivazione, incompetenza e sviamento, in quanto la documentazione versata in atti confermerebbe che alla base dell'istituzione del P.L.I.S. "Balossa" non vi sarebbe stata alcuna valutazione né dei Comuni interessati, né della Provincia in sede di redazione del P.T.C.P.;

- violazione di legge ed eccesso di potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, violazione e falsa applicazione dell'art. 42 Cost., del d.P.R. n. 380/2001, nonché della l. n. 1902/1952 e sviamento, perché la disciplina di salvaguardia censurata eliderebbe ogni facoltà di utilizzo a fini edificatori dei terreni dei ricorrenti, senza limiti temporali e senza prevedere alcun ristoro;

- violazione di legge ed eccesso di potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, violazione e falsa applicazione delle ll.rr. n. 86/1983 e n. 1/2000, nonché della l. n. 241/1990 e dei principi in materia di procedimento amministrativo, violazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000, perplessità della motivazione e sviamento, giacché nella fattispecie mancherebbe l'accordo preventivo tra i Comuni circa l'opportunità di istituire il P.L.I.S. e, per di più, il Comune di Novate non avrebbe individuato le aree da includere nel perimetro del parco.

I ricorrenti hanno inoltre reiterato la domanda di risarcimento dei danni.

Ai motivi aggiunti hanno replicato, con distinte memorie, sia la Provincia di Milano che il Comune di Cormano, sostenendo, rispettivamente: la Provincia, l'infondatezza di tutti e tre i motivi aggiunti di ricorso; il Comune, l'inammissibilità e l'infondatezza del primo e del secondo motivo aggiunto (indicati come settimo e ottavo motivo di ricorso) e l'infondatezza del terzo.

Da ultimo, con secondo ricorso per motivi aggiunti notificato il 1° ottobre 2007, i ricorrenti, alla luce delle ulteriori produzioni provinciali, hanno impugnato:

- a) la deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 332/07 del 21 marzo 2007, recante il riconoscimento del P.L.I.S. "Balossa" ai sensi dell'art. 34 della l.r. n. 86/1983;
- b) il parere favorevole espresso a tal proposito in data 28 marzo 2007 dalla Commissione Provinciale Ambiente Naturale.

A supporto dei motivi aggiunti, hanno formulato le seguenti doglianze:

- violazione ed erronea applicazione delle ll.rr. n. 86/1983 e n. 1/2000, della deliberazione della Giunta Regionale del 1° ottobre 2001 n. 7/6296 e del d.lgs. n. 267/2000, incompetenza funzionale ed eccesso di potere per travisamento dei presupposti, in quanto il riconoscimento dei P.L.I.S. sarebbe di competenza del Consiglio e non della Giunta Provinciale;

- violazione di legge ed eccesso di potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà, violazione e falsa applicazione delle ll.rr. n. 86/1983 e n. 1/2000, nonché della deliberazione della Giunta Regionale 7/6296 del 2001, violazione degli artt. 118 e 120 Cost., violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione, violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, difetto di motivazione, incompetenza e sviamento, perché non vi sarebbe stata alcuna valutazione da parte degli Enti coinvolti sull'interesse sovracomunale del Parco in discorso e sulla sua perimetrazione e perché l'intesa tra la Provincia ed i Comuni interessati sarebbe successiva alla variante al P.R.G. del Comune di Cormano (gravata con il ricorso originario);

- violazione di legge ed eccesso di potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, violazione e falsa applicazione dell'art. 42 Cost., del d.P.R. n. 380/2001, nonché della l. n. 1902/1952 e sviamento, ancora una volta per l'introduzione con la variante di una misura di salvaguardia priva di limitazioni temporali e di ristoro in favore degli interessati;

- violazione di legge ed eccesso di potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, violazione e falsa applicazione delle ll.rr. n. 86/1983 e n. 1/2000, nonché della l. n. 241/1990 e dei principi in materia di procedimento amministrativo, violazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000, perplessità della motivazione e sviamento, in quanto le deliberazioni afferenti il convenzionamento tra Comuni sono di competenza del Consiglio e non della Giunta, inoltre l'intesa tra i Comuni interessati per l'istituzione del P.L.I.S. avrebbe dovuto precedere e non seguire l'istituzione del Parco stesso.

I ricorrenti hanno poi nuovamente richiesto il risarcimento dei danni.

La Provincia di Milano ed il Comune di Cormano hanno replicato anche a questo secondo gruppo di motivi aggiunti, sostenendone l'infondatezza, nonché la tardività.

In prossimità dell'udienza di merito i ricorrenti hanno depositato (come già avevano fatto in occasione dell'udienza del 28 febbraio 2007) delle brevi puntualizzazioni.

All'udienza del 12 dicembre 2007 la causa è stata riservata dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

Con il gravame in epigrafe i ricorrenti lamentano che, a seguito dell'inserimento dei terreni di loro proprietà, situati nel Comune di Cormano, nel perimetro del Parco locale di interesse sovracomunale (P.L.I.S.) detto "della Balossa", i terreni stessi risultano assoggettati ad una

disciplina urbanistica (conseguente alla regolamentazione di tale parco) ingiustamente lesiva degli interessi dei privati proprietari.

In particolare, con il gravame originario i ricorrenti censurano la variante al P.R.G., adottata ed approvata con la procedura semplificata *ex l.r. n. 23/1997*, a mezzo della quale il Comune di Cormano ha provveduto alla perimetrazione e regolamentazione del P.L.I.S. denominato “della Balossa” (dal nome della cascina posta al suo centro), poiché la disciplina introdotta a seguito di detta variante – ed in specie, l’art. 26-*bis* delle N.T.A. – penalizzerebbe in modo illegittimo, senza limiti temporali e senza alcun ristoro, i loro diritti ed interessi.

Venendo all’analisi in dettaglio delle doglianze, con il primo motivo di ricorso si contesta in primo luogo che la disciplina *de qua* sia stata introdotta tramite la procedura semplificata di cui alla l.r. n. 23/1997. Ciò, giacché l’art. 3, comma 58-*bis*, della l.r. n. 1/2000 consentirebbe l’applicazione della procedura *ex l.r. n. 23 cit.* alle varianti agli strumenti urbanistici generali volte alla perimetrazione e regolamentazione dei parchi locali di interesse sovracomunale, a condizione che non si introducano modifiche alla zonizzazione del territorio.

Nel caso di specie, al contrario, il Comune non si sarebbe limitato alla perimetrazione di un ambito da destinare a P.L.I.S., ma avrebbe usufruito della suindicata procedura semplificata anche per dettare una penetrante disciplina delle aree in esso incluse, comprendente una serie di divieti e di limitazioni. Non avrebbe, così, tenuto conto che:

- a) la perimetrazione e la pianificazione sono atti da distinguere temporalmente e che dal lato formale fanno capo al potere di Amministrazioni diverse, sicché il Comune avrebbe potuto utilizzare la variante semplificata solo per la perimetrazione del P.L.I.S. e per recepire nel P.R.G. le modalità di pianificazione e di gestione del parco stabilite con provvedimento della Provincia, e non anche per introdurre nel P.R.G. una nuova disposizione (l’art. 26-*bis* delle N.T.A.) atta a regolamentare gli ambiti ricompresi nel P.L.I.S. stesso;
- b) le varianti previste dalla l.r. n. 23/1997 – ed in specie dall’art. 2 di detta legge – sarebbero “minori”, nel senso di essere limitate ad interventi di pianificazione dal contenuto pressoché vincolato ed a modeste innovazioni della disciplina vigente;
- c) quanto appena detto sarebbe confermato dal limite previsto dall’art. 3, comma 58-*bis* della l.r. n. 1/2000, il quale esclude la procedura semplificata qualora con essa vengano introdotte varianti di azionamento, ciò che si sarebbe verificato nel caso di specie, in cui il significato prescrittivo della regolamentazione introdotta sostanzierebbe, di fatto, la definizione di una nuova zona urbanistica.

