

Publicato il 12/03/2021

N. 00653/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 02211/2012 REG.RIC.  
N. 02836/2018 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 2211 del 2012, proposto da

- Rialto S.p.A., già Rialto S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Marco Sica ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Via della Guastalla n. 2;

*contro*

- il Comune di Villasanta, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Alberto Fossati e Cristina Ciarcia ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli stessi in Milano, Corso di Porta Vittoria n. 28;

sul ricorso numero di registro generale 2836 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

- Rialto S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Marco Sica ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Via della Guastalla n. 2;

*contro*

- il Comune di Villasanta, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Alberto Fossati ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Corso di Porta Vittoria n. 28;
- la Provincia di Monza e della Brianza, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;
- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;
- il Comune di Arcore, in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio;

*nei confronti*

- Fallimento Lombarda Petroli S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Umberto Grella ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Via Cesare Battisti n. 21;
- Rovagnati S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 2211 del 2012:

- delle deliberazioni del Consiglio comunale di Villasanta n. 156 del 6 marzo 2012 e n. 157 dell'8 marzo 2012, aventi ad oggetto "*Piano di governo del territorio, adottato con deliberazione di consiglio comunale n. 123 del 19.07.2011: esame e controdeduzioni alle osservazioni pervenute ed approvazione definitiva, ai sensi della legge regionale n. 12/2005*", nella parte in cui hanno respinto l'osservazione rubricata al n. 44, presentata da Rialto S.r.l., ed è stata classificata in via definitiva l'area di proprietà di quest'ultima in zona UT A1: aree della produzione agricola;
- della deliberazione consiliare n. 123 del 19 luglio 2011 con la quale è stato adottato il P.G.T. di Villasanta, nella parte in cui l'area di proprietà di Rialto S.r.l. è stata classificata in zona UT A1: aree della produzione agricola;

- dell'atto privo di sottoscrizione e numero di protocollo, allegato alla deliberazione consiliare n. 157/2011 e denominato "*Determinazioni in merito alle osservazioni presentate*";

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali;

quanto al ricorso introduttivo n. 2836 del 2018:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Villasanta n. 17 del 21 settembre 2018, con cui è stata adottata la "*proposta di variante del documento di piano, del piano dei servizi e del piano delle regole nonché dell'aggiornamento della componente geologica, idrogeologica e sismica e del reticolo idrico minore*" con immediati effetti di salvaguardia, nella parte in cui ha classificato l'area di proprietà della ricorrente Rialto S.p.A. in zona agricola;

- della deliberazione della Giunta comunale di Villasanta n. 160 del 25 settembre 2018, con cui è stato disposto di differire "*la valutazione della richiesta di convocazione della conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'art. 14 comma 3 della L. 241/1990*" per l'esame del progetto di fattibilità relativo all'ampliamento del centro di produzione, di confezionamento e distribuzione ai punti vendita ad insegna "*Il Gigante*", presentato dalla ricorrente, "*entro 30 giorni dalla conclusione del procedimento di variante al PGT*";

- se ed in quanto necessario, della nota prot. n. AOO.C\_a816.28/09/2018.0021606 datata 27 settembre 2018, con cui il Comune ha comunicato che "*con Deliberazione di Giunta Comunale n. 160 del 25/09/2018 è stato stabilito di differire la valutazione della richiesta di convocazione della conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'art. 14 comma 3 della L. 241/1990 entro 30 giorni dalla conclusione del procedimento di variante al PGT*";

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, conosciuti e non conosciuti;

quanto al primo ricorso per motivi aggiunti:

- della nota prot. Class. 01.06.0 Fasc.7 ricevuta in data 11 dicembre 2018, con cui il Comune di Villasanta ha comunicato che la restituzione delle somme

anticipate da Rialto S.p.A., in esecuzione del Protocollo d'intesa, non è stata prevista in bilancio;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, conosciuti e non conosciuti, a cominciare, se ed in quanto necessario, dal Bilancio preventivo e consuntivo relativo all'esercizio 2018, nonché di tutti quelli successivi che non dovessero prevedere la restituzione delle somme sopra indicate;

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Villasanta n. 16 del 4 marzo 2019, pubblicata in data 24 aprile 2019, con cui è stata approvata, in via definitiva, la Variante al P.G.T. adottata con deliberazione consiliare n. 17/2018, impugnata con il ricorso introduttivo, e sono state respinte le osservazioni proposte da Rialto S.p.A.;

- della nota del Comune di Villasanta prot. AOO.C\_a816.09/04/2019.0008534, ricevuta in data 9 aprile 2019, con cui *“si comunica che con deliberazione della Giunta Comunale n. 41 del 19/03/2019 è stato deliberato di non procedere alla convocazione della conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'art. 14 comma 3 della L. 241/1990 non rilevandone i presupposti alla luce dell'approvazione della variante generale al PGT che ha confermato la destinazione agricola delle aree oggetto della richiesta”*;

- della deliberazione della Giunta comunale n. 41 del 19 marzo 2019, pubblicata all'Albo Pretorio in data 3 aprile 2019;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Villasanta, con riferimento ad entrambi i ricorsi, e del Fallimento Lombarda Petroli S.p.A., con riguardo al ricorso R.G. n. 2836/2018;

Vista l'ordinanza n. 93/2019 con cui è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati con il ricorso R.G. n. 2836/2018;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Tenutasi l'udienza in data 16 febbraio 2021, senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

### FATTO

1. Con ricorso R.G. n. 2211/2012, notificato in data 30 luglio 2012 e depositato il 21 settembre successivo, la società Rialto S.r.l. ha impugnato le deliberazioni del Consiglio comunale di Villasanta n. 156 del 6 marzo 2012 e n. 157 dell'8 marzo 2012, aventi ad oggetto *“Piano di governo del territorio, adottato con deliberazione di consiglio comunale n. 123 del 19.07.2011: esame e controdeduzioni alle osservazioni pervenute ed approvazione definitiva, ai sensi della legge regionale n. 12/2005”*, nella parte in cui hanno respinto l'osservazione rubricata al n. 44, presentata da essa ricorrente, ed è stata classificata in via definitiva l'area di proprietà di quest'ultima in zona UT A1: aree della produzione agricola.

