

Pubblicato il 14/06/2021

N. 01436/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00553/2014 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 553 del 2014, proposto da Immo fon S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' presso il suo studio in Milano, Via Cesare Battisti, 21;

contro

Comune di Bosisio Parini in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Linzola e Gianni Mantegazza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' eletto presso lo studio dell'avvocato Claudio Linzola in Milano, Via Hoepli, 3;

Provincia di Lecco, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

e/o la declaratoria di inefficacia ex art. 39 comma 3 del D. Lgs. 33/2013, con tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi:

- *in parte qua*, della delibera consiliare del Comune di Bosisio Parini (LC) n. 16 del 22 giugno 2013, pubblicata sul BURL in data 29 gennaio 2014, recante approvazione del Piano di Governo del Territorio;
- *in parte qua*, della delibera consiliare del Comune di Bosisio Parini (LC) n. 71 del 17 dicembre 2012, recante adozione del Piano di governo del territorio;
- del parere di compatibilità reso dalla Provincia di Lecco;
- per quanto occorrer possa, *in parte qua* del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Lecco approvato con delibera consiliare n. 7 del 23-24 marzo 2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bosisio Parini;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza di smaltimento del giorno 19 maggio 2021 la dott.ssa Katuscia Papi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Immofon S.r.l. è proprietaria di un compendio immobiliare ubicato nel Comune di Bosisio Parini (mappale 3768), parzialmente destinato dal previgente PGT comunale ad attività edificatoria di tipo recettivo-alberghiero.

Con la variante al PTCP della Provincia di Lecco, approvata con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 7 del 24 marzo 2009, il terreno della Immofon era incluso in un corridoio ecologico (art. 61 NTA) e in ambito agricolo di interesse strategico *ex art. 15 comma 4 L.R. 12/2005*.

Il Comune di Bosisio Parini con deliberazione consiliare n. 71 del 17 dicembre 2012 adottava il nuovo PGT, che includeva l'area della Immofon in zona "*E3 – aree agricole non boscate di valore paesaggistico ed ecologico*".

In data 5 aprile 2013 la Immofon S.r.l. presentava osservazioni, con cui evidenziava la propria necessità che il PGT rendesse possibile, nel comparto di sua proprietà,

l'edificazione di un complesso produttivo con Sc mq. 22.105 e Slp mq. 28470.

Il Comune di Bosisio Parini con Deliberazione consiliare n. 16 del 22 giugno 2013 approvava il PGT, respingendo l'osservazione della Immofon con la seguente motivazione: *«Nel PTCP l'area indicata ricade in parte in ambiti agricoli di interesse strategico ed in parte in ambiti paesaggistici di interesse per la comunità del verde; l'osservazione si pone in contrasto con l'obiettivo del PGT di contenere il consumo di suolo, tutelando ambiti ambientalmente sensibili».*

2. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la Immofon S.r.l. impugnava il nuovo PGT (oltre che il PTCP), chiedendone l'annullamento – nei limiti dell'interesse – per i seguenti motivi:

I) *«Violazione e falsa applicazione degli artt. 3,41, 42, 97 della Costituzione, della L. 1150/1942, della L. 241/1990, del D. Lgs. 33/2013, L. 69/2009, del DM LLPP 144/1968, della L.R. Lombardia 12/2005, del PTCP di Lecco, del PTR e del PPR della Regione Lombardia 8059/2008, della DGR Lombardia 1861/2005. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, contraddittorietà, contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, travisamento di fatto, erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, difetto di motivazione; carenza d'istruttoria, ingiustizia manifesta; illegittimità derivata»*, con cui si deduceva l'omessa pubblicazione dello schema di provvedimento relativo al nuovo PGT e alla Delibera di approvazione del Piano; l'omesso rispetto della vocazione naturale delle aree, di tipo edificatorio e non agricolo; la generica motivazione delle controdeduzioni e la violazione di norme e provvedimenti in materia di modalità di esercizio della pianificazione locale, in quanto il PGT non era preceduto da una corretta ricognizione della vocazione delle aree; la non vincolatività del PTCP per il pianificatore comunale; la violazione della DGR 1681/2005 che prevede per l'individuazione degli ambiti agricoli l'esigenza di creare continuità con il sistema agricolo o verde; la violazione della DGR 8059/2008 che attribuisce al PGT il compito di meglio definire, in dettaglio, le previsioni sovralocali del PTCP; l'illegittimità del PTCP ove considerato vincolante per il PGT perché l'area non

possiede i requisiti per la qualificazione agricola.

Il Comune di Bosisio Parini, resisteva al ricorso. La Provincia di Lecco non si costituiva in giudizio.

All'udienza smaltimento da remoto del 19 maggio 2021 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si procede alla disamina delle doglianze proposte mediante l'atto introduttivo del giudizio.

