

N. 00133/2011REG.PROV.COLL.
N. 05916/2010 REG.RIC.
N. 05922/2010 REG.RIC.
N. 06105/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la presente
SENTENZA

sui seguenti ricorsi in appello:

1) nr. 5916 del 2010, proposto dalla REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Valentina Mameli, Piera Pujatti e Annalisa Santagostino, con domicilio eletto presso l'avv. Emanuela Quici in Roma, via della Farnesina, 272,

contro

il signor Giuseppe VERGANI, rappresentato e difeso dagli avv.ti Umberto Grella e Luisa Torchia, con domicilio eletto presso quest'ultima in Roma, via Sannio, 65,

nei confronti di

- COMUNE DI CERMENATE, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito;
 - PROVINCIA DI COMO, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;
 - signori Angelo GAIANI, Pietro BELLOTTI e Lorena SINIGAGLIA, non costituiti;
- e con l'intervento di

ad adiuvandum:

- ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI LOMBARDIA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alberto Fossati, Giovanni Mariotti e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, viale Giulio Cesare 14a/4;
- COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Raffaele Izzo, Antonello Mandarano e Maria Rita Surano, con domicilio eletto presso il primo in Roma, Lungotevere Marzio, 3;

2) nr. 5922 del 2010, proposto dal COMUNE DI CERMENATE, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Anania, con domicilio eletto presso l'avv. Maria Cristina D'Alessandro in Roma, via Flaminia, 366,

contro

il signor Giuseppe VERGANI, rappresentato e difeso dagli avv.ti Umberto Grella e Luisa Torchia, con domicilio eletto presso quest'ultima in Roma, via Sannio, 65,

nei confronti di

- REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;
 - PROVINCIA DI COMO, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita;
 - signori Pinuccia RUMI, Angelo GAIANI, Pietro BELLOTTI e Lorena SINIGAGLIA, non costituiti;
- e con l'intervento di

ad adiuvandum:

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI LOMBARDIA, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Alberto Fossati, Giovanni Mariotti e Gabriele Pafundi, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, viale Giulio Cesare, 14a/4,

3) nr. 6105 del 2010, proposto dal signor Giuseppe VERGANI, rappresentato e difeso dagli avv.ti Umberto Grella e Luisa Torchia, con domicilio eletto presso quest'ultima in Roma, via Sannio, 65,

contro

- il COMUNE DI CERMENATE, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Anania, con domicilio eletto presso l'avv. Maria Cristina D'Alessandro in Roma, via Flaminia, 366;
- la PROVINCIA DI COMO e la REGIONE LOMBARDIA, in persona dei rispettivi Presidenti *pro tempore*, non costituite;

per la riforma, previa sospensione,
quanto ai ricorsi nn. 5916 e 5922 del 2010:

della sentenza nr. 1526/2010, emessa dal T.A.R. della Lombardia, Sezione Seconda, nel ricorso nr. 2305/09, depositata in data 17 maggio 2010 e non notificata;

quanto al ricorso n. 6105 del 2010:

della sentenza del T.A.R. della Lombardia, Sezione Seconda, nr. 1554 del 18 maggio 2010, non notificata;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del signor Giuseppe Vergani (nei giudizi nn. 5916 e 5922 del 2010), del Comune di Cermenate (nel giudizio nr. 6105 del 2010), nonché l'appello incidentale proposto dal medesimo signor Vergani (nel giudizio nr. 5922 del 2010) e gli atti di intervento *ad adiuvandum* del Comune di Milano (nel giudizio nr. 5916 del 2010) e dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – Lombardia (nei giudizi nn. 5916 e 5922 del 2010);

Viste le memorie prodotte dalla Regione Lombardia (in date 5, 12 e 16 novembre 2010), dal signor Giuseppe Vergani (in date 4 e 12 novembre 2010) e dal Comune di Cermenate (in data 23 luglio 2010) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 7 dicembre 2010, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Emanuela Quici, su delega dell'avv. Pujatti, per la Regione Lombardia, gli avv.ti Grella e Torchia per il signor Giuseppe Vergani, l'avv. Donatella Resta, su delega dell'avv. Izzo, per il Comune di Milano, gli avv.ti Mariotti e Pafundi per l'A.N.C.I. Lombardia e l'avv. Anania per il Comune di Cermenate;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I – La Regione Lombardia ha impugnato, chiedendone la riforma previa sospensione dell'esecuzione, la sentenza (nr. 1526 del 2010) con la quale il T.A.R. della Lombardia, accogliendo il ricorso proposto dal signor Giuseppe Vergani, ha annullato gli atti relativi all'approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio del Comune di Cermenate e quelli relativi alla preliminare valutazione ambientale strategica (V.A.S.).

