



n.

Reg. Sent.

n. 290/06

Reg. Ric.

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

*IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA*  
*SEZIONE SECONDA*

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso proposto da:

COLOMBO ALESSANDRO + 10,  
rappresentati e difesi dagli avv. Paola Panzeri e Matteo Fumagalli,  
domiciliati per le notifiche presso la segreteria del T.a.r.;

contro

COMUNE DI MERATE,  
rappresentato e difeso dall'avv. Yvonne Messi,  
con domicilio eletto per le notifiche presso lo studio dell'avvocato Andrea Parisi, in Milano,  
viale regina Margherita 30;

e contro

PROVINCIA DI LECCO,  
non costituita in giudizio,

**per l'annullamento**

**della delibera del Consiglio comunale di Merate del 5. 10. 2005** recante revisione del p.r.g.  
del territorio comunale;

Visto il ricorso con i relativi allegati ed i documenti tutti del giudizio:

Uditi alla pubblica udienza del 9. 1. 2009 i difensori delle parti come da verbale;

Relatore il dott. Russo;

### FATTO

Gli odierni ricorrenti impugnano la deliberazione con cui il Consiglio comunale di Merate ha provveduto all'approvazione definitiva della revisione del p.r.g. comunale.

I ricorrenti ritengono tale deliberazione penalizzante per i propri legittimi interessi, ed illustrano la successione degli eventi verificatisi nel corso della procedura di perfezionamento della revisione al p.r.g. che è sintetizzabile nei termini seguenti:

- in data 25. 11. 2003, nel corso della procedura di revisione del p.r.g., il Consiglio comunale di Merate aveva approvato una prima deliberazione che riconosceva capacità edificatoria ai terreni di loro proprietà;
- l'*iter* di approvazione dello strumento di piano era, poi, proseguito con il passaggio alla Provincia per il parere di compatibilità con il P.T.C.P.;
- il 27. 7. 2004 la Provincia esprimeva, in effetti, ai sensi dell'art. 3 l.r. 1/00, parere di compatibilità condizionata con il P.T.C.P., parere in cui chiedeva però di rivalutare alcune previsioni insediative contenute nel progetto in quanto riteneva necessario garantire il mantenimento di un corridoio ecologico tra il Parco di Montevicchia ed il Parco regionale Adda nord;
- in osservanza di tale parere - e secondo i ricorrenti andando oltre lo stesso - il Comune ha modificato il piano, così come approvato in prima lettura il 25. 11. 2003, privando di capacità edificatorie le aree dei ricorrenti;
- il Comune ha poi proseguito l'*iter* di approvazione ponendo in visione ai cittadini il piano modificato, senza però ripubblicarlo formalmente;
- con la delibera del 5. 10. 2005, oggi impugnata, il Comune ha deciso di non accogliere le osservazioni nel frattempo presentate, e di approvare definitivamente il piano nella versione riveduta alla luce delle osservazioni formulate dalla Provincia.

I motivi di censura al provvedimento impugnato sono i seguenti:

1. il Comune sarebbe andato oltre quanto imposto dal parere della Provincia, perché ha sacrificato anche terreni che non si trovano proprio nel corridoio ecologico tra i due

Parchi, ma a margine dello stesso; nella delibera di approvazione, però, il Comune non gode dell' ampia discrezionalità, che esiste solo nella fase dell'adozione del piano, e che il Comune aveva già consumato nel momento in cui aveva ritenuto edificabili le aree dei ricorrenti;

2. il Comune non avrebbe ripubblicato il piano in presenza di modifiche sostanziali dello stesso;
3. il Comune non avrebbe motivato in modo adeguato sul sacrificio imposto al privato con la decisione di non consentire l'edificazione;
4. nella delibera censurata viene ravvisata, altresì, disparità di trattamento, perché altre aree poste nel corridoio ecologico, ed in particolare un'area posta in località "La Sbianca", dove avrebbe sede una tintoria, ed un'area in località "Sartirana", dove esistono delle stalle, avrebbero mantenuto le loro capacità edificatorie;
5. relativamente alla sola posizione del ricorrente Gaviraghi, si deduce che il piano riposto in visione non prevedeva alcuna modifica peggiorativa, mentre sarebbe stata solo la delibera del 5. 10. 2005 che ha introdotto la perdita della potenzialità edificatoria;
6. relativamente alla sola posizione di alcuni ricorrenti (Perego, Fumagalli, Colombo, Tagliabue), si deduce la inadeguatezza della risposta alle osservazioni presentate, in quanto il Comune avrebbe osservato che la futura abitazione andrebbe ad incidere sul congestionamento del traffico veicolare;
7. relativamente alla sola posizione dei ricorrenti Colombo e Tagliabue, essi si sarebbero visti ledere l'affidamento consistente nell'essersi determinati a vendere al Comune una fascia di terreno per realizzare una pista ciclabile proprio nella prospettiva di vedersi riconoscere l'edificazione, che era stata promessa, e non è arrivata.