1.1. Con riferimento alla censura afferente all'omessa pubblicazione dello schema di provvedimento relativo alla delibera di approvazione del nuovo PGT, ritiene il Collegio che possa prescindersi dalla disamina dell'eccezione di carenza di interesse al rilievo, sollevata dall'Amministrazione, stante la palese infondatezza della doglianza.

Ai sensi dell'art. 39 D. Lgs. 33/2013, nella versione vigente al tempo dell'adozione dei provvedimenti qui gravati, dunque applicabile alla fattispecie di causa secondo il principio *tempus regit actum*: «1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano: a) gli atti di governo del territorio, quali, tra gli altri, piani territoriali, piani di coordinamento, piani paesistici, strumenti urbanistici, generali e di attuazione, nonché le loro varianti; b) per ciascuno degli atti di cui alla lettera a) sono pubblicati, tempestivamente, gli schemi di provvedimento prima che siano portati all'approvazione; le delibere di adozione o approvazione; i relativi allegati tecnici. [...] 3. La pubblicità degli atti di cui al comma 1, lettera a), è condizione per l'acquisizione dell'efficacia degli atti stessi. [...]».

Dalla disamina della disposizione risulta evidente come la pubblicazione costituisca requisito di efficacia solo per gli atti elencati alla lettera 'a' del comma 1, non anche per quelli indicati alla successiva lettera 'b' (peraltro in seguito abrogata dal D. Lgs. 97/2016). Ciò significa che la delibera di approvazione del PGT non acquista efficacia fintantoché la stessa non viene pubblicata, ma non certo che lo

strumento urbanistico risulta inefficace in difetto di pubblicazione del relativo schema provvedimentale.

Del resto, la giurisprudenza ha già avuto modo di chiarire che: «[...] l'interpretazione corretta dell'art. 39, fondata sul significato letterale dello stesso (ai sensi dell'art. 12 delle preleggi), è nel senso che costituisce condizione di efficacia degli atti di governo del territorio, la sola pubblicità di cui alla lettera a) del comma 1° del medesimo art. 39 (in questo senso, il comma terzo è molto chiaro), per cui l'omessa pubblicità degli schemi di provvedimento di cui alla lettera b) del primo comma non priva di efficacia gli atti di governo del territorio di cui alla più volte menzionata lettera a)» (TAR Lombardia, Milano, II, 10 settembre 2014, n. 2341; cfr: 30 settembre 2014, n. 2404).

Nel caso di specie, parte resistente ha provato, con la documentazione versata in atti, l'avvenuta pubblicazione della deliberazione di adozione e di quella di approvazione del PGT. Detti atti sono dunque pienamente efficaci.

1.2. Parimenti infondate risultano le doglianze proposte con riferimento alla destinazione agricola impressa dall'Amministrazione all'area di proprietà della società ricorrente.

Costituisce infatti un principio ormai acquisito nella giurisprudenza amministrativa quello secondo cui le scelte di carattere urbanistico sono connotate da un elevato grado di discrezionalità, e possono pertanto essere sindacate dal Giudice Amministrativo solo in caso di erroneità nei presupposti di fatto o di manifesta illogicità: «In relazione all'assetto urbanistico del territorio, l'Amministrazione dispone della più ampia discrezionalità e le scelte urbanistiche di pianificazione territoriale sono sindacabili dal G.A. entro limiti alquanto ristretti; costituendo scelte di merito, che non possono essere sindacate dal G.A., 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» (TAR Campania, Napoli, III, 11 settembre 2020 n. 3770); «In linea generale, va premesso che "la pianificazione urbanistica implica valutazioni di opportunità sulla scorta di

valutazioni comparative degli interessi pubblici in gioco, che sfuggono al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non si dimostrino palesi travisamenti dei fatti, illogicità o irragionevolezza. Tale potere non è limitato solo alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli ma, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, è finalizzato a realizzare anche sviluppi economici e sociali della comunità locale nel suo complesso con riflessi qualvolta limitativi agli interessi dei singoli proprietari di aree. Quindi le scelte in concreto, effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti, devono corrispondere agli scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio" (cfr., ex plurimis, Consiglio di Stato, sez. I, 29 gennaio 2015, n. 283). Negli stessi termini si esprime la giurisprudenza della Sezione, secondo cui "le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione territoriale rappresentano scelte di merito, che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà od irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare" (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 12 agosto 2020, n. 1568; id., 29 maggio 2020, n. 960; id., 9 dicembre 2016, n. 2328; id. 3 dicembre 2018, n. 2715; id., 3 dicembre 2018, n. 2718; id., 21 gennaio 2019, n. 119; id., 5 luglio 2019, n. 1557; id., 16 ottobre 2019, n. 2176; id., 21 novembre 2019, n. 2458; id., 5 marzo 2020, n. 444; id., 7 maggio 2020, n. 705) (TAR Lombardia, Milano, II, 9 aprile 2021 n. 917).