La società ricorrente è proprietaria di un'area sita nel Comune di Villasanta (mappali nn. 1, 2 e 17), allo stato inutilizzata e confinante, sui lati nord ed est, con un altro compendio, sempre di proprietà della predetta ricorrente e dalle caratteristiche omogenee, che il P.G.T. del Comune di Arcore, ove ricade la suddetta area, ha destinato ad interventi di carattere produttivo. Tale comparto, separato dal resto del territorio comunale a sud dalla SP 45 e ad ovest da una linea ferroviaria, rappresenterebbe un reliquato urbanistico, intercluso tra importanti assi viari e lotti produttivi, avente una vocazione allo sviluppo sia per le sue caratteristiche dimensionali, sia per la sua localizzazione, stante la prossimità ad importanti infrastrutture (viaria e di trasporto) e la contiguità con comparti già oggetto di sviluppo (in particolare quello ubicato nel Comune di Arcore), con i quali sarebbe funzionalmente collegato. Alla luce di ciò, nel 2007 è stato predisposto un Protocollo d'intesa

tra la ricorrente e il Comune di Villasanta con cui si è previsto l'impegno di quest'ultimo ad attribuire alle predetta area una destinazione produttiva al fine di realizzare almeno 59.814 mq di s.l.p., con il correlato impegno della ricorrente di provvedere al pagamento del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione più smaltimento rifiuti) previsto per la trasformazione del comparto e, in aggiunta, di mettere a disposizione la somma di € 1.300.000,00 per la realizzazione di opere di interesse generale (pista ciclabile, sottopasso, fermata autobus), dirette a riqualificare la zona interessata dall'intervento, e fare fronte ad esigenze del bilancio comunale. In esecuzione del richiamato Protocollo, in data 19 novembre 2007, la ricorrente ha versato nelle casse comunali la somma di € 500.000,00 e poi ha corrisposto € 90.535,80 per eseguire la progettazione di una fermata TPL e di una pista ciclopedonale, la realizzazione della fermata TPL e lo spostamento degli impianti telefonici. Con deliberazione consiliare n. 123 del 19 luglio 2011, è stato adottato il Piano di Governo del Territorio che ha classificato l'area di proprietà della ricorrente (e oggetto del menzionato Protocollo) in zona "UT A1: aree della produzione agricola", ovvero in ambiti in cui "sono compresi suoli adatti all'agricoltura e destinati a seminativo o prati e pascoli", pur trattandosi, a giudizio della parte ricorrente, di un comparto completamente incolto, inadatto all'agricoltura e privo di qualsiasi funzione agrosilvopastorale e di pregio sul piano ambientale/paesaggistico. Inoltre, l'area è stata inserita nel sistema rurale paesistico ambientale e assoggettata alla misura "salvaguardia delle Aree agricole", in quanto zona di "salvaguardia e valorizzazione delle aree agricole quale presidio ambientale e paesistico del territorio". La ricorrente ha presentato le proprie osservazioni, evidenziando sia la violazione delle obbligazioni assunte con la stipulazione del Protocollo di intesa, sia l'errore strategico di non destinare il compendio a funzioni produttive, visto che tale sarebbe la sua effettiva vocazione, stante l'insussistenza di caratteristiche agricole. Con la deliberazione consiliare n. 157 dell'8 marzo 2012, il Comune ha respinto l'osservazione in quanto (i) contrastante "con le linee programmatiche previste dal

*PGT, in particolare per quanto attiene alle politiche territoriali inerenti la localizzazione degli ambiti destinati a nuovi insediamenti, sia sotto il profilo della coerenza territoriale ed ambientale, sia con riguardo agli obiettivi di qualificazione e quantificazione dello sviluppo complessivo previsti nell'arco temporale di riferimento del documento di piano", (ii) causativa di "un apprezzabile incremento della superficie urbanizzata, in contrasto con l'obiettivo di minimizzazione del consumo di suolo e con le strategie assunte dal PGT circa la conservazione degli ambiti della produzione agricola e la valorizzazione e la salvaguardia del paesaggio rurale" e (iii) in assenza della presentazione di alcun Programma integrato di intervento da parte dei soggetti interessati. Quindi è stata confermata integralmente la destinazione agricola dell'area prevista dal P.G.T. adottato.*

Assumendo l'illegittimità delle predette determinazioni, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento per violazione di svariate disposizioni di legge e per eccesso di potere sotto differenti profili; è stata chiesta anche la condanna del Comune all'adempimento delle obbligazioni derivanti dall'accordo stipulato e, in via subordinata, alla restituzione delle somme già corrisposte dalla ricorrente e al risarcimento del danno e/o alla corresponsione di un indennizzo.

Si è costituito in giudizio il Comune di Villasanta, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

2. Con ricorso R.G. n. 2836/2018, notificato in data 26 novembre 2018 e depositato il 17 dicembre successivo, la ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Villasanta n. 17 del 21 settembre 2018, con cui è stata adottata la *"proposta di variante del documento di piano, del piano dei servizi e del piano delle regole nonché dell'aggiornamento della componente geologica, idrogeologica e sismica e del reticolo idrico minore"* con immediati effetti di salvaguardia, nella parte in cui ha classificato l'area di su proprietà in zona agricola, e la deliberazione della Giunta comunale di Villasanta n. 160 del 25 settembre 2018, con cui è stato disposto di differire *"la valutazione della richiesta di convocazione della conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'art. 14 comma 3 della*

L. 241/1990” per l'esame del progetto di fattibilità relativo all'ampliamento del centro di produzione, di confezionamento e distribuzione ai punti vendita ad insegna “*Il Gigante*”, presentato dalla medesima ricorrente, “*entro 30 giorni dalla conclusione del procedimento di variante al PGT*”.