La doglianza è destituita di fondamento.

In proposito, al fine di evitare equivoci, occorre anzitutto chiarire che l’art. 3, comma 58-*bis* della l.r. n. 1/2000 ha introdotto un’ipotesi applicativa della procedura semplificata *ex l.r. n. 23/1997* ulteriore e distinta rispetto a quelle elencate dall’art. 2 della stessa l.r. n. 23, con il corollario che non si può pretendere, come invece fanno i ricorrenti, di desumere un divieto di regolamentazione del P.L.I.S. mediante la procedura in parola perché la possibilità di una siffatta regolamentazione esulerebbe dalle previsioni dell’art. 2 della l.r. n. 23 *cit.*.

Non è poi discutibile che il comma 58-*bis* ammetta il ricorso alla procedura semplificata non solo per la perimetrazione, ma anche per la regolamentazione del P.L.I.S.: si tratta, perciò, di comprendere il significato da dare alla predetta nozione di “regolamentazione”, ovviamente nell’ambito del contesto normativo di riferimento.

Orbene, ad avviso del Collegio ed al di là delle approfondite argomentazioni svolte a questo riguardo dalla difesa della Provincia, resta comunque il fatto che la tesi esposta nel gravame non trova alcun appiglio nella normativa in esame.

In particolare, del tutto priva di riscontri è l'interpretazione che vorrebbe limitato il potere di regolamentazione dei Comuni ex art. 3, comma 58-bis, della l.r. n. 1/2000, al recepimento delle modalità di pianificazione e gestione del P.L.I.S. stabilite dalla Provincia.

In contrario, si rileva, in primo luogo sul piano letterale, che, se questa fosse stata davvero l'intenzione del Legislatore regionale, l'utilizzo del termine "regolamentazione" nell'art. 3, comma 58-bis cit., in luogo di altri termini (soprattutto, in luogo del termine "recepimento"), risulterebbe completamente inappropriato.

L'aver adoperato, invece, la nozione di "regolamentazione" sta chiaramente ad indicare, per il Collegio, che il Legislatore regionale ha inteso attribuire ai Comuni interessati, ognuno nel proprio ambito territoriale, il potere di fissare, tramite la variante con procedura semplificata ex l.r. n. 23/1997, non solo la perimetrazione, ma anche la disciplina (ché in ciò si traduce il concetto di regolamentazione) del Parco locale di interesse sovracomunale.

Né una tale conclusione urta in alcun modo con il carattere "minore" delle varianti introdotte tramite procedura semplificata, come pretendono i ricorrenti, ma erroneamente, atteso che un limite evidente al potere di regolamentazione del P.L.I.S. con variante semplificata, l'art. 3, comma 58-bis, della l.r. n. 1/2000 lo prevede espressamente ed è quello – prima ricordato – del divieto di utilizzo di un tal tipo di variante allorché si vogliano introdurre modifiche nella zonizzazione del territorio. In questa evenienza, dunque, si dovrà fare ricorso alla procedura ordinaria di variante allo strumento urbanistico generale.

In definitiva, pertanto, secondo il Collegio, il Comune di Cormano aveva senz'altro il potere di avvalersi, ai sensi dell'art. 3, comma 58-bis, cit., della variante al P.R.G. con procedura semplificata ex l.r. n. 23/1997 per dettare, per quanto di propria competenza, la disciplina del P.L.I.S. per cui è causa, purché ciò avvenisse entro il limite fissato da tale disposizione, cioè senza introdurre modifiche alla zonizzazione del territorio: limite che – si ribadisce – serve a garantire, in coerenza con le previsioni dell'art. 2 della l.r. n. 23/1997, il carattere di variante "minore" della variante con procedura semplificata anche per quanto riguarda la fattispecie introdotta ex novo dal citato art. 3, comma 58-bis.

Nel caso di specie, un tale limite certamente non è stato superato: né, come osserva del tutto condivisibilmente la difesa comunale, si deve confondere la disciplina, in cui si sostanzia la "regolamentazione" introdotta dall'art. 26-bis delle N.T.A., con l'azzonamento del territorio, che è tutt'altra cosa e che non è stato modificato tramite le deliberazioni impugnate.

A conferma delle conclusioni ora viste, si rammenta, inoltre, che anche le deliberazioni della Giunta Regionale n. 6/43150 del 21 maggio 1999 e n. 7/6296 del 1° ottobre 2001 mostrano di individuare nei Comuni gli Enti deputati a dettare, nel rispettivo territorio, la disciplina dei P.L.I.S., in altre parole, gli Enti competenti a "regolamentare" siffatti parchi.

Si fa riferimento, in particolare:

- al par. 1 dell'allegato 1 alla deliberazione n. 6/43150 cit., dov'è detto che l'istituzione del P.L.I.S. "è diretta espressione della volontà locale" e che è attribuita alla comunità locale "l'iniziativa e la conseguente decisione di istituire, mantenere e gestire il parco";
- al par. 2 del medesimo allegato, dov'è specificato che nel caso dell'istituzione del P.L.I.S. ci si trova dinanzi ad un vincolo strettamente locale "che esiste in quanto espressione, nella pianificazione urbanistica, di un'esplicita volontà delle amministrazioni competenti";
- al successivo par. 6.1, dov'è previsto il previo accordo degli Enti interessati per coordinare la perimetrazione e l'adozione di norme tecniche comuni: indicazione esplicita, questa, della competenza dei Comuni a dettare la regolamentazione, ossia la disciplina, del parco;
- ancora, al punto 6.5, dove si attribuisce al Presidente della Regione il potere di determinare con proprio decreto "le modalità di pianificazione e di gestione" del P.L.I.S. e pertanto non i

contenuti che la suddetta pianificazione reca: contenuti la cui fissazione rimane nella sfera di attribuzioni dei Comuni coinvolti, dovendo essi esprimersi, come recita il già indicato par. 2, negli strumenti di pianificazione urbanistica

Si fa inoltre riferimento ai par. 1, 2, 4 e 7 della deliberazione regionale n. 7/6296 cit., in cui sono ripetute e, talora, specificate le enunciazioni della deliberazione n. 6/43150 del 1999 ora riportate.

In particolare, il par. 7.1 della deliberazione n. 7/6296 ribadisce il previo coordinamento tra i Comuni interessati all'istituzione ed al riconoscimento del P.L.I.S. onde definire il perimetro del parco "*e una normativa comune di salvaguardia*": normativa che, pertanto, è di matrice comunale e non provinciale. Il par. 7.5, poi, affida alla Provincia quel potere di determinare le modalità di pianificazione e di gestione del P.L.I.S. (ma non anche la normativa tecnica di questo) che il par. 6.5 della deliberazione n. 6/43150 assegnava al Presidente della Regione: ciò, in coerenza del resto con la delega alla Provincia, a decorrere dal 1° gennaio 2002, delle funzioni regionali in materia di parchi locali di interesse sovracomunale.

Se ne desume, in definitiva, l'infondatezza della doglianza di utilizzo, da parte della variante gravata, della procedura di cui alla l.r. n. 23/1997 oltre i limiti da questa contemplati (nonché oltre i limiti di cui all'art. 3, comma 58-*bis*, della l.r. n. 1/2000).

