

N. 04467/2009 REG.SEN.
N. 00195/2004 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 195 del 2004, proposto da:

A2A Spa (Già AEM Spa), rappresentata e difesa dagli avv. Alberto Solci, Maria Sala e Claudio Sala, presso lo studio dei quali, in Milano, via Hoepli, 3, è elettivamente domiciliata;

contro

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

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'Marco Cederle, domiciliata presso gli uffici dell'avvocatura, in Milano, via Fabio Filzi 22;

nei confronti di

Comune di Milano, non costituitosi in giudizio;

Consorzio Parco Agricolo Sud Milano, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento in parte qua

della deliberazione del Consiglio Provinciale di Milano n. 55 del 14.10.2003 avente ad oggetto "approvazione definitiva del piano territoriale provinciale ai sensi dell'art. 3, c. 34, l. Regione Lombardia n. 1/2000", nonché di ogni altro atto connesso e, in particolare della deliberazione 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" e della deliberazione della Giunta Regionale n. 12404 del 14 marzo 2003 di approvazione del parere reso ex art. 3, c. 34, l. Regione Lombardia n. 1/2000.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Milano;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 05/06/2009 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti l'avv. Monaco (in sostituzione degli avv. Sala), Bartolomeo e Cederle;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. AEM s.p.a., oggi A2A, è proprietaria dell'area situate a Milano, via Cavriana, n. 32, contraddistinto catastalmente al foglio 397, mapp. da 12 a 17 e da 100 a 102, della superficie complessiva di mq 20.414, ricompresa dal p.r.g. vigente in zona omogenea B1, con destinazione ST (aree per servizi ed impianti tecnologici) ed inserita altresì dalla delibera della G.R. n. 7/818 del 3.8.2000 nel perimetro del Parco Agricolo sud di Milano.

2. La società ricorrente impugna le delibere del Consiglio Provinciale di Milano di adozione e di l'approvazione definitiva del piano territoriale di coordinamento provinciale e la deliberazione della Giunta Regionale n. 12404 del 14 marzo 2003 di approvazione del parere reso ex art. 3, c. 34, l. Regione Lombardia n. 1/2000 contestando l'inserimento dell'area di sua proprietà nei "parchi urbani e aree per la fruizione", disciplinata dall'art. 35 delle n.d.a. per i seguenti motivi:

I. eccesso di potere sotto il profilo del mancato coordinamento tra la volontà espressa dalla Provincia in sede di elaborazione del p.t.c.p. (che prevede una destinazione che consente solo un utilizzo per manifestazioni culturali e sportive) e il deliberato del Consiglio direttivo del Parco agricolo sud di Milano (che ha affermato la compatibilità con il p.t.c.p. del Parco dell'intervento di demolizione di un gasometro e di realizzazione di un nuovo edificio per la sede di AEM, autorizzato dal Comune di Milano con permesso di costruire del 19.11.2003); contraddittorietà;

II. eccesso di potere sotto il profilo della carenza di istruttoria e conseguente travisamento dei fatti; carenza dei presupposti; genericità della motivazione: gli atti impugnati non hanno tenuto in considerazione le previsioni urbanistiche del p.r.g. vigente che destinano l'area in questione a "zona per servizi ed impianti tecnologici";

III. errata e falsa applicazione dell'art. 3, c. 31, l.r. 1/2000; difetto di valutazione e di motivazione.

3. La Provincia di Milano e la Regione Lombardia si sono costituite in giudizio e, oltre a dedurre l'infondatezza nel merito della domanda, hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

4. L'eccezione di inammissibilità del ricorso è fondata.

5. 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, predisporre 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.”

6. 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.

7. 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).

8. 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.

9. 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, 01 ottobre 2007, n. 5058).

10. 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.

11. 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.

12. 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".

13. 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.

14. 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”.

15. 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.

16. 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.

17. La disposizione censurata con il presente ricorso non ha natura di prescrizione diretta: essa non produce, dunque, un effetto diretto sull'area in questione, in quanto la sua efficacia è subordinata al recepimento nello strumento urbanistico il quale provvederà discrezionalmente a concretizzarne i contenuti.

L'art. 4 delle n.d.a. precisa, difatti, al comma 6, lett. c), che le prescrizioni che riguardano gli ambiti e gli elementi a valenza paesistica e di difesa del suolo all'interno dei Parchi regionali disciplinati dal piano territoriale vigente hanno natura di prescrizioni indirette. L'art. 35 delle norme di attuazione, nella parte in cui ha ad oggetto i parchi previsti dai piani territoriali di coordinamento dei parchi regionali - che è quella che viene in rilievo in questa sede, essendo l'area in

questione inserita nel Parco Agricolo Sud Milano – è, dunque, una mera prescrizione indiretta.

18. Tale disposizione è, dunque, 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).

19. L'interesse azionato difetta, dunque, dei requisiti di attualità e concretezza, essendo la lesione lamentata meramente potenziale, come è, altresì, dimostrato dall'avvenuto rilascio da parte del Comune di Milano di un titolo edilizio per la realizzazione di interventi di demolizione e nuova costruzione sull'area in questione in data 19.11.2003, successivamente, quindi, all'approvazione del p.t.c.p.

20. Per le ragioni esposte il ricorso è dunque inammissibile per carenza di interesse.

21. Sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Dichiara il ricorso inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 05/06/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Silvia Cattaneo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/07/2009

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

IL SEGRETARIO