In seguito all'approvazione del P.G.T., avvenuta nel 2012, il Comune ha proposto a Rialto una soluzione di trasformazione del comparto diversa da quella originariamente pattuita, al fine di limitare l'impatto visivo della struttura e ridurre il consumo di suolo, riducendo la superficie coperta da 35.888,40 mq a 19.697,87 mq. La ricorrente ha perciò prospettato la possibilità di ampliare l'attuale centro produttivo situato nel Comune di Villasanta, dove concentrare anche le analoghe attività esistenti nei Comuni contigui, creando un unico centro per tutta la propria attività propedeutica alla vendita diretta (un edificio produttivo interamente dedicato al ricevimento di tutti i prodotti da recapitare poi ai singoli punti vendita, nonché alla trasformazione dei prodotti freschi in prodotti gastronomici da destinare ai banchi gastronomia, pescheria, panetteria e pasticceria). La ricorrente, in conseguenza di ciò, anche accogliendo le richieste del Comune, ha predisposto uno schema di accordo che, con lettera datata 19 gennaio 2018, l'Amministrazione ha chiesto di “*convertire*” in una bozza di atto unilaterale d'obbligo. Tuttavia in tale procedimento si è innestata l'approvazione del P.T.C.P. (Piano territoriale di coordinamento provinciale) di Monza e della Brianza; difatti, va segnalato che, anteriormente all'adozione dell'impugnata variante al P.G.T. comunale, la Provincia di Monza e della Brianza ha dapprima adottato, nel mese di dicembre 2011, e poi approvato, nel luglio 2013, il citato P.T.C.P., attraverso il quale il compendio di proprietà della ricorrente è stato ricompreso nelle Area agricole di interesse strategico (A.A.S.); la ricorrente peraltro ha impugnato tale determinazione con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che tuttavia è stato respinto con decreto n. 503552/3-511 del 14 marzo 2018, recependo il parere del Consiglio di Stato, I, n. 336 del 9 febbraio 2017. Nel predetto parere si è

stabilito che (i) la scelta di confermare la destinazione agricola all'area di proprietà della ricorrente è legittima, (ii) il Protocollo di intesa è divenuto inefficace in quanto la Rialto non ha presentato nei termini pattuiti alcun P.I.I. e (iii) nessuna violazione dell'affidamento del privato è stata perpetrata, stante la mancata tempestiva proposizione dello schema di P.I.I. necessario per invocare il cambio di zonizzazione di suo diretto interesse. Il Comune, in data 11 aprile 2018, ha segnalato alla ricorrente che non sarebbe stato più possibile dare corso al procedimento, in quanto non di competenza del Consiglio comunale, stanti le superiori previsioni contrarie contenute nel P.T.C.P. di Monza e della Brianza. Con nota del 23 giugno 2018, la ricorrente ha controdedotto alle affermazioni comunali, dichiarandosi disponibile a considerare possibili modifiche agli accordi pregressi, anche intervenendo sullo schema di atto unilaterale d'obbligo redatto in precedenza, considerato il legittimo affidamento da essa maturato circa la trasformazione edificatoria del comparto e l'approvazione del progetto e visti i rilevanti costi già sostenuti in proposito; oltretutto ha presentato delle osservazioni nell'ambito del procedimento di V.A.S. della Variante generale del P.G.T. nel frattempo avviata dal Comune. In data 20 settembre 2018, la ricorrente ha presentato una istanza ai sensi dell'art. 14, comma 3, della legge n. 241 del 1990, al fine di sottoporre alla Conferenza di servizi – cui avrebbero dovuto prendere parte il Comune e tutte le altre Amministrazioni interessate – la proposta relativa all'intervento da realizzare. Il Comune tuttavia, dopo aver respinto le osservazioni alla procedura di V.A.S. poiché attinenti ad *“interessi patrimoniali della ricorrente”*, con deliberazione consiliare n. 17/2018 ha adottato la Variante generale del P.G.T. di conferma della destinazione agricola dell'area di proprietà della ricorrente (non riconoscendo, perciò, quella produttiva oggetto di richiesta da parte di Rialto); con deliberazione della Giunta comunale n. 160/2018, si è ritenuto concluso il procedimento di condivisione del progetto ed è stato differito l'avvio del procedimento per il tramite della

Conferenza di servizi ad una data successiva all'approvazione della Variante di P.G.T.

Assumendo l'illegittimità delle predette determinazioni, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento per violazione di svariate disposizioni di legge e per eccesso di potere sotto differenti profili; anche nel predetto giudizio è stata chiesta la condanna del Comune all'adempimento delle obbligazioni derivanti dall'accordo stipulato e, in via subordinata, alla restituzione delle somme già corrisposte dalla ricorrente e al risarcimento del danno e/o alla corresponsione di un indennizzo.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Villasanta e Fallimento Lombarda Petroli S.p.A., che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Con l'ordinanza n. 93/2019 è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati.

3. Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 11 febbraio 2019 e depositato il 27 febbraio successivo, la ricorrente ha impugnato la nota prot. Class. 01.06.0 Fasc.7 ricevuta in data 11 dicembre 2018, con cui il Comune di Villasanta ha comunicato che la restituzione delle somme anticipate da Rialto S.p.A., in esecuzione del Protocollo d'intesa, non è stata prevista in bilancio.

Successivamente al rifiuto comunale di restituzione dell'importo di € 590.535,80, anticipati dalla ricorrente in vista dello sviluppo dell'area di sua proprietà (con una destinazione produttiva), con istanza datata 12 novembre 2018, Rialto ha chiesto di accedere a tutti gli atti relativi al bilancio di previsione approvato dal Comune nella parte in cui ha previsto la copertura di spesa per la restituzione delle predette somme; con nota prot. Class. 01.06.0 Fasc.7, il Comune ha riscontrato la suddetta istanza, comunicando che la restituzione delle somme anticipate in esecuzione del Protocollo d'intesa non era stata prevista in bilancio *“in quanto per tale obbligazione non risulta ancora definibile l'esigibilità”* e ciò perché la restituzione non sarebbe stata chiesta e la Proposta di ampliamento di attività produttiva presentata dalla ricorrente

sarebbe stata in contrasto con le previsioni prescrittive e prevalenti del P.T.C.P. Con lettera datata 14 dicembre 2018, la ricorrente ha contestato le affermazioni del Comune.

