

N. 04616/2009 REG.SEN.  
N. 02482/2003 REG.RIC.  
N. 00223/2004 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 2482 del 2003, proposto da:

Ib Uno Spa, rappresentata e difesa dall'avv. Guido Alberto Inzaghi, presso il cui studio, in Milano, via Casati n. 1, è elettivamente domiciliata;

***contro***

Provincia di Milano, rappresentata e difesa dagli avv. Angela Bartolomeo, Elisabetta Baviera, Marialuisa Ferrari, Luciano Fiori, elettivamente domiciliata presso gli uffici dell'avvocatura, in Milano, via Vivaio 1;

***nei confronti di***

Regione Lombardia, non costituitasi in giudizio;

Comune di Burago di Molgora, non costituitosi in giudizio;

Sul ricorso numero di registro generale 223 del 2004, proposto da:

I.B. Uno Spa, rappresentata e difesa dall'avv. Guido Alberto Inzaghi, presso il cui studio, in Milano, via Casati n. 1, è elettivamente domiciliata;

***contro***

Provincia di Milano, rappresentata e difesa dagli avv. Angela Bartolomeo, Elisabetta Baviera, Marialuisa Ferrari, Luciano Fiori, elettivamente domiciliata presso gli uffici dell'avvocatura provinciale in Milano, via Vivaio, 1;

*nei confronti di*

Regione Lombardia, non costituitasi in giudizio;

Comune di Burago di Molgora, non costituitosi in giudizio;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 2482 del 2003:

in parte qua della delibera del Consiglio Provinciale di Milano del 25 settembre 2002, avente ad oggetto "adozione del piano territoriale provinciale ai sensi dell'art. 3, c. 31, l. Regione Lombardia n. 1/2000", dei relativi allegati e di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale; nonché per l'accertamento del diritto al risarcimento del danno;

quanto al ricorso n. 223 del 2004:

in parte qua della delibera del Consiglio Provinciale di Milano del 14 ottobre 2003, avente ad oggetto "approvazione definitiva del piano territoriale provinciale ai sensi dell'art. 3, c. 34, l. Regione Lombardia n. 1/2000", dei relativi allegati e di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale; nonché per l'accertamento del diritto al risarcimento del danno.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Milano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 01/07/2009 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti gli avv. Giuliani (in sostituzione di Inzaghi) e Bartolomeo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue::

## FATTO

1. La Ib Uno s.p.a. è proprietaria di numerose aree site al margine est del Comune di Burago di Molgora aventi destinazione E1 (agricola), E3 e D2 (insediamenti produttivi industriali ed artigianali di nuovo impianto).
2. Con il ricorso n. 2482/2003, la società ricorrente impugna la delibera con cui la Provincia di Milano ha adottato il piano territoriale di coordinamento provinciale nella parte in cui inserisce le aree di sua proprietà, sia quelle a destinazione agricola che quelle a destinazione industriale, nella Tavola n. 3, tra gli ambiti di rilevanza paesistica ai sensi dell'art. 31 delle n.d.a.
3. Queste le censure formulate: I. violazione e falsa applicazione dell'art. 20, d.lgs. n. 267/2000 in relazione dall'art. 3, c. 26, lett. a) e c) e c. 28, l. Regione Lombardia n. 1/2000; eccesso di potere per assoluta contraddittorietà dei presupposti di fatto e di diritto, per assoluta carenza di istruttoria, difetto di motivazione e sviamento della causa tipica; II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, c. 25, l. Regione Lombardia n. 1/2000: il p.t.c.p. non recepisce una specifica proposta in merito al suddetto inserimento; III. violazione e falsa applicazione dell'art. 3, c. 37 e 38, l. Regione Lombardia n. 1/2000; eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria; perplessità.
4. L'amministrazione intimata si è costituita in giudizio e, oltre a dedurre l'infondatezza nel merito della domanda, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.
5. Con ricorso n. 223/2004, la Ib Uno s.p.a. impugna la delibera del Consiglio Provinciale di Milano avente ad oggetto l'approvazione definitiva del piano territoriale di coordinamento provinciale nella parte in cui conferma l'inserimento delle aree di sua proprietà, sia quelle a destinazione agricola sia quelle a destinazione industriale, nella Tavola n. 3, tra gli ambiti di rilevanza paesistica ai