Orbene, nel caso di specie, le censure proposte dalla parte ricorrente non evidenziano ipotesi di manifesta illogicità, né errori di carattere fattuale nei quali possa essere incorsa l'Amministrazione, e non sono dunque idonee a inficiare la legittimità delle scelte urbanistiche poste in essere dal Comune.

In particolare, non possono essere ricondotte a tali fattispecie vizianti le doglianze relative all'asserita naturale vocazione edificatoria del compendio immobiliare oggetto del giudizio. In proposito, la giurisprudenza ha infatti chiarito, in termini

che il Collegio appieno condivide, come non sussista una destinazione 'naturale' di alcuni suoli che possa imporsi al potere pianificatorio assegnato dalla legge all'Amministrazione: *«La nozione di naturale vocazione edificatoria può essere appropriatamente impiegata solo nel contesto delle vicende espropriative, mentre non si attaglia al diverso ambito della disciplina d'uso dei suoli, poiché, postulando la preesistenza di una vocazione edificatoria di fatto, contraddice la sottoposizione di ogni attività edilizia alle scelte pianificatorie dell'Amministrazione. In ogni caso, 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 di fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tali regole solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato del privato a una specifica destinazione del suolo»* (TAR Lombardia, Milano, II, 8 gennaio 2019, n. 37).

1.3. Nemmeno possono trovare accoglimento le censure di carattere motivazionale. Invero, stante l'elevata discrezionalità delle scelte pianificatorie contenute nel PGT, l'Amministrazione comunale non ha l'onere di corredare le stesse di specifiche motivazioni afferenti alla destinazione assegnata a ciascuna area, in quanto i presupposti di ordine logico-giuridico che sostengono tali determinazioni debbono essere ricavate dai principi ispiratori del Piano, palesati negli atti allegati allo stesso.

Né necessita un'analitica motivazione per il provvedimento che respinge le osservazioni presentate dal privato, risultando le stesse esaustivamente motivate mediante il richiamo al contrasto con i principi ispiratori del PGT: *«Le osservazioni dei privati in materia di pianificazione urbanistica costituiscono un apporto collaborativo (degli stessi privati) alla formazione dello strumento urbanistico, in funzione di interessi generali e non individuali, e non danno luogo a particolari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata*

motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni poste a base della formazione dello strumento urbanistico. Di conseguenza, ai fini del rispetto del principio del contraddittorio procedimentale in sede di adozione del PGT, non è necessaria una puntuale motivazione in ordine alle ragioni per le quali le osservazioni vengono respinte, essendo sufficiente che risulti dagli atti che le stesse siano state valutate e ritenute non idonee ad orientare diversamente la soluzione adottata dall'Amministrazione» (TAR Lombardia, Milano, 5 gennaio 2021 n. 21).

Nel caso di specie, in particolare, il Comune evidenziava in modo specifico come l'intento della ricorrente di realizzare un sito produttivo non potesse trovare ospitalità nel PGT, eminentemente improntato all'obiettivo del contenimento del consumo del territorio, perseguito (anche) attraverso l'azzonamento in area agricola della proprietà della Immofon S.r.l., peraltro già destinata dalla Provincia in parte a corridoio ecologico e in parte a zona di interesse agricolo strategico. Il diniego di accoglimento delle osservazioni risulta pertanto esaustivamente motivato dall'Amministrazione.

1.4. Destituito di fondamento è anche l'argomento legato al legittimo affidamento che la Immofon ritiene di poter vantare sulla destinazione produttiva dell'area.

Non sussiste infatti, nel caso di specie, alcun affidamento tutelabile in capo alla società ricorrente. Nell'ambito della pianificazione urbanistica, invero, il legittimo affidamento può essere riscontrato in capo al privato solo ove, con riferimento all'area di interesse, sia stato adottato un piano attuativo sulla base del previgente strumento urbanistico; non già in relazione al proprietario di un terreno che, in assenza di qualsivoglia strumento di pianificazione attuativa, veda variare la destinazione del proprio immobile nel passaggio dal vecchio al nuovo PGT. Peraltro, anche nel caso di pianificazione attuativa in essere, la tutela ammessa in favore del privato viene declinata nel mero senso della sussistenza di un onere motivazionale aggravato in capo al Comune. In tal senso: *«La lesione del legittimo*