Poi è stato proposto il predetto ricorso, a sostegno del quale sono stati dedotti la violazione di varie disposizioni di legge e l'eccesso di potere sotto differenti profili.

4. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 3 giugno 2019 e depositato il 15 giugno successivo, la ricorrente ha impugnato anche (i) la deliberazione del Consiglio comunale di Villasanta n. 16 del 4 marzo 2019, pubblicata in data 24 aprile 2019, con cui è stata approvata, in via definitiva, la Variante al P.G.T. (adottata con deliberazione consiliare n. 17/2018) e sono state respinte le osservazioni da essa proposte, (ii) la nota del Comune di Villasanta prot. AOO.C\_a816.09/04/2019.0008534, ricevuta in data 9 aprile 2019, con cui *“si comunica che con deliberazione della Giunta Comunale n. 41 del 19/03/2019 è stato deliberato di non procedere alla convocazione della conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'art. 14 comma 3 della L. 241/1990 non rilevandone i presupposti alla luce dell'approvazione della variante generale al PGT che ha confermato la destinazione agricola delle aree oggetto della richiesta”* e (iii) la deliberazione della Giunta comunale n. 41 del 19 marzo 2019.

La ricorrente ha presentato delle osservazioni al Piano adottato nel mese di settembre 2018, ma il Comune le ha respinte, richiamando quanto disposto dal Consiglio di Stato in ordine al ricorso straordinario al P.T.C.P. proposto dalla predetta ricorrente ed evidenziando che la disciplina provinciale vigente risulta prevalente rispetto alle scelte comunali, poiché il citato P.T.C.P. ha classificato l'area negli *“Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico”*, che la rendono inedificabile per scopi extra agricoli. In termini pianificatori generali sono stati ribaditi i principi ispiratori della Variante, ossia l'obiettivo di riduzione del consumo di suolo e la necessità di privilegiare gli interventi di recupero delle aree dismesse. Inoltre, con deliberazione della Giunta comunale n. 41 del 19 marzo 2019, è stato deliberato di non procedere alla

convocazione della Conferenza di servizi preliminare ai sensi dell'art. 14, comma 3, della legge n. 241 del 1990, vista l'approvazione della Variante generale al P.G.T., che ha confermato la destinazione agricola delle aree oggetto della richiesta, conformemente alle disposizioni contenute nel P.T.C.P. di Monza e della Brianza.

Anche a sostegno del predetto ricorso sono stati dedotti la violazione di varie disposizioni di legge e l'eccesso di potere sotto differenti profili, unitamente alla richiesta di risarcimento del danno e, in via subordinata, del riconoscimento di un indennizzo.

5. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito dei ricorsi, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Fallimento Lombarda Petroli S.p.A. ha chiesto la propria estromissione dal giudizio R.G. n. 2836/2018, in quanto non legittimata passivamente; la difesa della ricorrente, in via preliminare, ha formulato una istanza di rinvio per dare avvio ad una interlocuzione con il Comune e verificare la sussistenza dei presupposti per una definizione bonaria della vertenza, mentre nel merito ne ha chiesto l'accoglimento; la difesa del Comune si è opposta al rinvio della trattazione delle controversie e, nel merito, ne ha chiesto il rigetto, previa declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso R.G. n. 2211/2012 e di inammissibilità della domanda di restituzione delle somme, poiché il Comune, nel frattempo, avrebbe rimesso gli importi corrisposti da Rialto.

All'udienza del 16 febbraio 2021, svoltasi senza discussione orale e mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, le cause sono state trattenute in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, va disposta la riunione dei ricorsi indicati in epigrafe, attesa la loro connessione oggettiva e soggettiva, trattandosi

dell'impugnazione da parte del medesimo soggetto dei diversi atti di pianificazione che, nel corso nel tempo, si sono succeduti nella disciplina dell'area di sua proprietà.

2. Sempre in via preliminare, va respinta la richiesta di rinvio della trattazione delle controversie formulata dalla difesa della ricorrente, allo scopo di avviare una interlocuzione con il Comune per verificare la sussistenza dei presupposti per una definizione bonaria della vertenza, considerata l'opposizione della difesa comunale che ha ribadito come la suddetta istanza sia la mera riproposizione di quanto oggetto di controversia.

3. Ancora in via preliminare, va esaminata la richiesta di estromissione dal giudizio R.G. n. 2836/2018 formulata dalla difesa del Fallimento Lombarda Petroli, in quanto si tratterebbe di soggetto non legittimato passivamente nel presente giudizio.

3.1. La richiesta di estromissione deve essere accolta.

Come evidenziato dalla difesa del Fallimento, gli atti impugnati, riferibili all'approvazione del P.G.T. del Comune di Villasanta, riguardano esclusivamente le proprietà della parte ricorrente e non risultano in alcun modo collegate alle aree di proprietà del predetto Fallimento che sono situate ad una distanza di circa 2 km e sarebbero allo stato dismesse (cfr. planimetria allegata dal Fallimento alla memoria dell'8 gennaio 2019). In ogni caso, in sede di impugnazione degli atti pianificatori di portata generale, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, non sono ravvisabili controinteressati (Consiglio di Stato, V, 4 settembre 2013, n. 4411); trattandosi di una variante urbanistica, la stessa, per la sua natura generale, non prevede la sussistenza di controinteressati, nemmeno laddove vi siano soggetti nominativamente indicati negli atti impugnati (Consiglio di Stato, II, 20 giugno 2019, n. 4225; V, 10 aprile 2018, n. 2164; T.A.R. Valle d'Aosta, 22 dicembre 2020, n. 65; in senso parzialmente diverso, Consiglio di Stato, II, 26 marzo 2020, n. 2103).

3.2. Pertanto, il Fallimento Lombarda Petroli deve essere estromesso dal presente giudizio per difetto di legittimazione passiva.