sensi dell'art. 31 delle n.d.a. per i seguenti motivi: I. violazione e falsa applicazione dell'art. 20, d.lgs. n. 267/2000 in relazione dall'art. 3, c. 26, lett. a) e c) e c. 28, l. Regione Lombardia n. 1/2000; eccesso di potere per assoluta contraddittorietà dei presupposti di fatto e di diritto, per assoluta carenza di istruttoria, difetto di motivazione e sviamento della causa tipica; II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, c. 25, l. Regione Lombardia n. 1/2000: il p.t.c.p. non recepisce una specifica proposta in merito al suddetto inserimento; III. violazione e falsa applicazione dell'art. 3, c. 38, l. Regione Lombardia n. 1/2000; eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria; perplessità.

6. L'amministrazione provinciale si è costituita anche in questo giudizio e, oltre a dedurre l'infondatezza nel merito della domanda, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

7. All'udienza pubblica dell'1 luglio 2009 i ricorsi sono stati ritenuti per la decisione.

## DIRITTO

1. I due ricorsi di cui in epigrafe, pervenuti alla stessa udienza di trattazione, vanno riuniti per evidenti ragioni di connessione, per essere decisi con un'unica sentenza.

2. Il Collegio esamina preliminarmente l'eccezione - proposta dall'amministrazione provinciale - di inammissibilità dei ricorsi per carenza di interesse.

3. L'eccezione è fondata.

4. Ai sensi dell'art. 20, d.lgs. n. 267/2000, la Provincia, "ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali”.

5. L'art. 15, l. Regione Lombardia n. 12/2005, demanda al p.t.c.p. la definizione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del proprio territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale e precisa che il p.t.c.p. è atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia ed ha efficacia paesaggistico-ambientale.

6. Il piano territoriale di coordinamento provinciale ha, dunque, natura di atto di coordinamento e di indirizzo tipico della programmazione intermedia (Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1493; T.A.R. Emilia Romagna Parma, sez. I, 10 marzo 2008, n. 130; Tar Toscana, sez. III, 11 marzo 2004, n. 680).

7. Il rapporto tra la pianificazione provinciale e quella comunale non si pone in termini di gerarchia. La giurisprudenza è, difatti, concorde nell'affermare che la risalente nozione del sistema pianificatorio urbanistico come ordinato "a cascata" e cioè in forma sostanzialmente gerarchica si pone in contrasto con il principio costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali (art. 118 Cost.), nonché con il criterio generale di riparto delle competenze in materia urbanistica delineato dalla normativa statale.

8. In un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall'altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato

nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata. Ciò comporta che il Comune, se non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, può però discrezionalmente concretizzarne i contenuti (Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 2007, n. 5058).

9. Il p.t.c.p. si pone, dunque, per lo più, quale atto di indirizzo le cui determinazioni, per avere uno specifico effetto vincolante, dovranno essere recepite dallo strumento di pianificazione comunale.

10. L'art. 4 delle n.d.a. del piano territoriale di coordinamento provinciale impugnato prevede che il p.t.c.p. contenga tre differenti tipologie di disposizioni normative: a) indirizzi; b) direttive; c) prescrizioni.

11. Per indirizzi si intendono le disposizioni volte a “fissare obiettivi per l'attività di pianificazione comunale o provinciale di settore”; le direttive sono invece “disposizioni da osservare nell'attività di pianificazione comunale e provinciale di settore”.

