

N. 03887/2009 REG.SEN.

N. 00277/2006 REG.RIC.



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 277 del 2006, proposto da:
BRAMBILLA Antonio e SALA Franca, rappresentati e difesi dagli avv.ti Matteo Notaro, Nerino Mariani e Marco Mariani, elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Milano, piazza del Liberty 8

contro

- COMUNE di MERATE, in persona del Sindaco pro tempore, Giovanni Battista Albani, rappresentato e difeso dall'avv. Yvonne Messi, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Andrea Parisi in Milano, viale Regina Margherita 30
- PROVINCIA di LECCO, non costituita in giudizio

per l'annullamento

relativamente alla proprietà dei ricorrenti, della variante generale al PRG, e specificamente: delle delibere di consiglio comunale 25 novembre 2003 n. 41 (adozione), 17 aprile 2004 n. 16 (controdeduzioni alle osservazioni), 5 ottobre 2005 n. 38 (approvazione variante), nonché della delibera di giunta provinciale 27 luglio 2004 n. 235 (parere di compatibilità della variante col PTCP).

Visto il ricorso, notificato il 30 dicembre 2005 e depositato il 28 gennaio 2006;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 20 maggio 2009, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, gli avv.ti Matteo Notaro e Nerino Mariani per i ricorrenti, l'avv. Emanuela Poggi (su

delega dell'avv. Messi) per il Comune resistente;

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. I ricorrenti sono proprietari in Merate di un terreno di 2.745 mq, censito in catasto al mappale n. 971.

Essi premettono di avere chiesto da anni, per esigenze familiari e non speculative, che il fondo venisse dotato di capacità edificatoria.

Col ricorso in esame censurano l'operato del Comune, che, dopo avere accolto le loro istanze rendendo edificabile l'area di proprietà sia in sede di adozione (delibera C.C. 25 novembre 2003 n. 41), sia in sede di esame delle loro osservazioni (delibera C.C. 17 aprile 2004 n. 16), ha nuovamente privato l'area di capacità edificatoria in sede di approvazione della variante (delibera C.C. 5 ottobre 2005 n. 38) dando seguito alla indicazioni della Provincia: la quale, in sede di verifica di compatibilità della variante con il piano territoriale di coordinamento provinciale, aveva raccomandato di rivalutare le previsioni insediative localizzate in prossimità del corridoio ecologico e del S.I.C. Lago di Sartirana (delibera di giunta provinciale 27 luglio 2004 n. 235).

2. Questi i motivi di ricorso:

- modificando, in sede di approvazione, la destinazione impressa alle aree dei ricorrenti in sede di adozione della variante (e di controdeduzioni), il Comune avrebbe adottato una (nuova) variante sostanziale senza il prescritto procedimento e senza assicurare alle interessate le dovute garanzie di partecipazione (primo motivo);

- la modifica di destinazione, contestata dai ricorrenti, poggerebbe sull'erroneo presupposto che la Provincia avesse impartito al riguardo indicazioni prescrittive e tassative, mentre la Provincia si era limitata a segnalare l'opportunità di rivalutare le previsioni insediative localizzate in prossimità del corridoio ecologico; peraltro, a fronte delle indicazioni del tutto generiche della Provincia, il Comune avrebbe dovuto definire il concetto di "prossimità" e giustificare con adeguata motivazione la scelta di rendere inedificabile un'area classificata come "a bassa sensibilità paesistica" (secondo motivo);

- la modifica della variante doveva ritenersi soggetta a nuova pubblicazione, da effettuarsi nelle forme legali, per consentire a tutti di presentare osservazioni; il Comune si è limitato invece ad un avviso generico, con conseguente disparità di trattamento tra chi, avendone avuto notizia, ha presentato osservazioni (poi valutate in sede di approvazione) e chi, in assenza di pubblicazione nelle forme dovute, non ha avuto tale possibilità (terzo motivo);

- incompetenza della Giunta provinciale, dovendo ritenersi di competenza del Consiglio i pareri di compatibilità con il PTCP (quarto motivo);

- straripamento di competenze, non spettando alla Provincia di interloquire nelle scelte pianificatorie del Comune se non "in relazione agli interessi propri garantiti dal PTCP" (quinto motivo).