A sostegno dell'appello, l'Amministrazione regionale ha dedotto:

1) erroneità della reiezione della preliminare eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse;
2) violazione della direttiva 2001/42/CE; violazione di legge (decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 152, legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, nr. 12); errore di fatto e di diritto; perplessità e carenza di motivazione (con riferimento all'avere il T.A.R. ritenuto illegittima la nomina dell'autorità competente per la V.A.S., nella specie individuata nel *team* composto dai Responsabili del Settore Urbanistica e del Settore Lavori Pubblici del Comune).

Si è costituito l'appellato, signor Giuseppe Vergani, il quale con una pluralità di memorie ha *in limine* eccepito l'improcedibilità e inammissibilità dell'appello e nel merito ne ha diffusamente sostenuto l'infondatezza, concludendo per la conferma della sentenza impugnata.

Sono altresì intervenuti *ad adiuvandum* il Comune di Milano e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani – Lombardia, entrambi dichiarandosi interessati al rigetto delle tesi sostenute dal T.A.R. della Lombardia in ordine all'individuazione dell'autorità competente per la V.A.S. e chiedendo pertanto l'accoglimento dell'appello.

II – Un secondo appello avverso la medesima sentenza del T.A.R. della Lombardia è stato proposto dal Comune di Cermenate, sulla base dei seguenti motivi, in parte sovrapponibili a quelli dell'impugnazione della Regione:

1) carenza di interesse al ricorso di primo grado del signor Vergani;
2) violazione e/o falsa applicazione della direttiva 2001/42/CE, degli artt. 5 e segg. del d.lgs. nr. 152 del 2006, dell'art. 4 della l.r. nr. 12 del 2005; erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto; difetto e/o contraddittorietà della motivazione (con riferimento all'avere il T.A.R. ritenuto illegittima la nomina dell'autorità competente per la V.A.S., nella specie individuata nel *team* composto dai Responsabili del Settore Urbanistica e del Settore Lavori Pubblici del Comune);

3) inammissibilità del secondo motivo del ricorso di primo grado per acquiescenza (stante la mancata impugnazione della deliberazione del Consiglio Regionale nr. VIII/351 del 13 marzo 2007 recante: "*Indirizzi generali per la valutazione ambientale di piani e programmi in attuazione dell'art. 4 della L.R. 12/2005*");

4) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4, comma 4, della l.r. nr. 12 del 2005 sotto ulteriore profilo (in via subordinata, per l'ipotesi di reiezione dei precedenti motivi d'appello).

Inoltre, l'Amministrazione comunale ha replicato anticipatamente agli ulteriori motivi d'impugnazione di primo grado, rimasti assorbiti nella sentenza di accoglimento, per l'ipotesi di loro riproposizione nel presente grado.

In effetti, l'appellato signor Vergani, costituitosi anche nel giudizio di cui all'appello del Comune, oltre a chiedere la reiezione dell'impugnazione con argomenti identici a quelli svolti a proposito dell'appello della Regione, ha in questo caso proposto appello incidentale, censurando le statuizioni di primo grado che lo hanno visto soccombente e riproponendo le censure assorbite.

In particolare, egli ha dedotto:

1) erroneità delle reiezione della censura relativa alla posizione di conflitto di interessi di alcuni Consiglieri Comunali all'atto dell'approvazione del P.G.T.;

2) erroneità della reiezione della domanda risarcitoria che accompagnava la domanda di annullamento degli atti impugnati;

3) incompetenza tecnica dell'autorità competente e dell'autorità procedente V.A.S.; incompletezza tecnica della documentazione V.A.S.; carenza del parere motivato; incompletezza dello studio ambientale; carenze sostanziali della V.A.S.; illegittimità derivata del P.G.T. in relazione all'illegittimità della V.A.S.; lacune dello studio geologico, irregolarità procedurale; violazione del parere A.S.L.; violazione delle regole in tema di perequazione; violazione dei parametri del P.T.C.P. (consumo di suolo, espansione massima); erroneità dei dati di fatto e urbanistici del P.G.T.; difetto di motivazione ed illogicità delle scelte urbanistiche (motivi assorbiti).