12. Solamente per le prescrizioni c.d. “dirette”, l'art. 4 dispone che siano conformative della proprietà e che incidano direttamente sul regime giuridico dei beni, regolandone gli usi e le trasformazioni ammissibili, ed un'automatica prevalenza sulle disposizioni degli strumenti di pianificazione comunale vigenti.

13. Al contrario, le prescrizioni indirette “non sono immediatamente precettive ma assumono efficacia attraverso il loro recepimento o negli strumenti urbanistici comunali o attraverso accordi con le amministrazioni interessate comunali o sovra comunali”.

14. Per costante giurisprudenza, l'interesse a ricorrere deve essere caratterizzato dai requisiti della personalità - il risultato di vantaggio deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente - dell'attualità - l'interesse deve sussistere al momento del

ricorso, non essendo sufficiente a sorreggere quest'ultimo l'eventualità o l'ipotesi di una lesione - e della concretezza - l'interesse a ricorrere va valutato con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del ricorrente.

15. Ai fini della ammissibilità di una domanda giudiziale, è, dunque, necessaria l'esistenza di un provvedimento lesivo che abbia posto il ricorrente in una situazione sfavorevole ovvero gli abbia sottratto una posizione giuridica favorevole. Anche la lesione subita dall'interesse sostanziale del ricorrente (ed in conseguenza della quale egli agisce in giudizio) deve, quindi, costituire una conseguenza immediata e diretta del provvedimento dell'amministrazione e dell'assetto di interessi con esso introdotto, deve inoltre essere concreta e non meramente potenziale.

16. La disposizione censurata con i presenti ricorsi - come riconosciuto dalla stessa ricorrente - ha natura di prescrizione indiretta: essa non produce, dunque, un effetto diretto sulle aree in questione, in quanto la sua efficacia è subordinata al recepimento nello strumento urbanistico il quale provvederà discrezionalmente a concretizzarne i contenuti. L'art. 31 delle n.d.a. prevede, difatti che l'individuazione degli ambiti di rilevanza paesistica proposti nella tavola 3 assuma efficacia di prescrizione diretta solo nei casi di cui al comma 5 dell'art. 4 (e, dunque, solo per le aree soggette a vincoli vigenti di cui al d.lgs. n. 490/1999, artt. 2, 139 e 146, per le aree sottoposte alla disciplina del p.a.i. vigente di cui all'art. 16 ed "elementi esattamente individuabili in conseguenza delle loro caratteristiche fisiche distintive quali i fontanili di cui al comma 3, lett. a) dell'art. 34, i geositi di cui all'art. 52 e gli alberi monumentali di cui all'art. 65, ancorché non ricadenti nelle aree di cui alle lettere a) e b)").

17. Tale disposizione, per il suo carattere di mera prescrizione indiretta, è, di per sé, inidonea a produrre la definitiva lesione dell'interesse del ricorrente, lesione che si

verificherà, se del caso, soltanto con l'adozione dell'atto di pianificazione comunale (Tar Lombardia, Milano, sez. II, 24 febbraio 2009, n. 1357).

18. L'interesse azionato difetta, dunque, dei requisiti di attualità e concretezza, essendo la lesione lamentata meramente potenziale (come è, altresì, dimostrato dalla circostanza, riferita dalla stessa ricorrente, dell'avvenuto rilascio da parte del Comune di Burago di titoli edilizi per la realizzazione di interventi di riqualificazione e ricostruzione su alcune delle aree in questione).

21. Per le ragioni esposte i ricorsi sono dunque inammissibili per carenza di interesse.

22. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in euro 3.000,00, oltre oneri di legge.

P.Q.M.

Dichiara i due ricorsi riuniti inammissibili.

Condanna la ricorrente al pagamento, a favore della Provincia di Milano, delle spese del presente giudizio che quantifica in euro 3.000,00 (tremila/00) oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 01/07/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Silvana Bini, Primo Referendario

Silvia Cattaneo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/09/2009

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

IL SEGRETARIO