3. Il ricorso, cui resiste il Comune, è infondato.

Va premesso in punto di fatto che:

- l'intero territorio del comune di Merate è soggetto al vincolo di tutela paesaggistico ambientale ai sensi della legge n. 1497/1939 (ora decreto legislativo n. 42/2004, codice dei beni culturali e del paesaggio);

- in base al PRG previgente le aree dei ricorrenti avevano destinazione agricola;

- il PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale) comprende nel Quadro Strategico, tra gli areali e fasce a forte potenzialità ecologica, il "corridoio ecologico" di connessione tra il Parco di Montevicchia e del Curone ed il Parco Regionale Adda Nord;

- nell'esprimere il parere di compatibilità della variante col PTCP la Provincia di Lecco ha segnalato al Comune l'opportunità di "rivalutare le previsioni insediative localizzate in prossimità del corridoio ecologico e del S.I.C. lago di Sartirana in considerazione delle caratteristiche paesaggistiche, geologiche e geomorfologiche del territorio interessato ..., atteso che progressive urbanizzazioni di porzioni di territorio possono limitare fortemente la salvaguardia di tali ambiti";

- il Comune ha dato seguito all'invito includendo l'area tra gli ambiti di rilevanza ambientale storica, quale zona R.A.;

- in base all'art. 31a delle norme tecniche di attuazione la zona R.A. "costituisce la parte di maggior superficie del corridoio ecologico" ed ammette esclusivamente le attività e gli interventi propri delle zone agricole.

4. Ora, in ordine alla censura di incompetenza dedotta con il quarto motivo, è sufficiente richiamare la recente decisione 28 maggio 2009 n. 3333 con cui il Consiglio di Stato (Sez. VI) ha ritenuto di competenza della giunta provinciale emettere pareri di compatibilità di uno strumento urbanistico comunale (si trattava, nel caso esaminato, di un programma integrato di intervento) con il PTCP.

5. In ordine al quinto motivo, che imputa alla Provincia di avere travalicato l'ambito delle proprie competenze, deve darsi atto che, secondo l'art. 13, quinto comma, della legge regionale sul governo del territorio (l.r. Lombardia 11 marzo 2005 n. 12), la provincia "valuta esclusivamente la compatibilità del documento di piano con il proprio piano territoriale di coordinamento".

Tuttavia, considerato che alla provincia è demandata la tutela dei valori paesaggistici, ritiene il Collegio che non possa ritenersi illegittimo un parere di compatibilità che non si limiti a dettare prescrizioni di adeguamento correlate alle previsioni del PTCP aventi efficacia prevalente e vincolante, ma contenga anche (mere) raccomandazioni affinché il Comune riveda le proprie previsioni: e ciò perché tali raccomandazioni, indicazioni o inviti, ispirati alla tutela dei valori ambientali, ben si rapportano a quella funzione (ed efficacia) di "orientamento, indirizzo e coordinamento" che l'art. 2, quarto comma, della legge regionale citata attribuisce espressamente al piano territoriale regionale ed ai piani territoriali di coordinamento provinciali.

6. Per quanto riguarda le censure di carattere procedimentale, trasversali ai primi tre motivi di ricorso, osserva il Collegio che la legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1, invocata dai ricorrenti, non prevede che le forme di pubblicità previste per l'avvio del procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale e per il deposito del piano adottato (art. 3, comma 13) debbano essere reiterate ogni qualvolta, nel corso del procedimento, le previsioni iniziali vengano modificate.

Valgono al riguardo i principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di modifiche apportate dalla Regione (o su impulso della Regione): nel senso che non si impone la riadozione o la ripubblicazione del piano (o della variante) né quando si tratti di modifiche obbligatorie, introdotte d'ufficio dalla Regione per assicurare il rispetto del piano territoriale di coordinamento (a fini di tutela del paesaggio e dell'ambiente, di rispetto degli standard minimi, ecc.), né quando si tratti di modifiche "facoltative" prive di carattere sostanziale, effettuate dalla Regione o dal Comune per effetto del recepimento di raccomandazioni regionali (Cons. Stato IV 5.3.08 n. 925).