Anche in questo giudizio si è costituita l'A.N.C.I. Lombardia, svolgendo argomenti in tutto analoghi a quelli sostenuti in relazione all'appello della Regione Lombardia.

III – Il signor Giuseppe Vergani ha altresì impugnato, chiedendone la riforma previa sospensiva, una ulteriore sentenza del medesimo T.A.R. della Lombardia (nr. 1554 del 2010), con la quale è stato respinto un altro ricorso da lui proposto avverso gli atti con i quali il Comune di Cermenate aveva proceduto all'approvazione dello studio geologico del territorio comunale ed alla ripermetrazione della fasce di rispetto dei pozzi di captazione.

A sostegno dell'appello, dopo aver argomentato a sostegno del proprio persistente interesse alla decisione, egli ha dedotto:

1) erroneità dell'omesso esame delle doglianze svolte dall'istante in altro ricorso proposto nella sede straordinaria dinanzi al Capo dello Stato;

2) erroneità della reiezione della censura relativa all'aver il Comune applicato una norma della legge regionale della Lombardia nr. 23 del 1997, ormai abrogata al momento delle determinazioni impugnate;

3) erroneità della reiezione delle censure con le quali erano stati lamentati vizi istruttori, disparità di trattamento e contraddittorietà nonché violazione di legge in ordine al contenuto delle determinazioni gravate.

Il Comune di Cermenate, nel costituirsi, ha preliminarmente reiterato le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado non esaminate dal giudice di prime cure, e nel merito ha argomentato a sostegno dell'infondatezza dell'appello, concludendo per la conferma della sentenza impugnata.

IV – Alla camera di consiglio del 28 luglio 2010, fissata per l'esame delle domande incidentali di sospensiva, gli stessi sono stati differiti sull'accordo delle parti, per essere abbinati alla trattazione del merito degli appelli.

All'udienza del 7 dicembre 2010, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., il Collegio ha invitato le parti a esprimersi sulla questione, rilevabile d'ufficio, della possibile improcedibilità del ricorso di primo grado di cui all'appello nr. 6105 del 2010.

All'esito della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via del tutto preliminare, va disposta la riunione dei tre appelli in epigrafe, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm. Infatti, oltre all'identità soggettiva delle parti, sussiste una connessione oggettiva tra i giudizi: non solo fra gli appelli nn. 5916 e 5922 del 2010, con i quali è impugnata una stessa sentenza del T.A.R. della Lombardia, ma anche con riferimento all'ulteriore appello nr. 6105 del 2010, ancorché rivolto avverso una sentenza diversa, per il quale i profili di connessione oggettiva con gli altri due giudizi verranno illustrati subito appresso.

2. È proprio all'appello nr. 6105 del 2010 che conviene dare priorità logica nell'esame delle questioni poste alla Sezione, nonostante detto appello abbia a oggetto una sentenza (nr. 1554 del 2010) cronologicamente successiva a quella (nr. 1526 del 2010) impugnata con gli altri due appelli.

Tale sentenza, invero, ha definito il primo ricorso proposto dal signor Giuseppe Vergani dinanzi al T.A.R. della Lombardia, con oggetto la deliberazione (nr. 19 del 2009) con cui il Consiglio Comunale di Cermenate ha approvato una variante al previgente P.R.G. relativa allo studio geologico del territorio, alla ripermetrazione delle fasce di rispetto dei pozzi di captazione dell'acqua potabile ed all'aggiornamento della carta di dissesto del piano stralcio per l'assetto idrogeologico (P.A.I.).

Il signor Vergani ha censurato il predetto atto nella qualità di proprietario di suoli siti nel territorio comunale, già classificati come residenziali dal P.R.G. e asseritamente assoggettati a regime più restrittivo per effetto della delibera suindicata.