Si costituiva in giudizio il Comune di Merate, che deduceva l'infondatezza dei motivi di ricorso.

Nessuno si costituiva per la Provincia di Lecco.

Il ricorso veniva discusso nella pubblica udienza del 9. 1. 2008, all'esito della quale veniva trattenuto in decisione.

## **DIRITTO**

Il ricorso è infondato.

1. Non è fondato il primo motivo di ricorso che lamenta essere stato esercitato un potere discrezionale che non esiste, in quanto, a giudizio dei ricorrenti, in fase di rilettura del piano a seguito delle osservazioni formulate dalla Provincia non il Comune non godrebbe più della ampia discrezionalità nelle scelte di piano, che è caratteristica della sola fase dell'adozione in prima lettura.

Una ricostruzione di questo tenore del rapporto tra gli atti di cui consta la procedura di approvazione degli strumenti di piano non è, peraltro, corretta.

Un remoto precedente di questo stesso Tribunale, in una fattispecie che riguardava proprio il Comune di Merate, ha legittimato l'approvazione di uno strumento di piano (sottordinato) ad opera della Giunta, anziché del Consiglio, sul presupposto che nel caso specifico oggetto di giudizio non vi era stato esercizio della discrezionalità in quanto non erano state presentate osservazioni ed apposizioni, con la conseguenza, pertanto, che in un caso del genere l'atto finale poteva essere approvato anche dall'organo esecutivo (Tar Lombardia, Milano, sez. III, 21 aprile 1993, n. 263: *ai sensi del combinato disposto degli art. 32 e 35 l. 8 giugno 1990 n. 142, e dell'art. 2 comma 3 l. reg. Lombardia 12 marzo 1984 n. 14, nel caso in cui il momento discrezionale delle scelte urbanistiche si sia interamente svolto all'atto della adozione del piano di lottizzazione da parte del consiglio comunale, legittimamente la giunta procede all'approvazione del piano dato che, in assenza di osservazioni ed apposizioni, non residua ad essa alcuna discrezionalità, suscettibile di coinvolgere le attribuzioni del consiglio in materia urbanistica*). La regola generale che si trae *a contrario* da questo remoto precedente è che, pertanto, l'atto di approvazione ha di regola un suo contenuto specifico di discrezionalità, e per tale ragione anche la competenza su di essa è demandata al Consiglio comunale.

E' stato, d'altronde, ribadito anche di recente in giurisprudenza che la subprocedura che si apre con le modifiche d'ufficio richieste dall'ente territoriale sovraordinato non costituisce un mero controllo formale di legittimità delle scelte amministrative effettuate dal Comune in prima lettura, ma contiene profili di discrezionalità, anche di tipo tecnico, di cui gode l'ente territoriale sovraordinato nel richiedere le modifiche d'ufficio al piano (T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII, 16 giugno 2008, n. 5918: *il controllo di conformità regionale disciplinato dal punto 5 Titolo II della l. rg. n. 14 del 1982 si atteggia indubbiamente, anche alla luce della giurisprudenza formatasi sul punto, quale controllo non meramente intrinseco o solo formale, ma come un controllo intrinseco di natura preventiva - antecedente. Ciò in quanto la Regione, titolare della potestà in materia urbanistica seppur delegata alle Province, conserva*

*comunque la potestà amministrativa di valutare, anche nell'esercizio della discrezionalità tecnica, se le illegittimità riscontrate vadano o no ad incidere sulla struttura del piano ed in qual modo esse incidano sulle scelte pianificatorie di p.r.g.. Nel caso di specie, si era riconosciuto in giurisprudenza il potere della Regione, non solo di rilasciare o negare il visto, ma altresì di emettere un visto condizionato a un mero adeguamento del piano alla normativa vigente).*