affidamento è ravvisabile solo in presenza di comportamenti che abbiano fatto sorgere nell'interessato fondate speranze di ottenere un determinato risultato a causa di rassicurazioni sufficientemente precise, provenienti da fonti istituzionali. La sussistenza del legittimo affidamento è stata, però, esclusa dalla giurisprudenza anche nel caso in cui la zona interessata da un successivo intervento pianificatorio avesse formato oggetto di un piano di lottizzazione predisposto, ma mai approvato. A maggior ragione non può, quindi, ritenersi che abbia ingenerato un legittimo affidamento il fatto che la Commissione per il paesaggio avesse qualificato come conforme alla norma la realizzazione degli edifici progettati sulla scorta di una previsione urbanistica allora vigente, ma che non si è cristallizzata in alcun atto autorizzatorio, nemmeno in termini di pianificazione di dettaglio. Del resto, ribadita l'ampia discrezionalità del disegno urbanistico, le cui scelte non sono condizionate dalla pregressa indicazione di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con la successiva variante, anche nel caso in cui sia stato approvato o convenzionato un piano di lottizzazione, particolareggiato o attuativo, ingenerando un'aspettativa alla conservazione della precedente destinazione, si impone esclusivamente un obbligo di motivazione rafforzato» (TAR Lombardia, Brescia, II, 5 ottobre 2020, n. 683; cfr: TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 5 marzo 2018, n. 615; Id., 25 ottobre 2017, n. 2020; Id., 23 marzo 2015, n. 783; Id., 30 settembre 2014, n. 2404; Id., 22 luglio 2014, n. 1972).

Nella fattispecie oggetto di causa, il terreno di Immofon non era interessato da alcuno strumento di pianificazione attuativa. Dunque, la società ricorrente non può vantare alcun affidamento tutelabile, nemmeno con riferimento alla necessità di far fronte a una motivazione aggravata da parte della p.a.

1.5. Con un ulteriore gruppo di censure, la parte ricorrente deduce l'illegittimità dello strumento urbanistico approvato dal Comune di Bosisio Parini per non avere l'Amministrazione disatteso le previsioni del PTCP, laddove le stesse inserivano l'area di proprietà Immofon in ambito agricolo strategico e in un corridoio

ecologico.

Il Comune di Bosisio Parini, in sede di P.G.T., stabiliva di aderire alle destinazioni impresse al terreno della società ricorrente mediante il PTCP.

Detta scelta di condivisione della destinazione ad ambito di interesse agricolo strategico, non sindacabile nel merito per le ragioni sopra esposte, risulta altresì vincolata: *«Al di là della chiara terminologia utilizzata dal legislatore (che fa riferimento alle "rettifiche, precisazioni e miglioramenti derivanti da oggettive risultanze riferite alla scala comunale"), depone in tal senso lo stesso riferimento al P.R.(piano delle regole), che è coerente con l'idea di una disciplina di dettaglio rimessa alla competenza comunale, in attuazione delle scelte provinciali. [...] Le citate norme non autorizzano il Comune a disattendere le scelte provinciali, dislocando diversamente gli ambiti agricoli strategici o a prevalente valenza ambientale come individuati nel P.T.C.P.»* (TAR Lombardia, Milano, II, 2 ottobre 2012, n. 2452).

Similari considerazioni valgono per l'inserimento dell'area in un corridoio ecologico: ancora una volta, la p.a. condivideva una scelta sovracomunale, posta in essere dalla Provincia in sede di PTCP, nel legittimo esercizio del proprio potere pianificatorio (art. 3 *ter* comma 4 L.R. 86/1983).

Le suddette determinazioni, che non presentano profili di illogicità né risultano connotate da errore, si appalesano tutt'affatto legittime, e vanno esenti dalle censure proposte dalla parte ricorrente.

2. Non sono invece ricevibili, in quanto tardive, le censure spese avverso il PTCP. Lo strumento urbanistico provinciale veniva infatti approvato e pubblicato nel 2009. Il termine perentorio per la proposizione dell'azione di annullamento era dunque abbondantemente spirato all'epoca della presentazione del ricorso introduttivo della presente causa.

Del resto, le previsioni atte a ricomprendere l'area di proprietà della Immofon in ambito di interesse agricolo strategico e in un corridoio ecologico si appalesavano

come immediatamente lesive per la società proprietaria. Non è dunque ravvisabile alcun possibile differimento del *dies a quo* per la decorrenza del termine di impugnazione.

3. In virtù delle considerazioni che precedono ritiene il Collegio che il ricorso debba essere dichiarato irricevibile con riferimento all'impugnazione del PTCP, e respinto in ogni altra parte, siccome *in toto* destituito di fondamento.

4. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, in ragione della peculiarità e complessità delle questioni di fatto e di diritto che hanno formato oggetto del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara irricevibile e in parte lo respinge per le ragioni indicate in motivazione.

Compensa tra le parti le spese del giudizio.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio da remoto del giorno 19 maggio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Di Mario, Presidente

Oscar Marongiu, Consigliere

Katiuscia Papi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Katiuscia Papi

IL PRESIDENTE

Alberto Di Mario

IL SEGRETARIO

N. 00553/2014 REG.RIC.