Parzialmente fondata risulta, invece, l'altra censura formulata con il primo motivo di ricorso, attinente all'illegittima compressione, attraverso la disciplina introdotta con la variante, della possibilità per i privati di esercitare fattivamente l'attività agricola.

In particolare, si contesta l'incongruenza del divieto di recinzione dei fondi agricoli, previsto in via transitoria dalla disciplina di salvaguardia *ex art. 26-bis* delle N.T.A., con gli obiettivi di infrastrutturazione che la medesima disposizione demanda alla successiva pianificazione attuativa, nonché l'oggettivo impedimento che ne deriverebbe per l'attività agricola: aspetto, questo, di particolare lesività, atteso che nel perimetro del parco sono presenti due aziende agricole di rilievo (l'Azienda Agricola Tosi e l'Azienda Agricola Oriani).

Sul punto il Comune resistente si difende mettendo in evidenza come, in realtà, il divieto di recintare i fondi agricoli – peraltro non assoluto, giacché sono ammesse recinzioni con siepi o finalizzate alla protezione temporanea delle colture o dei lotti di rimboschimento – sia una misura transitoria volta a non pregiudicare la pianificazione attuativa, da effettuarsi a mezzo di Piano Particolareggiato: Piano, quest'ultimo, che dovrebbe, tra l'altro, individuare proprio le aree da mantenere agricole. La difesa comunale sottolinea, altresì, che la disposizione non incide minimamente sulla possibilità di mantenere le attività agricole esistenti.

Tuttavia, la disciplina comunale appare eccessivamente limitativa dello *jus excludendi alios* che connota il diritto di proprietà dei titolari dei fondi interessati.

Sul punto si rammenta che, secondo il costante insegnamento giurisprudenziale, le recinzioni di fondi rustici senza opere murarie, ma con reti metalliche sorrette da paletti di ferro o di legno e senza muretto di sostegno, non necessitano di concessione edilizia, poiché entro tali limiti le recinzioni rientrano tra le manifestazioni del diritto di proprietà, che comprende lo *jus excludendi alios* o comunque la delimitazione e l'assetto delle singole proprietà (C.d.S., Sez. V, 26 ottobre 1998, n. 1537; T.A.R. Liguria, Sez. I, 11 settembre 2002, n. 961; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 11 giugno 2007, n. 4949).

La previsione dell'art. 26-*bis* delle N.T.A., nella parte in cui impone il divieto, seppure in via transitoria, di recingere i fondi agricoli, ammettendo nuove recinzioni solo se realizzate con siepi o se finalizzate alla protezione temporanea delle colture o dei lotti di rimboschimento, non appare in linea con l'ora visto insegnamento giurisprudenziale.

In particolare, essa non tiene conto della funzione della recinzione quale manifestazione del diritto di proprietà in sé e per sé considerato e dunque del diritto del proprietario – nei limiti delineati dalla succitata giurisprudenza – di recingere il fondo di sua proprietà a prescindere dalle finalità di protezione delle colture e dei lotti di rimboschimento, ma a fini di protezione *tout court* o comunque di delimitazione del proprio terreno e, per di più, anche ove si tratti di un terreno incolto. Né il riferimento alla protezione solo temporanea delle colture appare in linea con il carattere tendenzialmente perpetuo (come tendenzialmente perpetuo è il diritto di proprietà) dell'esigenza di protezione e delimitazione del fondo.

Ne discende, per questo verso, la fondatezza della doglianza ora esaminata, con conseguente accoglimento *in parte qua* della domanda di annullamento della variante gravata.

Passando all'analisi del secondo motivo di gravame, con esso si sostiene l'illegittimità della variante impugnata, per avere questa introdotto una disciplina di salvaguardia che stabilisce vincoli e divieti senza alcun limite temporale alla loro efficacia e senza disporre indennizzi per le limitazioni così arrecate ai diritti di uso e di edificabilità delle aree.

Ciò, in quanto il regime di salvaguardia è ancorato, quanto alla sua durata, non ad una data certa, ma all'adozione dello strumento di pianificazione esecutiva del parco *de quo* (il Piano Particolareggiato).

La doglianza non può essere condivisa.

Infatti, a ben vedere, la lamentata (dai ricorrenti) sostanziale inutilizzabilità del proprio bene è del tutto insussistente, atteso che l'art. 26-*bis* delle N.T.A.:

- a) rimanda, per le zone agricole, alla disciplina di cui alla l.r. n. 93/1980 (ora trasfusa nella l.r. n. 12/2005), ammettendo quindi l'edificazione nei limiti previsti da detta legge;
- b) consente gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di ristrutturazione degli insediamenti esistenti all'interno dell'area perimetrata;
- c) consente, inoltre, le edificazioni connesse alla realizzazione di attrezzature ed impianti di uso ed interesse pubblico eseguite dal Comune o con questo convenzionate.

Sembra allora al Collegio da condividere quanto osserva in proposito la difesa del Comune di Cormano, secondo cui non è stata in sostanza pregiudicata la potenzialità edificatoria delle aree. Ciò, tanto più, che l'art. 26-*bis* cit. non esclude in via di principio neanche gli interventi di nuova costruzione (al di là dei casi della l.r. n. 93/1980), ma li subordina – se ammissibili in base alla destinazione urbanistica di zona – alla preventiva adozione di uno strumento di pianificazione esecutiva.

Se ne desume l'infondatezza della censura.

Con il terzo motivo di gravame i ricorrenti sostengono che nella fattispecie in esame sarebbe mancato il riconoscimento dell'interesse sovracomunale del P.L.I.S., presupposto necessario per l'istituzione del parco stesso.

In particolare, anche alla stregua delle risultanze dell'istruttoria disposta da questo Tribunale, evidenziano che le ragioni per le quali, in fase di definizione del P.T.C.P., si sarebbe inteso assegnare l'indispensabile carattere di sovracomunalità all'istituendo P.L.I.S. sarebbero state riferite solo *a posteriori* e nel giudizio, ma sarebbero mancate *a priori*.

In estrema sintesi:

- a) i Comuni di Cormano e di Novate Milanese non avrebbero affatto concertato l'istituzione del parco, tanto è vero che il Comune di Novate avrebbe proposto di interessare il Comune di Bollate (poi rimasto estraneo all'iniziativa), mirando al congiungimento con il Parco delle Groane: obiettivo, questo, distinto dai fini perseguiti dal Comune di Cormano;
- b) la Provincia, in sede di stesura del P.T.C.P., avrebbe sì individuato l'area poi compresa nel P.L.I.S. "della Balossa" come area vocata a parco, ma senza fornire alcuna motivazione a tal

riguardo, limitandosi, da un lato, a rinviare alle proposte avanzate dai Comuni (che, come detto, sarebbero state, in realtà, divergenti), dall'altro – ed a seguito della istruttoria disposta dal Tribunale – a fare riferimento ad alcuni studi in tema di corridoi ecologici, da cui sarebbe emersa la necessità di istituire il parco in discorso.

Tali studi, tuttavia, non potrebbero assurgere al ruolo di documenti giustificativi della scelta perseguita dal P.T.C.P. e poi concretatasi nell'istituzione del P.L.I.S., perchè non avrebbero mai assunto rilievo procedimentale, rimanendo confinati nell'ambito delle pubblicazioni con carattere divulgativo. Per di più dette pubblicazioni concernerebbero in generale la ritenuta necessità di incrementare i cd. “*corridoi ecologici*”, ma non la specifica istituzione del nuovo (e contestato) P.L.I.S., né tantomeno la perimetrazione da dare allo stesso: aspetti, questi, che non sarebbero stati per nulla approfonditi.