Né si può ritenere che ciò che viene compreso nella subprocedura aperta dalla richiesta di parere di compatibilità non sia tanto il potere dell'ente locale sovraordinato di chiedere modifiche d'ufficio al piano, ma il potere del Comune di discostarsi (in modo più restrittivo) dal parere dell'ente sovraordinato, in quanto è stato rilevato che *“il piano territoriale, che originariamente aveva natura sostanziale di direttiva ad oggetto determinato, è venuto ad assumere una configurazione complessa, coniugando l'originaria funzione di coordinamento delle pianificazioni urbanistiche locali con quella volta all'individuazione del punto di compatibilità tra la trasformazione del territorio regionale e la conservazione dei valori ambientali. Sotto il profilo da ultimo richiamato le disposizioni del piano territoriale pongono un limite minimo o, per così dire, negativo alla discrezionalità programmatoria del comune, il quale non può attenuare la tutela ambientale ampliando le facoltà di edificazione. Per contro, e cioè in positivo, la previsione del piano comunale può legittimamente dislocarsi, rispetto al piano regionale, in termini concretamente più rigorosi in relazione a tali finalità ambientali. Di per sé, quindi, l'adozione da parte del comune di scelte urbanistiche più restrittive - e cioè in pratica l'assegnazione ad una area di una potenzialità edificatoria minore rispetto a quella consentita dal P.t.c.p. - non configura vizi di legittimità (Consiglio Stato, sez. IV, 1 ottobre 2007, n. 5058).*

Il Comune di Merate conservava pertanto in fase di approvazione il potere di perimetrare il corridoio ecologico, e l'esercizio di tale potere non può pertanto per ciò solo essere ritenuto illegittimo.

2. Anche il secondo motivo di ricorso, che deduce la mancata ripubblicazione del piano a seguito delle modifiche imposte dalla Provincia, deve essere respinto.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti precisato nella pronuncia Consiglio di Stato, sez. IV, 5 marzo 2008, n. 925 che *“le modifiche allo strumento urbanistico introdotte d'ufficio dall'Amministrazione regionale, ai fini specifici della tutela del paesaggio e dell'ambiente in coerenza con il P.U.T.T. adottato, non comportano la necessità per il Comune interessato di*

*riavviare il procedimento di approvazione dello strumento, con conseguente ripubblicazione dello stesso, inserendosi tali modifiche - in conformità a quanto stabilito dall'art. 10, secondo comma, lettera c) della legge n. 1150/1942 e dell'art. 16, decimo comma, della legge regionale n. 56/1980 - nell'ambito di un unico procedimento di formazione progressiva del disegno relativo alla programmazione generale del territorio”.*

La sentenza in esame distingue anche, in punto di obbligo di ripubblicazione del piano, tra “*le modifiche "obbligatorie" (in quanto indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standards urbanistici minimi) da quelle "facoltative" (consistenti in innovazioni non sostanziali) e da quelle "concordate" (conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate dal Comune). Mentre, infatti, per le modifiche "facoltative" e "concordate", ove superino il limite di rispetto dei canoni guida del piano adottato, sussiste l'obbligo della ripubblicazione da parte del Comune, diversamente, per le modifiche "obbligatorie" non sorge tale obbligo, poiché proprio il carattere dovuto dell'intervento regionale rende superfluo l'apporto collaborativo del privato, superato e ricompreso nelle scelte pianificatorie operate in sede regionale e comunale”.*

Ne consegue che nel caso di specie in cui le modifiche sono state determinate dall'intervento dell'ente territoriale sovraordinato competente a verificare al correttezza delle previsioni del piano rispetto agli interessi superiori della tutela del paesaggio, il piano non andava ripubblicato.

3. Da quanto appena esposto consegue la necessità di respingere anche la specifica censura relativa alla posizione del ricorrente Gaviraghi, il quale lamenta che il piano posto in visione dopo l'intervento provinciale, non prevedeva alcuna modifica che lo riguardasse, e che tali modifiche (peggiorative) sarebbero state introdotte soltanto con la delibera di approvazione definitiva.

In realtà, se la ripubblicazione del piano non è obbligatoria, e il deposito in visione ai cittadini del piano modificato costituisce una garanzia in più che il Comune ha ritenuto di dare ai cittadini ma che non era prevista da alcuna norma, ne consegue che il mancato inserimento delle modifiche relative al lotto Gaviraghi poteva avvenire anche in sede di approvazione del

progetto definitivo senza che rilevi in alcun modo che nel progetto (ri)depositato in visione non ve ne fosse alcuna menzione.

4. Non è fondato il terzo motivo di ricorso, in cui lo scorretto esercizio della discrezionalità connessa all'approvazione del piano viene dedotto sotto il profilo della mancanza di motivazione adeguata in ordine al sacrificio imposto ai privati.

Detto preliminarmente che le scelte pianificatorie sono caratterizzate – come mostrano di sapere anche i ricorrenti - da un'ampia discrezionalità che, salvo il caso dell'esistenza di interessi qualificati, non pone alcun obbligo in capo al Comune di dover motivare le scelte che riducono o escludono la capacità edificatoria, va anche rilevato che la delibera impugnata spiega che il sacrificio imposto ai privati deriva dalla necessità di garantire il mantenimento di un corridoio ecologico tra i due Parchi esistenti sul territorio comunale. Un corridoio ecologico, cioè una striscia di territorio comunale libera da edificazioni, può essere conservato soltanto vietando di costruire.