4. Infine, sempre in via preliminare, va dichiarata la tardività delle note comunali del 15 febbraio 2021 (identiche nei due giudizi), in quanto depositate oltre il termine venti giorni di cui all'art. 73, comma 1, cod. proc. amm., non essendo ammesse le note d'udienza entro il giorno precedente, in assenza di una richiesta di discussione della causa (art. 4, comma 1, del decreto legge n. 28 del 2020, convertito dalla legge n. 70 del 2020, richiamato dall'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020: *“In alternativa alla discussione possono essere depositate note di udienza fino alle ore 12 del giorno antecedente a quello dell'udienza stessa o richiesta di passaggio in decisione e il difensore che deposita tali note o tale richiesta è considerato presente a ogni effetto in udienza”*; si veda, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 gennaio 2021, n. 255). Le note possono rilevare soltanto come opposizione al rinvio della causa, avuto riguardo alla circostanza che tale aspetto non rientra tra le difese in senso proprio, ma equivale ad una mera dichiarazione di volontà, non soggetta al rispetto di termini processuali.

5. Passando all'esame del merito dei ricorsi, gli stessi possono essere trattati contestualmente in quanto contenenti, in gran parte, censure di identico tenore, oltre che delle domande risarcitorie e di indennizzo, di cui è preferibile una trattazione unitaria; ciò induce a prescindere anche dallo scrutinio dell'eccezione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso R.G. n. 2211/2012, formulata dalla difesa comunale.

6. I ricorsi sono infondati nella parte impugnatoria e rispetto alle domande risarcitorie e di indennizzo, mentre sono parzialmente fondati nella parte in cui si chiede la restituzione delle somme a suo tempo anticipate dalla ricorrente Rialto, dovendosi respingere, almeno in parte, l'eccezione della difesa comunale formulata in proposito.

7. Con i primi tre motivi e il quinto del ricorso R.G. n. 2211/2012, con il sesto, il settimo, l'ottavo, il nono, il decimo, il ventiduesimo e il ventitreesimo

motivo del ricorso introduttivo R.G. n. 2836/2018 e con i primi tre motivi e il settimo (rubricati ai nn. 29, 30, 31 e 35) del correlato secondo ricorso per motivi aggiunti, da trattare congiuntamente in quanto aventi ad oggetto le medesime questioni, si assume l'illegittimità della decisione comunale, assunta nel 2012 e confermata nel 2018, di destinare l'area della ricorrente all'uso agricolo, senza provvedere a motivare in maniera puntuale e più incisiva tale singolare scelta, ciò configurando un inadempimento agli impegni assunti con il protocollo d'intesa, assolutamente valido ed efficace, attraverso il quale Comune si sarebbe obbligato a *“promuovere la trasformazione urbanistica dell'area di proprietà della Società da zona E2 agricola in zona D industriale”*; in tal modo sarebbe stato leso anche il legittimo affidamento della ricorrente.

7.1. Le doglianze sono infondate.

Nel parere del Consiglio di Stato, I, n. 336 del 9 febbraio 2017, che ha deciso, respingendolo, il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla ricorrente avverso il P.T.C.P. di Monza e della Brianza, si è statuito che *“l'art. 8 del protocollo d'intesa [all. 6 al ricorso R.G. n. 2211/2012] prevede espressamente che nel caso di non approvazione del P.I.I. ovvero di mancata modifica della destinazione dell'area da agricola a industriale entro il termine del 31 dicembre 2009, l'accordo cessa di essere efficace; stabilisce altresì che, a intesa decaduta, il Comune dovrà restituire [a Rialto] le somme sino a quel momento impegnate o, in alternativa, scomputare dette somme da quelle che la società è tenuta a versare al Comune a qualsivoglia titolo. Su tale riscontro la ricorrente non può rivendicare alcuna violazione dell'affidamento, ma piuttosto imputet sibi di non aver proposto per tempo lo schema di P.I.I. necessario per invocare il cambio di zonizzazione di suo diretto interesse”* (all. 1 del Comune nel ricorso R.G. n. 2836/2018).

Tale decisione ha dunque preso atto della sopravvenuta inefficacia dell'accordo tra la ricorrente e il Comune di Villasanta per mancata approvazione, entro il 31 dicembre 2009, del Piano integrato di intervento; la responsabilità di tale mancata approvazione è stata addebitata alla ricorrente che non si è tempestivamente attivata per avviare il relativo procedimento.

L'inefficacia dell'accordo raggiunto tra il Comune e la ricorrente ha consentito la riesplorazione della discrezionalità pianificatoria, escludendosi oneri di motivazione rafforzati in merito alle scelte urbanistiche effettuate dagli Enti titolari della relativa potestà, ossia la Provincia di Monza e della Brianza e il Comune di Villasanta: come affermato nel richiamato parere del Consiglio di Stato, i provvedimenti impugnati, ossia il P.T.C.P. e gli atti presupposti, *“sono conformi alle disposizioni di legge, corretti quanto al procedimento propedeutico alla loro adozione e attendibili riguardo alle scelte pianificatorie, che attenendo al merito dell'azione amministrativa non sono sindacabili in sede di ricorso straordinario, se non in presenza di vizi logici e di travisamento della realtà, non comprovati nel ricorso”*. Del resto, *“le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono sorrette da ampia discrezionalità e in tale ambito la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato del privato a una specifica destinazione del suolo, nel caso non sussistenti”* (Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 28 dicembre 2020, n. 2613; 7 luglio 2020, n. 1291; 14 febbraio 2020, n. 309; 4 aprile 2019, n. 751; 27 febbraio 2017, n. 451).

Ugualmente, nessuna lesione dell'affidamento della società ricorrente è stata posta in essere dal Comune, visto che la mancata approvazione del Piano integrato – che rende peraltro insussistenti le questioni di revoca o recesso dallo stesso – è da ricondurre ad una omissione della medesima società, come specificato in precedenza.

La formale assenza di un accordo non può essere surrogata dalla circostanza che il Comune fino al 2016 avrebbe continuato ad interloquire con la ricorrente o che addirittura tra il 2017 e il 2018 si sarebbe conclusa una intesa attraverso uno scambio di proposte, considerato che una parte della corrispondenza è precedente all'esito del ricorso straordinario proposto dalla

ricorrente avverso il P.T.C.P. (all. 12 al ricorso R.G. n. 2836/2018) e, comunque, non risulta alcuna rituale accettazione delle proposte formulate da Rialto da parte del Comune, che le ha ritenute tutte inaccoglibili (all. 13 e 15 al ricorso R.G. n. 2836/2018), come dimostrato dalla stessa ricorrente con la comunicazione datata 23 giugno 2018, per mezzo della quale sono stati contestati i rilievi comunali (all. 16 al ricorso R.G. n. 2836/2018).