La doglianza, nella misura in cui risulta rivolta, più propriamente, nei confronti del P.T.C.P. approvato dalla Provincia, è palesemente tardiva e, quindi, irricevibile, in quanto il suddetto P.T.C.P. è stato approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 55 del 14 ottobre 2003, pubblicato nel *B.U.R.L.* – Serie Inserzioni – n. 45 del 5 novembre 2003 (come recita la stessa copertina della relazione generale al P.T.C.P., all. 3 dei ricorrenti), mentre il ricorso è stato notificato il 21 giugno 2004.

La predetta doglianza, inoltre, nella misura in cui la si possa considerare indirizzata, invece, avverso gli atti del procedimento di istituzione del P.L.I.S. diversi dal P.T.C.P., è comunque priva di fondamento.

Sul punto, alla luce delle risultanze dell'istruttoria disposta con l'ordinanza n. 43/07, vanno respinti i dubbi sull'esistenza *ab initio*, nel caso di specie, di un concorde riconoscimento, da parte dei Comuni di Cormano e Novate, dell'interesse sovracomunale dell'istituendo P.L.I.S. denominato “della Balossa”.

Invero, se il Comune di Cormano, con la nota prot. n. 8171 del 22 aprile 2002 esprimeva la esplicita intenzione di procedere in direzione dell'istituzione del Parco, da localizzare in aree comprese nel territorio di Cormano e di Novate Milanese, posto ad ovest della ex statale “dei Giovi”, il Comune di Novate, con nota prot. n. 31893 del 13 dicembre 2002, aveva dal canto suo richiesto, in sede di osservazioni al P.T.C.P. in corso di elaborazione, l'individuazione di un'area di connessione con il Parco delle Groane tramite il territorio del Comune di Bollate, da concordare con lo stesso Comune.

Ad avviso dei ricorrenti, se ne desumerebbe che le proposte dei due Comuni non erano del tutto coincidenti e che, dunque, esse non avevano formato oggetto del previo coordinamento tra gli Enti interessati. Ciò sembrerebbe confermato dall'analisi della cartina allegata, dove i Comuni di Cormano e di Bollate sono localizzati, rispetto al Comune di Novate Milanese, in direzione opposta, rispettivamente verso nord-est e verso nord-ovest. Se ne dovrebbe allora dedurre che non c'è stata alcuna dimostrazione, da parte dei Comuni coinvolti, dell'interesse sovracomunale attinente all'istituendo P.L.I.S. “della Balossa”.

Tuttavia, una tale deduzione non è decisiva, né conduce, come pretenderebbero i ricorrenti, all'illegittimità del procedimento di istituzione del Parco in esame. Trattasi, per di più, di una deduzione, a ben vedere, inesatta.

Invero, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, la sussistenza dell'interesse sovracomunale dell'area proposta a parco non dovesse essere dimostrata dai Comuni proponenti, atteso che, in conformità a quanto dettato dal par. 3 della deliberazione della Giunta Regionale n. 7/6296 del 1° ottobre 2001, il territorio in parola era già stato individuato quale area vocata a parco dal P.T.C.P., ai sensi dell'art. 3, comma 28, della l.r. n. 1/2000.

Non si può, infatti, concordare con la tesi dei ricorrenti, per i quali gli studi preliminari, cui la Provincia ha fatto riferimento, avrebbero il valore di pubblicazioni a carattere divulgativo, prive di qualsiasi rilevanza procedimentale.

In realtà, una tale asserzione è del tutto sformata di elementi di prova, a fronte della contraria indicazione della Provincia, secondo cui i predetti studi erano propedeutici alla definizione dei contenuti del P.T.C.P.: ciò, che, d'altra parte, appare del tutto logico.

Detti studi si sono incentrati sulla realizzazione dei "*corridoi ecologici*" di connessione tra il Parco delle Groane ad ovest ed il Parco della Valle del Lambro ad est, quali strumenti per assicurare il riequilibrio ecologico di un territorio, posto nel settore nord della Provincia di Milano, fortemente compromesso dal punto di vista ambientale. Ciò, in quanto tali corridoi sono stati indicati quali strumenti per fronteggiare l'espansione urbanistica ed industriale e preservare le aree rimaste libere dagli insediamenti, rese vieppiù importanti dal ruolo da esse giocato per la ricarica della falda.

In tal senso è pure la relazione generale al P.T.C.P., il cui par. 3.1.3 illustra il progetto di "Rete Ecologica", da realizzare mettendo in connessione le aree più interessanti dal punto di vista naturalistico mediante la riqualificazione di ambiti territoriali individuati, per l'appunto, quali "*corridoi ecologici*", al fine di mitigare la situazione di elevata criticità ambientale del territorio milanese. Per perseguire siffatto obiettivo, la relazione individua quattro progetti di corridoi ecologici considerati strategici per la funzionalità della "Rete", tra i quali i corridoi ecologici di connessione tra il Parco delle Groane ed il Parco della Valle del Lambro (nel cui ambito si situa il parco per cui è causa).

Del tutto coerente con il suesposto obiettivo risulta, quindi, l'istituzione del P.L.I.S. "della Balossa", poiché, come ricorda la relazione della Provincia trasmessa al Tribunale, l'ambito ad esso relativo, pur avendo modesto valore naturalistico, rappresenta uno dei pochi ambiti di dimensioni significative tuttora risparmiati dall'intenso e disordinato sviluppo urbanistico dell'area a nord di Milano, venendo così a rivestire un ruolo strategico per la funzionalità ecologica di tutto il territorio provinciale e per la salvaguardia della residua qualità paesistica del settore posto a settentrione di Milano.

Coerente con tali assunti risulta, quindi, anche la proposta del Comune di Novate Milanese, che poi non ha avuto seguito, di individuare un'area di connessione con il Parco delle Groane attraverso il territorio del Comune di Bollate. Detta proposta, lungi dal dimostrare l'assenza di un interesse sovracomunale all'istituzione del P.L.I.S., come preteso dai ricorrenti, si pone invece nella medesima prospettiva della realizzazione dei ricordati "*corridoi ecologici*": la prospettiva, si è già osservato e giova ribadirlo, cui si ispira il P.L.I.S. "della Balossa" (e che, anzi, l'estensione della perimetrazione del parco al Comune di Bollate avrebbe consentito di ulteriormente perseguire).

Sotto questo punto di vista, risulta allora infondata anche l'affermazione del mancato previo coordinamento tra le Amministrazioni comunali, dato che entrambi i Comuni hanno espresso alla Provincia di Milano l'intento di procedere all'istituzione del parco (sul punto si tornerà in sede di analisi dell'apposita censura dedotta con il ricorso per motivi aggiunti depositato il 19 giugno 2007).

Peraltro, nell'all. 2 alla relazione trasmessa dalla Provincia in sede di istruttoria disposta dal Tribunale (avente ad oggetto l'analisi dell'ambito territoriale T) si trova forse, nel paragrafo dedicato alle indicazioni progettuali, la risposta alla mancata estensione della perimetrazione all'area ricadente nel Comune di Bollate, trattandosi di area che il paragrafo in parola indica come quasi interamente edificata.

Ne discende la totale infondatezza dei rilievi dei ricorrenti, dovendosi ravvisare nelle scelte delle Amministrazioni comunali e di quella provinciale – tra loro coerenti – una rispondenza assoluta con gli obiettivi avuti di mira dal P.T.C.P. nel territorio in esame, come prefigurati dai ricordati studi preliminari, nonché dalla relazione generale al P.T.C.P..