Pertanto, la censura di difetto di motivazione – che è la contestazione propria di chi non comprende il motivo per cui è stato emanato un certo provvedimento - deve ritenersi non correttamente posta nel caso in esame, essendo chiarissimo ai ricorrenti quali sono le ragioni per cui non è stato permesso loro di costruire sui suoli di proprietà.

5. Non è fondato il profilo specifico relativa alla supposta disparità di trattamento con altre aree ricomprese nel corridoio ecologico che conserverebbero la capacità edificatoria.

Premesso, infatti, che non è possibile censurare la scelta pianificatoria per un problema di disparità di trattamento in quanto, come evidenziato da Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2008, n. 3358, *“la scelta amministrativa sottesa all'esercizio del potere di pianificazione di settore deve obbedire solo al superiore criterio di razionalità nella definizione delle linee dell'assetto territoriale, nell'interesse pubblico alla sicurezza delle persone e dell'ambiente, e non anche ai criteri di proporzionalità distributiva degli oneri e dei vincoli, con la conseguenza che in relazione ad essa non può prospettarsi una disparità di trattamento”* (in senso conforme Id., 9 giugno 2008, n. 2837), occorre anche rilevare che nel caso in esame non è corretto neanche il parametro che è stato assunto per la comparazione, che viene individuato in una tintoria ed in una stalla che esistono già, e di cui viene conservata nel piano la possibilità di essere ampliate.

Il parametro di comparazione della asserita disparità di trattamento viene individuato, quindi,

in opere già esistenti. Ma la nuova edificazione è - ai fini della conservazione di valori ambientali - più impattante rispetto al mero ampliamento dell'esistente; ne consegue che non è suscettibile di essere valutata in termini di disparità di trattamento la scelta dell'amministrazione di non consentire nuove edificazioni nel corridoio ecologico, ma di salvaguardare, al tempo stesso, una limitata possibilità di ampliamento delle edificazioni preesistenti.

6. Non sono fondati neanche i motivi di ricorso specifici a ciascun ricorrente che impostano le proprie censure su una (asseritamente) inadeguata risposta alle osservazioni presentate dai privati dopo il deposito in visione del piano modificato.

Infatti, com'è noto, *“le osservazioni dei privati sui progetti sono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano”* (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2008, n. 3358; in senso conforme Tar Puglia, Bari, 22 ottobre 2008, n. 2357; Tar Piemonte, sez. I, 29 settembre 2008, n. 2080; Tar Campania, Napoli, sez. VIII, 30 luglio 2008, n. 9582).

7. Non è fondato, da ultimo, neanche il motivo di ricorso relativo alla situazione specifica dei ricorrenti Colombo e Tagliabue che ritengono leso il proprio affidamento derivante dall'aver ceduto al Comune una fascia di terreno per realizzare la pista ciclabile, che confidavano fosse ricompensato con il riconoscimento della possibilità di edificare sull'area adiacente.

La giurisprudenza ha, infatti, tassativizzato i casi (stipula di una convenzione di lottizzazione, annullamento con sentenza passata in giudicato di diniego di concessione edilizia, reiterazione di un vincolo espropriativo scaduto, cfr. Tar Toscana, 19 settembre 2007, n. 2725; Tar Lombardia, Milano, sez. II, 27 giugno 2007, n. 5290; Cons. St., sez. IV, 8 giugno 2007, n. 3025) in cui il privato può vantare un affidamento qualificato all'esercizio della potestà pianificatoria da parte del Comune, superabile dall'amministrazione solo previa motivazione specifica.

Gli interessi vantati dai ricorrenti (cessione di area per realizzazione di infrastruttura del territorio costituita da una pista ciclabile) non rientrano tra tali interessi qualificati, che generano l'insorgere di un affidamento giuridicamente tutelabile.



8. In ragione della relativa complessità della vicenda sottostante (in cui, all'interno della stessa procedura di piano, prima è stata riconosciuta la capacità edificatoria ai lotti dei ricorrenti, e poi con successiva delibera tale capacità è stata negata) sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite.

**P.Q.M.**

*Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. II, così definitivamente pronunciando,*

Respinge il ricorso in epigrafe.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 9. 1. 2009, con l'intervento dei signori magistrati

Mario Arosio, Presidente

Carmine Spadavecchia, Consigliere

Carmine Russo, Referendario relatore.

L'estensore

Il Presidente