7.2. Ne discende il rigetto delle scrutinate doglianze.

8. Con il quarto, sesto, settimo, ottavo, nono e decimo motivo del ricorso R.G. n. 2211/2012, con il quarto, il quinto, l'undicesimo, il dodicesimo, il quattordicesimo e il quindicesimo motivo del ricorso introduttivo RG. n. 2836/2018, con il quarto e il quinto motivo (rubricati ai nn. 32 e 33) del correlato secondo ricorso per motivi aggiunti, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connessi, si assume l'illegittima destinazione dell'area di proprietà della ricorrente a zona agricola, nonostante l'assenza di caratteristiche che possano giustificare tale classificazione, trattandosi di un ambito inadatto alle coltivazioni e intercluso tra importanti assi viari e lotti produttivi.

8.1. Le doglianze sono infondate.

Considerato che, con il citato D.P.R. del 14 marzo 2018, è stato respinto il ricorso straordinario proposto dalla ricorrente avverso il P.T.C.P. di Monza e della Brianza, nella parte in cui ha inserito il proprio compendio in un Ambito agricolo di interesse strategico, ne deriva che il Comune di Villasanta non avrebbe avuto alcuna possibilità di disciplinare in maniera differente la predetta area, anche laddove avesse ritenuto di farlo, se non per aspetti di dettaglio.

Difatti, la "*strategicità*" della tutela degli ambiti agricoli può essere adeguatamente apprezzata soltanto a livello provinciale riguardo ai suoi molteplici profili e può certamente essere declinata non solo in relazione alle potenzialità di sfruttamento agrario economicamente profittevole delle singole aree, ma anche in funzione della più ampia valenza ambientale e

naturalistica che l'utilizzazione agricola del suolo di per sé riveste (Consiglio di Stato, IV, 11 settembre 2019, n. 6146; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 23 luglio 2020, n. 1433).

A ciò si ricollega la circostanza che l'individuazione degli ambiti agricoli di interesse strategico costituisce scelta che involge interessi di carattere sovracomunale, ambientali e paesaggistici, la cui tutela è stata affidata dalla legge regionale n. 12 del 2005 – in ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, comma primo, della Costituzione – alla Regione e alle Province. Questi interessi sono dunque presi in considerazione dagli strumenti di pianificazione territoriale approvati da tali enti (P.T.R. e P.T.C.P.) e si sovrappongono agli interessi di carattere urbanistico la cui tutela è principalmente affidata ai Comuni (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 23 luglio 2020, n. 1433; 19 giugno 2015, n. 1432). Nello specifico risulta pacifico che l'individuazione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico non sia vincolata dai contenuti degli strumenti urbanistici comunali, ma ad essi si sovrapponga (Consiglio di Stato, IV, 11 settembre 2019, n. 6146). Ciò trova conferma nell'art. 7, comma 1, delle N.T.A. del P.T.C.P., dove si dispone che *“i Comuni provvedono all'individuazione nel PGT delle aree destinate all'agricoltura assumendo obbligatoriamente l'individuazione degli ambiti destinati all'attività agricola d'interesse strategico di cui al precedente articolo 6 nonché individuando le altre aree agricole di interesse comunale”* (all. 3 del Comune al ricorso R.G. n. 2836/2018).

Nella specie, poi, il Comune, già in sede di approvazione del P.G.T. del 2012, quando il P.T.C.P. era stato soltanto adottato, aveva respinto le osservazioni proposte dalla ricorrente (all. 10 al ricorso R.G. n. 2211/2012), evidenziando che *“il contributo collaborativo contrasta con le linee programmatiche previste dal PGT, in particolare per quanto attiene alle politiche territoriali inerenti la localizzazione degli ambiti destinati a nuovi insediamenti, sia sotto il profilo della coerenza territoriale ed ambientale, sia con riguardo agli obiettivi di qualificazione e quantificazione dello sviluppo complessivo previsti nell'arco temporale di riferimento del documento di piano.*

*L'accoglimento della proposta, inoltre, determinerebbe un apprezzabile incremento della superficie urbanizzata, in contrasto con l'obiettivo di minimizzazione del consumo di suolo e con le strategie assunte dal PGT circa la conservazione degli ambiti della produzione agricola e la valorizzazione e la salvaguardia del paesaggio rurale. Scevra da considerazioni polemiche e solamente per completare la ricostruzione della vicenda in argomento dettagliatamente rimarcata nel contributo collaborativo, si sottolinea che gli impegni ricordati nell'osservazione prevedevano l'attivazione da parte dei soggetti interessati mediante la presentazione di Programma Integrato di Intervento, adempimento che agli atti non risulta soddisfatto' (all. 4 al ricorso R.G. n. 2211/2012).*

Del resto, oltre a doversi rimarcare la sussistenza di un'ampia discrezionalità comunale in sede pianificatoria generale, va anche sottolineato come nella specie sia stata semplicemente confermata la precedente destinazione agricola dell'area, senza alcun peggioramento della disciplina applicabile alla medesima. Pertanto nella specie deve applicarsi, a fortiori, l'orientamento della costante giurisprudenza secondo il quale, in materia urbanistica, non opera il principio del divieto di reformatio in peius, in quanto in tale materia l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte, che relega l'interesse dei privati al miglioramento (o alla conferma) della previgente disciplina ad interesse di mero fatto, non tutelabile in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, IV, 24 marzo 2017, n. 1326; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 7 luglio 2020, n. 1291; 14 febbraio 2020, n. 309; II, 17 aprile 2019, n. 868; 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393).