In stretta connessione con la censura ora esaminata – ciò che impone di anticiparne l'esame – si colloca poi il quinto motivo di ricorso, con il quale si lamenta che le aree di proprietà dei ricorrenti, incluse nella perimetrazione del parco, farebbero parte di una zona completamente priva dei connotati richiesti dalla Regione per il riconoscimento dei P.L.I.S..

In particolare, viene eccepito che nella zona non si riscontrano particolari valori paesaggistici o ambientali, né emergenze ecologiche, architettoniche, culturali ed estetiche, e che neppure sussistono effettive e concrete condizioni di ricostruzione o recupero della naturalità, ovvero di costituzione di un efficace riequilibrio territoriale, tali da rendere opportuno uno specifico regime di tutela.

A riprova di ciò, si rileva che il Piano Territoriale Paesistico Regionale ed il P.T.C.P. (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale) non indicano in alcun modo la presenza nell'area di elementi di rilevanza storico-paesaggistica o di interesse naturalistico e/o ambientale, né evidenziano alcun elemento di tutela degli ecosistemi, ovvero zone in cui attivare politiche di riassetto fruitivo ed ecologico: tutti requisiti, questi, posti alla base dell'individuazione di un parco di interesse sovracomunale.

Da ultimo, la stessa destinazione agricola non corrisponderebbe all'effettiva vocazione delle aree, giacché non tutto l'ambito in esame sarebbe interessato da attività agricola in corso, né sarebbero presenti i connotati del paesaggio agricolo tradizionale.

La doglianza non può essere condivisa.

In contrario si rileva, infatti, che sono proprio gli elementi di criticità ambientale ravvisati nel territorio in esame ad aver suggerito l'individuazione in esso del corridoio ecologico attuato con l'istituzione del P.L.I.S. "della Balossa", atteso che, come sopra detto a confutazione del terzo motivo di ricorso, trattasi di ambito dotato di per sé di modesto valore naturalistico, il quale, tuttavia, ha un elevato valore strategico, costituendo uno dei pochi ambiti rimasti liberi dagli insediamenti sviluppatisi nell'area a nord di Milano.

Sul punto è eloquente la documentazione fornita dalla Provincia in riscontro all'ordinanza n. 43/07 (cfr., in specie, il già citato all. 2 alla relazione trasmessa, avente ad oggetto l'analisi dell'ambito territoriale T), da cui emerge l'intento di sfruttare al massimo il valore strategico delle fasce di territorio libere da insediamenti. Ma allora sarebbe coerente con siffatto intento anche la mancata estensione del P.L.I.S. all'area ricadente nel Comune di Bollate, avendo la citata analisi dell'ambito territoriale T rimarcato – come si è già visto – che trattasi di un'area quasi interamente edificata.

In proposito, va poi aggiunto che la scelta di istituire il P.L.I.S. "della Balossa", quale ambito funzionale al riequilibrio ecologico di un territorio assai compromesso, risulta, come osserva correttamente la difesa provinciale, coerente con le previsioni delle deliberazioni regionali n. 7/6296 del 1° ottobre 2001 e n. 6/43150 del 21 maggio 1999.

Difatti, ambedue tali deliberazioni, al par. 3, prevedono, quale criterio valutativo per stabilire la sussistenza di un interesse sovracomunale – requisito indispensabile per l'istituzione di un P.L.I.S. –, il fatto che le aree destinate a parco siano quelle necessitanti di una vera e propria "ricostruzione ambientale", specie in contesti altamente degradati ed urbanizzati, per i quali la tutela delle aree non edificate può costituire un elemento di riequilibrio territoriale. Ciò, in quanto per dette aree il valore, come precisa la deliberazione n. 7/6296, è quello del recupero della naturalità rispetto ad un contesto già in parte degradato.

Alla luce di ciò, l'inclusione nel perimetro del P.L.I.S. "della Balossa" delle aree di proprietà dei ricorrenti, per come da questi stessi descritte, appare pienamente giustificata.

Se ne desume che anche la censura ora vista deve essere respinta.

Tornando indietro e venendo al quarto motivo di gravame, con esso si sostiene il contrasto di quanto previsto dall'art. 26-bis delle N.T.A. in ordine alla scelta del Piano Particolareggiato quale strumento di pianificazione del Parco "della Balossa", con le prescrizioni regionali, le quali, invece, stabiliscono che la pianificazione ambientale dei P.L.I.S. avvenga attraverso il Programma Pluriennale degli Interventi (P.P.I.).

Nello specifico, i ricorrenti evidenziano che:

- l'ambito di pianificazione delineato dalla Regione è limitato alla competenza ambientale e mira a promuovere azioni finalizzate al riequilibrio ambientale, mentre spetta al Comune di orientare la propria azione amministrativa solo alla proposizione di divieti;
- il P.P.I. è strumento del tutto diverso dal Piano Particolareggiato, essendo quest'ultimo uno strumento attinente alla regolamentazione di ambiti di trasformazione urbanistica ed edilizia, con finalità prettamente edificatorie, le quali si rivelano non congruenti con le finalità di tipo ecologico-ambientale sottese all'istituzione del P.L.I.S.;
- anche gli effetti sarebbero differenti, in quanto l'approvazione del Piano Particolareggiato equivale a dichiarazione di pubblica utilità delle opere ivi previste, ciò che sarebbe estraneo alla disciplina delineata dalla Regione per i P.L.I.S..

Ove, poi, si volesse giustificare l'introduzione del Piano Particolareggiato con le previsioni della deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 941/02 del 20 dicembre 2002 (che ha stabilito i criteri e le modalità di pianificazione e di gestione dei Parchi locali di interesse sovracomunale nella Provincia di Milano), ne deriverebbe l'illegittimità anche della suddetta deliberazione. In proposito, i ricorrenti contestano che la Giunta Provinciale abbia introdotto la possibilità di attuare il P.L.I.S. attraverso Piano Particolareggiato, in violazione della citata deliberazione della Giunta Regionale n. 7/6296, che considera il P.P.I. quale strumento della pianificazione del P.L.I.S., per la definizione del processo di programmazione dei progetti di tutela, riqualificazione e valorizzazione del parco.

Sarebbe stato violato, altresì, l'art. 1, comma 2, lett. a), della l.r. n. 93/1980, il quale, onde limitare l'utilizzazione edilizia dei terreni agricoli, prescrive che i piani regolatori debbono evitare la destinazione ad usi extragricoli di suoli a coltura specializzata, irrigui o ad alta produttività, ovvero dotati di infrastrutture ed impianti a supporto dell'attività agricola, salvo che manchino possibilità di localizzazioni alternative per gli interventi strettamente necessari alla realizzazione di servizi pubblici e di edilizia residenziale pubblica, o per altre eccezionali esigenze, da motivarsi in modo circostanziato.

Per di più, sarebbe stato violato l'art. 16, lett. c), della l.r. n. 86/1983, in base al quale l'unica possibilità di interessare il territorio agricolo con la previsione di un'area naturale protetta (e di attrezzature pubbliche) è quella di istituire il parco regionale agricolo previsto dal citato art. 16. In definitiva, il Legislatore regionale avrebbe ammesso la possibilità che tra le aree naturali protette siano inserite quelle agricole, purché ne sia riconosciuto il valore ambientale ed a mezzo di apposita previsione di parco regionale, e non con un P.L.I.S..

La doglianza ora esposta non può essere in alcun modo condivisa.