Ora, le modifiche che determinano innovazioni sostanziali sono quelle di rilevante entità che alterano i canoni guida del piano adottato (Cons. Stato IV 15.7.08 n. 3518; 5.3.08 n. 925; 31.1.05 n. 259). Non riveste tale carattere una modifica di destinazione, riguardante un'area specifica e ristretta, che, variando la previsione iniziale di edificabilità (innovativa rispetto al passato), restituisca all'area quel carattere di inedificabilità che essa ha sempre avuto.

Nel caso in esame, pertanto, la modifica apportata dal Comune in sede di approvazione non richiedeva una nuova pubblicazione della variante.

E ciò senza considerare che il Comune ha assicurato comunque al proprio operato una pubblicità preventiva, informando la cittadinanza, con avviso in data 22 agosto 2005, che si apprestava a deliberare, in una seduta consiliare imminente, l'accoglimento delle osservazioni formulate dalla Provincia, mettendo a disposizione del pubblico gli elaborati concernenti alla verifica di compatibilità.

7. Nel merito, ritiene il Collegio che la modifica di destinazione vada esente dalle censure mosse in ricorso.

Vero è che in fase di adozione il Comune aveva classificato l'area di cui è causa in zona C3 (a prevalente destinazione residenziale rada di completamento), mentre in sede di approvazione ne ha esclusa l'edificabilità, ripristinandone la destinazione agricola, ancorché l'area sia situata solo "in prossimità", ma non all'interno del corridoio ecologico (cfr. tavola 5.5, "azzonamento adottato - verifica di compatibilità PTCP", doc. 9 ricorso).

E' tuttavia sufficiente uno sguardo alle tavole di piano per avvedersi come le aree dei ricorrenti, per un verso, siano effettivamente prossime al corridoio ecologico, come definito dalla Provincia (cfr. tavola 5.5, Azzonamento adottato - verifica di compatibilità PTCP, doc. 9 fasc. ricorso); e, per altro verso, rientrino nella zona R.A., come delimitata dal Comune in sede di approvazione della variante (cfr. stralcio PREG approvato, doc. 8 fasc. Comune).

Dunque, come chiaramente risulta dalle tavole del piano approvato, che delimitano la zona R.A. con l'apposito contrassegno grafico delle "salvaguardie ambientali", la

modifica di destinazione è riconducibile alla scelta del Comune - che ha così ritenuto di corrispondere alle raccomandazioni provinciali - di ampliare il corridoio ecologico, precludendo l'espansione residenziale nelle aree ancora libere (già classificate come agricole) comprese in tale zona.

8. Ora, secondo giurisprudenza costante, ribadita anche recentemente da questo Tribunale (TAR Milano 2[^], 23.1.09 n. 197), anche l'atto di approvazione ha un suo contenuto specifico di discrezionalità, e una discrezionalità molto ampia caratterizza in genere le scelte pianificatorie, sicché, salvo il caso in cui esistano interessi qualificati (qui non ravvisabili), non v'è obbligo per il Comune di motivare le scelte che riducono o escludono la capacità edificatoria.

La discrezionalità può ben esplicitarsi nel senso di discostarsi, in modo più restrittivo, dalle prescrizioni del P.T.C.P. Il quale, come strumento di tutela ambientale sovraordinato, pone un limite minimo (negativo) alla discrezionalità programmatica del comune, nel senso che il comune non può attenuare la tutela ambientale ampliando le facoltà di edificazione; ma non esclude per contro (in positivo) che la previsione pianificatoria comunale possa legittimamente dislocarsi, rispetto al piano provinciale, in termini concretamente più rigorosi in relazione alle finalità ambientali (cfr. Cons. Stato IV, 1.10.07 n. 5058 e n. 5041).

In definitiva, come già statuito da questo Tribunale (sent. 197/09 cit.), il Comune conservava, in fase di approvazione, il potere di (ri)perimetrare il corridoio ecologico.

L'esercizio di tale potere non può per ciò solo essere ritenuto illegittimo, e la censura di difetto di motivazione non ha ragion d'essere, essendo chiare le ragioni per cui non è stata attribuita destinazione residenziale ai suoli di cui è causa.

9. Per le considerazioni esposte il ricorso va respinto. Si ravvisano tuttavia sufficienti motivi per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia respinge il ricorso.

Spese compensate.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20/05/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere, Estensore

Silvia Cattaneo, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/06/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO

n