Si deve rilevare, infine, come le contestazioni formulate dalla ricorrente attengano al merito delle scelte dell'Amministrazione, palesando un differente punto di vista rispetto a quest'ultima, assolutamente soggettivo, che non può trovare ingresso in questa sede (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 28 dicembre 2020, n. 2613; 7 luglio 2020, n. 1291; 10 dicembre 2019, n. 2636; 20 agosto 2019, n. 1896).

8.2. Ciò determina il rigetto anche delle suesposte doglianze.

9. Con l'undicesimo motivo del ricorso R.G. n. 2211/2012 la ricorrente assume la violazione della disciplina di derivazione sovranazionale con cui si è proceduto alla liberalizzazione delle attività economiche, che perciò non potrebbero essere assoggettate ad autorizzazioni e limitazioni in assenza di motivi imperativi di interesse generale, nel caso non sussistenti, non apparendo sufficienti in tal senso generiche finalità di natura urbanistica.

9.1. La doglianza è infondata.

Pur dovendosi prendere atto che la disciplina, nazionale e sovranazionale, relativa all'insediamento delle attività commerciali esplica un rilevante impatto anche sugli atti di programmazione territoriale, va comunque stabilito se questi ultimi, adottati nell'esercizio del differente potere in materia di pianificazione urbanistica, perseguano finalità di tutela dell'ambiente urbano e siano riconducibili all'obiettivo di dare ordine e razionalità all'assetto del territorio, oppure siano finalizzati a regolare in maniera autoritativa l'offerta sul mercato dei servizi attraverso restrizioni territoriali alla libertà di insediamento delle imprese (cfr. T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, I, 17 marzo 2016, n. 110; T.A.R. Lombardia, Milano, I, 10 ottobre 2013, n. 2271). L'art. 11 del D. Lgs. n. 59 del 2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) stabilisce, difatti, che l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio può essere subordinato al rispetto dei requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale (comma 1, lett. e). Ugualmente gli artt. 31 e 34 del decreto legge n. 201 del 2011 prevedono la possibilità di porre limitazioni all'insediamento di attività produttive e commerciali in determinate aree allorquando emerga la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali, trattandosi di esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione, nel rispetto del principio di proporzionalità, di atti limitativi della libera iniziativa privata (Corte

costituzionale, sentenza n. 239 dell'11 novembre 2016). In tal modo si cerca di contemperare il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche con le dovute necessarie limitazioni alle stesse, laddove queste trovino puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale o negli ulteriori interessi che il legislatore ha individuato (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 12 luglio 2012; anche, Consiglio di Stato, IV, 24 maggio 2019, n. 3419; 1° giugno 2018, n. 3314; V, 13 febbraio 2017, n. 603).

Quindi, il Comune nel perseguimento di interessi attinenti alla tutela dell'ambiente, della vivibilità e dell'ordinato assetto del territorio (ossia in ambito urbanistico) può imporre dei limiti all'insediamento di attività produttive, commerciali o economiche, come è avvenuto nella specie (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 239 dell'11 novembre 2016; altresì, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 10 dicembre 2019, n. 2636; 25 maggio 2017, n. 1166).

9.2. Da ciò discende il rigetto della esaminata censura del ricorso R.G. n. 2211/2012.

10. Con il dodicesimo motivo del ricorso R.G. n. 2211/2012, con il tredicesimo del ricorso introduttivo R.G. n. 2836/2018 e con il sesto motivo (rubricato al n. 34) del correlato secondo ricorso per motivi aggiunti, di identico tenore, si assume la disparità di trattamento riservata all'area di proprietà della ricorrente rispetto ad altri comparti aventi caratteristiche identiche alla stessa, essendo stati solo questi ultimi inseriti in ambiti di trasformazione.

10.1. Le doglianze sono infondate.

È necessario sottolineare come la diversa collocazione della proprietà della ricorrente rispetto alle altre aree oggetto di differente disciplina, anche laddove vi fosse un rapporto di prossimità tra le stesse (tuttavia non evidenziato), giustifica certamente una loro differente classificazione urbanistica, anche in conseguenza della disomogeneità degli interventi da effettuarsi nei vari comparti e in ragione della loro consistenza.

Pertanto, in assenza di omogeneità delle zone poste in comparazione, affatto dimostrata nel presente giudizio, e data la natura necessariamente parcellizzata delle previsioni pianificatorie, non è possibile invocare pretese finalizzate ad ottenere una parità di trattamento, tanto meno in relazione all'assetto urbanistico del territorio, sul quale l'Amministrazione dispone della più ampia discrezionalità, non rilevando affatto l'ampiezza dei lotti interessati dalle differenti previsioni. Le scelte di pianificazione territoriale, in quanto espressione di tale ampia discrezionalità, sono sindacabili dal giudice amministrativo entro limiti alquanto ristretti: a tale riguardo le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione territoriale costituiscono scelte di merito, che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, con la conseguenza che non è configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basata sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 28 dicembre 2020, n. 2613; 7 luglio 2020, n. 1291; 17 aprile 2019, n. 868; 22 gennaio 2019, n. 122; 27 febbraio 2018, n. 567; si veda pure Consiglio di Stato, IV, 16 gennaio 2012, n. 119).

10.2. In ragione delle suesposte considerazioni, anche le predette doglianze vanno respinte.

11. Con le prime tre censure del ricorso introduttivo R.G. n. 2836/2018 e con il nono, il decimo e l'undicesimo motivo (rubricati ai nn. 37, 38 e 39) del correlato secondo ricorso per motivi aggiunti, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connessi, si assume l'illegittimità delle decisioni del Comune con le quali, dapprima, è stato posticipato lo svolgimento della Conferenza di servizi preliminare all'esito del procedimento di variante urbanistica e, poi, in seguito all'approvazione del P.G.T., si è deciso di non convocarla, visto che la stessa sarebbe stata chiamata ad esaminare non soltanto aspetti di carattere urbanistico, ma anche ambientale e viabilistico,

oltre a richiedere il coinvolgimento del Comune di Arcore, pure interessato dal previsto intervento di trasformazione.