Ed invero, innanzitutto si tratta di doglianza di dubbia ammissibilità, atteso che non è chiaro l'interesse dei ricorrenti alla sua proposizione.

A quanto sembra, infatti, con essa ci si lamenta della previsione di uno strumento – il Piano Particolareggiato – perché esso consentirebbe l'utilizzo a fini edificatori del terreno inserito nel perimetro del parco: ma ciò è in contraddizione con il precedente motivo di ricorso (più

sopra confutato) tramite il quale i ricorrenti censuravano il regime di salvaguardia introdotto dall'art. 26-bis delle N.T.A., perché esso mortificherebbe i diritti di edificabilità delle aree di loro proprietà.

Non sembra possibile, in altri termini, che i ricorrenti, i quali plausibilmente (anche se, come visto, infondatamente) si lamentano, in altra parte del gravame, della compressione delle loro aspettative edificatorie, con il motivo ora in discorso si ergano, all'opposto, a difensori della preservazione delle aree interessate da eventuali interventi edilizi.

In secondo luogo, appare altrettanto dubbia la tempestività della doglianza e, pertanto, la sua ricevibilità, considerato che, nel caso di specie, l'utilizzabilità del Piano Particolareggiato per sviluppare la pianificazione del P.L.I.S. è stata sancita dalla citata deliberazione della Giunta Provinciale n. 941/02 del 20 dicembre 2002, esposta all'Albo pretorio dal 24 dicembre 2002 all'8 gennaio 2003.

Ne discende che, anche a voler ritenere solo potenzialmente lesiva la previsione contenuta in detta deliberazione provinciale, quest'ultima avrebbe invece acquisito una lesività immediata (diventando così immediatamente impugnabile) con la pubblicazione della deliberazione del Consiglio Comunale di Cormano di adozione della variante gravata. I ricorrenti hanno, però, optato per l'impugnazione dell'approvazione della variante, in base al costante insegnamento giurisprudenziale, secondo cui la mancata (tempestiva) impugnazione della deliberazione di adozione di uno strumento urbanistico non esclude l'impugnabilità del piano definitivamente approvato anche per vizi propri della fase di adozione (cfr., *ex multis*, T.A.R. Liguria, Sez. I, 30 gennaio 2007, n. 107). Con specifico riferimento alla vicenda per cui è causa, deve, però, osservarsi che il vizio qui oggetto di disamina attiene non alla fase di adozione della variante, bensì ad un atto ad essa presupposto, nonché presupposto all'approvazione (la deliberazione provinciale n. 941/02), rispetto al quale atto suscita dei dubbi la posticipazione della relativa impugnazione al momento dell'approvazione della variante.

In ogni caso, la doglianza, anche qualora ritenuta ammissibile e ricevibile, deve considerarsi priva di fondamento.

Sul punto, ritiene il Collegio che, in disparte la distinzione tra la pianificazione ambientale e quella urbanistica (che, invero, desta talune perplessità), in ogni caso il Programma Integrato degli Interventi, per la sua valenza schiettamente e puramente programmatica, quale risulta palesemente anche dalla lettura del terzo comma del par. 7.5 della deliberazione regionale n. 7/6296 cit., è collocato ad un livello assai diverso rispetto al Piano Particolareggiato previsto dall'art. 26-bis delle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Cormano.

Quest'ultimo, infatti, per i contenuti che l'art. 26-bis cit. gli assegna (demandandogli, per es., l'individuazione delle aree da mantenere agricole e di quelle boschive, l'individuazione degli ambiti per la localizzazione delle eventuali nuove infrastrutture, nonché delle attrezzature sportive e ricreative e della relativa volumetria e morfologia, ecc.), viene a svolgere funzioni non solo programmatiche, ma direttamente ed immediatamente prescrittive. Il P.P.I., come si è accennato, ha invece un contenuto più nettamente programmatico (dovendo esso indicare, per es., il rilievo delle valenze geologiche, biologiche, ecc., nonché della rete idrica naturale ed artificiale, la salvaguardia del paesaggio agricolo, l'analisi della viabilità a servizio della fruizione del parco e dell'attività agricola, ecc.).

Risulta, quindi, del tutto corretta, legittima e condivisibile la prescrizione dettata dal par. 2.1 della deliberazione provinciale n. 941/02, secondo cui il Piano Particolareggiato si configura quale strumento attraverso il quale potrà essere sviluppata la pianificazione del P.L.I.S., con ciò enfatizzandosi il ruolo di dettaglio proprio del Piano stesso.

In ogni caso, come ricorda la difesa comunale, è la stessa deliberazione regionale n. 7/6296 ad aver esplicitamente distinto le modalità di gestione e di pianificazione del P.L.I.S. (che il primo comma del par. 7.5 demanda alla determinazione della Provincia: nel caso di specie, la deliberazione n. 941/02) dalla pianificazione ambientale (la quale, ai sensi del terzo comma del medesimo par. 7.5, avviene tramite P.P.I.).

Nemmeno possono essere condivise le doglianze di violazione della l.r. n. 93/1980 e della l.r. n. 86/1983.

In particolare, non si rinviene alcuna violazione dell'art. 1, comma 2, lett. *b*), della l.r. n. 93 cit., poichè nel caso di specie la destinazione ad usi extragricoli di terreni agricoli avverrebbe non per consentire l'utilizzazione edilizia di detti terreni (ciò che la l.r. n. 93/1980 in effetti vieta), ma per uno scopo – quello del recupero ambientale di un'area molto compromessa – tutt'affatto diverso da quello edilizio e che è, in ogni caso, in linea con i fini che la Pubblica Amministrazione può legittimamente perseguire attribuendo ad una certa area la destinazione a zona agricola.

Si rammenta, in proposito, che per consolidata giurisprudenza, la destinazione agricola è del tutto compatibile con le finalità di tutela ambientale ed anzi può essere ispirata alle predette finalità, considerato che la zona agricola possiede anche una valenza conservativa dei valori naturalistici (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 24 novembre 2006, n. 2847).

Del tutto inconsistente è poi il contrasto con l'art. 16 della l.r. n. 86/1983, atteso che questa è la stessa legge regionale che prevede l'istituzione dei P.L.I.S. e che, pertanto, ha configurato due distinti modelli di parchi (quello di cui all'art. 16 ed il P.L.I.S.), che tra loro non possono essere né confusi, né sovrapposti.

Ci si richiama, in argomento, al par. 2 della deliberazione regionale n. 7/6296 cit., dove viene spiegato come l'istituzione di un P.L.I.S. determini sul territorio un vincolo diverso da quello derivante da un'area protetta di interesse regionale, inclusi i parchi regionali (trattandosi nel primo caso di un vincolo puramente locale e nel secondo, invece, di un vincolo regionale, cui gli strumenti urbanistici locali, ove difforni, dovranno adeguarsi), e come la l.r. n. 86/1983 dia ai P.L.I.S. un ruolo complementare rispetto a quello delle aree regionali protette istituite direttamente dalla Regione.

In definitiva, quindi, anche l'ora visto motivo di ricorso è nel suo complesso infondato.

In relazione, poi, al sesto ed ultimo motivo del gravame originario, con il quale viene dedotta l'illegittimità del P.T.C.P. per violazione delle competenze attribuite in materia al Consiglio Comunale dall'art. 42, comma 2, lett. *b*) del d.lgs. n. 267/2000, si rileva che il motivo *de quo* è tardivo e, quindi, irricevibile, poiché il suddetto P.T.C.P., come visto, risulta approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 55 del 14 ottobre 2003 e pubblicato sul *B.U.R.L.* – Serie Inserzioni – n. 45 del 5 novembre 2003, mentre il ricorso è stato notificato il 21 giugno 2004.

Passando ora all'esame del ricorso per motivi aggiunti depositato il 19 giugno 2007, si deve rilevare che con esso viene, anzitutto, riproposta ed ulteriormente articolata – alla luce delle risultanze documentali dell'istruttoria – la doglianza di omessa valutazione (e motivazione), da parte degli Enti interessati, della necessità di istituire il P.L.I.S.: doglianza già dedotta con il ricorso originario, con particolare riferimento alle scelte operate dalla Provincia in sede di redazione del P.T.C.P., e circa la quale, perciò, si rinvia a quanto sopra detto a confutazione della stessa ed a riprova della correttezza dell'operato provinciale.

Qualche cenno di approfondimento, invece, merita la censura di illegittimità dell'istituzione del P.L.I.S. per non esservi stata al riguardo alcuna intesa preventiva tra i due Comuni (ossia quello di Cormano e quello di Novate) interessati all'istituzione del parco stesso.

In particolare, secondo i ricorrenti, nel caso in esame sarebbe mancata la proposta congiunta dei Comuni interessati prevista dall'art. 3, comma 58, della l.r. n. 1/2000, né i Comuni stessi si sarebbero impegnati formalmente con una concreta proposta di interventi, ma vi sarebbe stata la mera presentazione di una bozza di massima (con l'indicazione solo di massima dei confini) da parte di uno soltanto dei Comuni coinvolti.

Il fatto che in data 3 aprile 2006 sia stata sottoscritta l'intesa istituzionale tra la Provincia di Milano, il Comune di Cormano e quello di Novate non muterebbe i termini della questione, in quanto – come specificato nei motivi aggiunti depositati il 2 ottobre 2007 – l'intesa *de qua* è in ogni caso successiva alla variante al P.R.G. del Comune di Cormano, impugnata con il ricorso originario, che aveva dettato, ma in via meramente unilaterale, la perimetrazione del P.L.I.S. “della Balossa” nel territorio del suddetto Ente.

In altre parole, nel caso di specie vi sarebbe stata una sorta di inversione dell'*iter* procedurale prescritto dalla normativa, atteso che il Comune di Cormano avrebbe provveduto in maniera unilaterale (e perciò illegittima) alla perimetrazione e regolamentazione del P.L.I.S., senza la previa concertazione e la previa intesa con il Comune di Novate Milanese e senza una reale autonoma valutazione della Provincia riconducibile al P.T.C.P.. La successiva sottoscrizione dell'intesa non eliminerebbe, ma anzi confermerebbe il suindicato vizio procedimentale, che avrebbe rilevanza sostanziale, in quanto denoterebbe che nella vicenda in esame è mancata la ponderazione degli interessi sovracomunali e le distinte – ed anzi divergenti – proposte dei Comuni di Cormano e di Novate hanno solo evidenziato l'interesse unilaterale e prettamente localistico di due distinti Comuni a vedere un'area verde nel proprio territorio.

La doglianza non può essere condivisa.

Infatti, detta doglianza, sotto il profilo sostanziale e cioè nella misura in cui ripropone ancora il rilievo della mancata considerazione, nella vicenda in parola, dell'interesse sovracomunale all'istituzione del P.L.I.S. “della Balossa”, è infondata per i motivi che si sono prima esposti a confutazione dell'analogo censura contenuta nel gravame originario.

Sotto il profilo formale-procedurale, poi, essa non trova adeguati riscontri normativi.

Invero, l'art. 3, comma 58, lett. *a1*) della l.r. n. 1/2000, nel delegare alla Provincia le funzioni relative al riconoscimento dei P.L.I.S., afferma che ciò avviene “*su iniziativa e proposta dei Comuni interessati*”. L'uso del singolare fa pensare – contrariamente a quanto sostenuto dal Comune di Cormano – che la proposta a tal riguardo debba essere, se non congiunta, almeno concertata tra i Comuni coinvolti, e che non sia invece possibile la presentazione di proposte disgiunte ed autonome da parte di siffatti Enti.

La necessità della predetta concertazione farebbe, altresì, superare l'eccezione della difesa provinciale, secondo cui la proposta di istituzione del P.L.I.S. da parte dei Comuni interessati (prevista anche dall'art. 68 delle N.d.A. del P.T.C.P., dove tuttavia si parla di “*proposte*” – al plurale – dei Comuni) sarebbe qualcosa di ben distinto rispetto all'intesa tra i Comuni, di cui parlano invece le deliberazioni regionali nn. 7/6296 e 6/43150 cit..

Nondimeno, ritiene il Collegio che nel caso di specie non si possa affatto sostenere l'assenza di qualsiasi concertazione tra i Comuni interessati

Ciò, perchè ad avviso del Collegio le due note dei Comuni di Cormano (n. 8171 del 22 aprile 2002) e di Novate Milanese (n. 31893 del 13 dicembre 2002) non recano in realtà indicazioni divergenti, come preteso dai ricorrenti. In particolare, il fatto che il Comune di Novate abbia richiesto l'individuazione di un'area di connessione con il Parco delle Groane attraverso il territorio di Bollate risulta coerente – come già visto – con gli obiettivi di fondo perseguiti con l'istituzione del P.L.I.S. “della Balossa”, sintetizzabili nell'individuazione dei “*corridoi ecologici*” di raccordo tra il Parco delle Groane e quello della Valle del Lambro.

Né va trascurato che la richiesta del Comune di Novate, presentata in sede di osservazioni al redigendo P.T.C.P., è posta sotto una rubrica intitolata al P.L.I.S. “*Novate-Cormano*”: ciò fa pensare che, comunque, l’Amministrazione non si riferisse ad un progetto di parco autonomo e divergente da quello proposto dal Comune di Cormano, come asserito nei motivi aggiunti, ma che, semmai, abbia provato ad integrare il progetto *de quo*.

Nemmeno risulta decisiva l’anticipazione, da parte del Comune di Cormano, della variante al P.R.G. impugnata nel gravame originario ad un momento anteriore rispetto all’intesa con il Comune di Novate, giacché ciò che rileva è che comunque una tale intesa sia stata raggiunta e sottoscritta in data 3 aprile 2006.

Del resto, i due Comuni avevano già provveduto ciascuno ad approvare singolarmente lo schema d’intesa, rispettivamente con deliberazione della Giunta in data 29 dicembre 2005 il Comune di Cormano e con deliberazione di Giunta n. 278 in data 20 dicembre 2005 quello di Novate. Lo stesso schema è stato poi approvato anche dalla Provincia con deliberazione della Giunta n. 114/06 del 22 febbraio 2006.

Per di più, il Comune di Novate Milanese ha provveduto a sua volta alla perimetrazione e regolamentazione del P.L.I.S. “*della Balossa*”, con variante al P.R.G. approvata, *ex l.r.* n. 23 del 1997, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 55 del 18 luglio 2006.

Sul punto, appare perciò condivisibile quanto sostenuto dalla difesa provinciale, che ha posto in evidenza come l’intesa tra gli Enti interessati si presentasse quale requisito di efficacia e non di legittimità della variante al P.R.G. approvata dal Comune di Cormano, dal momento che il Comune di Novate, con gli atti appena citati (adesione all’intesa e poi perimetrazione e regolamentazione del P.L.I.S.) ha dimostrato di voler, per così dire, “ratificare” l’operato del Comune di Cormano, o comunque, quantomeno, di dividerlo.