11.1. Le doglianze sono infondate.

Le decisioni comunali relative, prima, alla posticipazione dello svolgimento della Conferenza di servizi preliminare all'esito del procedimento di variante urbanistica e, poi, in seguito all'approvazione del P.G.T., al diniego di convocazione della stessa, appaiono giustificate dalla circostanza che, in presenza di una incompatibilità urbanistica del progettato intervento, sarebbe stato del tutto inutile e dispendioso avviare un procedimento in cui si sarebbe dovuto prendere semplicemente atto di tale aspetto, certamente ostativo ad un esito positivo delle conclusioni della predetta Conferenza, tanto più in seguito ad una espressa presa di posizione contraria del Comune nel rispetto delle prescrizioni contenute nel P.T.C.P (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, I quater, 13 luglio 2020, n. 7963; T.A.R. Puglia, Bari, I, 6 novembre 2013, n. 1501; anche, Consiglio di Stato, II, 2 novembre 2020, n. 6713).

Del resto, la Conferenza di servizi non è un organo autonomo, ma un modulo organizzativo che, nel rispetto delle competenze attribuite a ciascuna delle Amministrazioni coinvolte in una medesima vicenda procedimentale, si pone quale strumento di concentrazione in un unico contesto logico e temporale delle diverse valutazioni imputabili ad una pluralità di Amministrazioni, che comunque non possono sottrarre all'Ente locale l'esercitabilità degli ordinari poteri di assumere le definitive determinazioni (cfr., sebbene con riguardo ad una richiesta di ampliamento di un impianto industriale, ai sensi del D.P.R. n. 447 del 1998, Consiglio di Stato, II, 2 novembre 2020, n. 6713).

11.2. Ciò determina il rigetto delle suesposte doglianze.

12. Con le (tre) censure del primo ricorso per motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 2836/2018, che possono essere trattate contestualmente, si assume l'illegittimità della nota con cui il Comune di Villasanta ha comunicato a Rialto la mancata previsione in bilancio delle somme da essa anticipate in esecuzione del Protocollo d'intesa.

12.1. Il ricorso è in parte improcedibile per cessazione della materia del contendere e in parte fondato.

In primo luogo, si deve dare atto dell'avvenuto pagamento, da parte del Comune e in favore della ricorrente, in data 25 marzo 2019 della somma di € 500.000,00 e in data 6 maggio 2019 della somma di € 90.535,80 (all. 8 del Comune al ricorso R.G. n. 2836/2018). In tal modo il Comune ha provveduto a restituire la sorte capitale corrispondente alla cifra a suo tempo corrisposta dalla ricorrente in esecuzione del Protocollo di intesa; va evidenziato che nel ricorso introduttivo R.G. n. 2211/2012 si indica la cifra di € 91.768,56 (a pag. 3), mentre nel ricorso R.G. n. 2836/2018 (a pag. 4) e nei primi motivi aggiunti (a pag. 2) si indica la cifra di € 90.535,80 (si deve ritenere corretta tale ultima cifra, viste le indicazioni più recenti).

Tuttavia alla ricorrente non risultano essere stati corrisposti gli interessi legali, i quali devono essere calcolati a partire dal 12 dicembre 2011, ossia a far data dalla prima richiesta di restituzione, contenuta nelle osservazioni presentate in fase di approvazione del P.G.T. del 2012 (all. 10 al ricorso R.G. n. 2211/2012, punto 3, pag. 13), fino al saldo.

Non spetta invece la rivalutazione monetaria, trattandosi di debito di valuta e non di valore (cfr. Consiglio di Stato, IV, 1° marzo 2017, n. 943; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 maggio 2019, n. 1198).

12.3. Pertanto il primo ricorso per motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 2836/2018 deve essere in parte dichiarato improcedibile per cessazione della materia del contendere e in parte deve essere accolto, condannando il Comune a corrispondere alla ricorrente gli interessi legali, a partire dal 12 dicembre 2011 e fino al saldo effettivo, sulla somma di € 90.535,80.

13. Quanto alle domande risarcitorie contenute nei ricorsi, le stesse devono essere respinte, in assenza dell'accertata illegittimità dell'attività pianificatoria comunale e in ragione della sopravvenuta inefficacia del Protocollo di intesa per mancata approvazione, entro il 31 dicembre 2009, del Piano integrato di intervento, da addebitare alla ricorrente che non si è tempestivamente attivata

per avviare il relativo procedimento (cfr. precedente punto 7.1); ciò impedisce anche il risarcimento del danno precontrattuale, in assenza di alcun affidamento legittimo in capo alla ricorrente.

Ugualmente non possono essere accolte le richieste di indennizzo e/o di adempimento all'attuazione dell'accordo, stante la sopravvenuta inefficacia del Protocollo di intesa, che rende insussistente il rapporto di durata di cui potrebbe essere chiesto l'adempimento o la cui anticipata interruzione consentirebbe di procedere al riconoscimento del domandato ristoro.

14. In conclusione, il ricorso R.G. n. 2211/2012 deve essere respinto, come pure il ricorso introduttivo R.G. n. 2836/2018 e il correlato secondo ricorso per motivi aggiunti, mentre il primo ricorso per motivi aggiunti al R.G. n. 2836/2018 deve in parte essere dichiarato improcedibile per cessazione della materia del contendere e in parte deve essere accolto; le domande risarcitorie e di indennizzo, contenute nei richiamati ricorsi, devono essere respinte.

15. Avuto riguardo alle peculiarità e alla complessità della fattispecie, le spese di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:

- riunisce i ricorsi indicati in epigrafe;
- estromette dal giudizio il Fallimento Lombarda Petroli S.p.A.;
- respinge il ricorso R.G. n. 2211/2012;
- respinge il ricorso introduttivo R.G. n. 2836/2018 e il correlato secondo ricorso per motivi aggiunti;
- in parte dichiara improcedibile per cessazione della materia del contendere e in parte accoglie il primo ricorso per motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 2836/2018;
- respinge le domande di risarcimento del danno e di richiesta di indennizzo e di adempimento, contenute nei predetti ricorsi;
- compensa le spese dell'intera controversia tra tutte le parti.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 16 febbraio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Lorenzo Cordi', Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Antonio De Vita**

**IL PRESIDENTE**  
**Italo Caso**

**IL SEGRETARIO**