Si rammenta, peraltro, che, secondo la giurisprudenza (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 26 ottobre 2001, n. 7038), il riconoscimento dei Parchi locali di interesse sovracomunale, su richiesta degli Enti locali competenti, non presuppone alcuna forma di concertazione tra i Comuni ai fini della perimetrazione degli stessi.

Una siffatta massima pare allora confermare la legittimità della perimetrazione “anticipata”, se non unilaterale, del P.L.I.S. “*della Balossa*” da parte del Comune di Cormano per quanto riguarda il proprio territorio comunale.

Se ne deduce, in conclusione, l’infondatezza della doglianza ora analizzata.

In proposito, va altresì respinta, considerata oltretutto la sua evidente genericità, la censura di incostituzionalità degli atti gravati per violazione del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione.

Parimenti infondata è, poi, la censura di incompetenza formulata nei confronti della nota del Comune di Cormano prot. n. 8171 del 22 aprile 2002, in base al fatto che l’art. 42, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 assegna all’organo consiliare le determinazioni circa i piani territoriali ed urbanistici (lett. *b*) e quelle afferenti alle convenzioni tra i Comuni (lett. *c*).

Sul punto è, infatti, agevole obiettare che la nota censurata ha valenza endoprocedimentale e che – come osserva la difesa comunale – il Consiglio Comunale non deve partecipare anche alla fase prodromica alla previsione del P.L.I.S., bensì deliberare sulla variante al P.R.G. che, ai sensi dell’art. 3, comma 58-*bis* della l.r. n. 1/2000, nonché del par. 4 della deliberazione regionale n. 7/6296, è richiesta per la perimetrazione dell’area da destinare a P.L.I.S. e per la sua regolamentazione.

Ciò, senza dimenticare che, come rammenta il par. 1 della succitata deliberazione n. 7/6296, l’istituzione del P.L.I.S. genera un vincolo di natura locale, che esiste in quanto espressione della pianificazione urbanistica da parte del Comune competente: pianificazione, nell’ambito

della quale si realizza la piena osservanza del precetto di cui all'art. 42, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 267/2000, com'è appunto avvenuto nel caso di specie – si ribadisce – con l'adozione e l'approvazione ex l.r. n. 23/1997 della variante impugnata.

Con ulteriore motivo aggiunto i ricorrenti ripropongono, poi, la doglianza di svuotamento dei loro diritti dominicali, in specie dei diritti di uso e di edificabilità dei terreni di loro proprietà, a causa della durata indeterminata e senza alcun ristoro del regime di salvaguardia introdotto dalla variante gravata con il ricorso originario, adombrando, altresì, che, se dovesse reputarsi siffatto regime come attuativo delle previsioni legislative (art. 34 della l.r. n. 86/1983 ed art. 3 della l.r. n. 1/2000), queste ultime sarebbero da considerare affette da incostituzionalità per violazione dell'art. 42 Cost..

In proposito, si rinvia a quanto già detto a confutazione dell'analogia doglianza formulata con il gravame originario, non senza aggiungere che le argomentazioni cui si rimanda valgono a confutare, altresì, la censura di incostituzionalità ora esposta.

Da ultimo, con i motivi aggiunti viene impugnata sotto svariati profili la deliberazione della Giunta Provinciale n. 114 del 22 febbraio 2006, recante approvazione dello schema di intesa tra Provincia e Comuni interessati per l'attivazione del P.L.I.S. "Balossa".

In particolare, i ricorrenti deducono in primo luogo il vizio di incompetenza della Giunta alla adozione della succitata deliberazione, poiché quest'ultima avrebbe ad oggetto una materia – il convenzionamento tra Enti – che l'art. 42, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 267/2000 assegna alla competenza dell'organo consiliare.

Per la stessa ragione, sarebbe, altresì, affetta da incompetenza la deliberazione della Giunta Comunale di Cormano del 29 dicembre 2005, a mezzo della quale il suddetto Comune ha a propria volta approvato lo schema d'intesa.

In proposito – ed in disparte il rilievo di tardività della doglianza (ed, in linea generale, della impugnazione delle deliberazioni della Giunta Provinciale e di quella Comunale ora citate) – si osserva che trattasi di censura non suscettibile di accoglimento.

Ciò, considerato che il par. 8 dello schema di intesa demanda ad una successiva convenzione l'affidamento (in via alternativa all'istituzione di un nuovo Ente gestore consortile) della gestione del P.L.I.S. "della Balossa" ad un Comune capofila. A questa convenzione, e non allo schema di intesa oggetto delle deliberazioni giuntali gravate, parrebbe applicabile, più propriamente, il dettato dell'art. 42, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 267/2000.

Né va trascurato che, come visto, l'istituzione del P.L.I.S. si è avuta non con l'approvazione dell'intesa, ma con la pianificazione urbanistica da parte dei Comuni competenti, ciò che fa dubitare della necessità che l'intesa tra questi dovesse essere necessariamente formalizzata in un atto: di questa necessaria formalizzazione, invero, non si trova traccia neanche nel par. 7.1 della deliberazione regionale n. 7/6296. Donde la conclusione dell'irrelevanza, oltre che della infondatezza, del vizio lamentato dai ricorrenti.

Quanto, poi, alla riproposizione della doglianza circa la necessità che l'intesa tra i Comuni in ogni caso dovesse precedere l'istituzione del P.L.I.S., costituendone presupposto necessario, si rimanda a quanto detto più sopra a dimostrazione che, nel caso di specie, non può dubitarsi della sussistenza di un coordinamento tra i Comuni di Cormano e di Novate Milanese, anche a prescindere dalla sua formalizzazione in appositi protocolli di intesa.

Ne discende l'infondatezza pure dell'ora visto motivo aggiunto.

Passando, infine, all'esame dei motivi aggiunti di ricorso depositati il 2 ottobre 2007, con gli stessi si impugna la deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 332/07, contenente il riconoscimento del P.L.I.S. "della Balossa" e gli atti ad essa presupposti, con riferimento in special modo al parere favorevole espresso il 28 marzo 2007 dalla Commissione Provinciale

Ambiente Naturale. Tuttavia, poiché la deliberazione *de qua* è stata affissa all'Albo Pretorio dal 31 maggio al 15 giugno 2007, i motivi aggiunti, notificati il 1° ottobre 2007, sono tardivi e, perciò, irricevibili, a nulla valendo in contrario il fatto che la deliberazione stessa sia stata prodotta in giudizio il 26 settembre 2007.

In definitiva, quindi:

- il ricorso originario va accolto, limitatamente alla prescrizione dell'art. 26-*bis* delle N.T.A. del P.R.G. concernente il divieto di recinzione dei fondi agricoli, mentre per la restante parte deve essere respinto, con declaratoria di irricevibilità del sesto motivo di gravame;
- il ricorso per motivi aggiunti depositato il 19 giugno 2007 va integralmente respinto;
- i motivi aggiunti depositati il 2 ottobre 2007 debbono essere dichiarati irricevibili.

La domanda di risarcimento del danno va anch'essa respinta, non avendo i ricorrenti fornito alcuna prova del danno subito, nella sua esistenza e nella sua entità (v. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 19 marzo 2007, n. 2387; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, n. 4949/2007 cit.).

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese, in forza della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione II[^], così definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per il rimanente, in parte lo respinge ed in parte lo dichiara tardivo.

Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Milano, dal T.A.R. per la Lombardia, Sezione II[^], nella Camera di Consiglio del 12 dicembre 2007, con l'intervento dei signori magistrati:

MARIO AROSIO	Presidente
DANIELE DONGIOVANNI	Primo Referendario
PIETRO DE BERARDINIS	Referendario, estensore