3. Con riferimento a tale appello, il Comune di Cermenate già in primo grado ha eccepito l'inammissibilità dell'impugnazione per difetto di interesse, richiamando il rapporto tra la delibera in questione e quelle – contestuali o di poco successive – con cui il medesimo Comune ha definitivamente approvato il Piano di Governo del Territorio destinato a sostituirsi al previgente P.R.G. (atti, questi ultimi, censurati dal medesimo istante col diverso ricorso deciso dal T.A.R. meneghino con la sentenza nr. 1526 del 2010); non avendo il primo giudice esaminato detta eccezione, considerata assorbita dall'evidente infondatezza dell'impugnazione, l'Amministrazione la ha riproposta nel presente grado con la propria memoria di costituzione.

Peraltro, la Sezione reputa che la questione vada più correttamente inquadrata in termini di possibile improcedibilità del ricorso introduttivo, piuttosto che di sua inammissibilità, non potendo escludersi che un interesse dell'istante a censurare la delibera di ripermetrazione delle fasce di rispetto dei pozzi sussistesse al momento della sua adozione, ma dovendo comunque porsi il problema del persistere di detto interesse una volta che il nuovo P.G.T. comunale ha preso il posto del precedente P.R.G.: per questo, trattandosi di questione rilevabile d'ufficio, si è ritenuto di sottoporla alle parti in sede di discussione orale, ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm.

3.1. Sul punto, l'Amministrazione comunale si è richiamata agli argomenti già spesi nella propria memoria di costituzione, secondo cui la delibera impugnata in prime cure è ormai superata e assorbita dal nuovo P.G.T., essendo stata peraltro adottata dal Consiglio Comunale – sia pure in epoca temporalmente coincidente con l'approvazione del nuovo strumento urbanistico generale – solo “*prudenzialmente*”, in quanto resa necessaria dal dovere di concludere un procedimento avviato in epoca molto anteriore, sul quale aveva inciso una precedente sentenza del T.A.R. della Lombardia di annullamento di pregresse determinazioni comunali per motivi procedurali (in sostanza, si sarebbe ritenuto opportuno concludere in ogni caso un *iter* procedimentale rimasto “monco” per effetto della richiamata pronuncia).

Al contrario la difesa di parte appellante, oltre a richiamare quanto già rappresentato nei propri scritti in ordine all'autonomia dei due procedimenti, ha sostenuto che la prima delibera consiliare impugnata non avrebbe natura di variante urbanistica, e pertanto avrebbe un proprio contenuto precettivo direttamente incidente sulla proprietà dell'istante e destinato a sopravvivere anche al sopravvenire del nuovo P.G.T.

3.2. Tali ultime deduzioni appaiono poco convincenti, e la Sezione effettivamente ritiene che non sussista oggi alcun interesse dell'appellante all'annullamento della delibera gravata in primo grado.

Ed invero, i rilievi dell'appellante, oltre che in contrasto con il chiaro tenore letterale della ricordata delibera nr. 19 del 2009 (dalla quale si evince con tutta evidenza che le determinazioni ivi adottate si ponevano in variante al P.R.G., come oltre tutto affermato già nella rubrica della precedente delibera nr. 46 del 2008, della quale essa era destinata a prendere il posto per effetto del *decisum* di annullamento del precedente atto), risultano contraddittori rispetto al contenuto delle stesse censure articolate in via principale nel ricorso introduttivo, che sono tutte basate sul richiamo della normativa regionale in materia di varianti urbanistiche, lamentandosi in particolare l'indebita applicazione delle disposizioni previgenti in materia di “*varianti semplificate*” (e, quindi, dando per presupposto che nella specie effettivamente di variante urbanistica si trattasse).

Ciò premesso, non è contestato né contestabile che il nuovo P.G.T., di cui il Comune si è dotato con le ulteriori determinazioni impuginate dallo stesso signor Vergani con successivo ricorso giurisdizionale, abbia sostituito *in toto* il previgente P.R.G. (ivi comprese le varianti allo stesso apportate); ne consegue che alcuna utilità all'odierno appellante potrebbe derivare dall'eventuale annullamento della più volte citata delibera nr. 19 del 2009.

Inoltre, il fatto che nel successivo ricorso proposto avverso la delibera di approvazione del P.G.T. – pur caratterizzato da ricchezza espositiva e abbondanza di censure – non siano state riprodotte, neanche sotto il profilo dell'illegittimità derivata, le doglianze articolate nel precedente gravame avverso la delibera nr. 19 del 2009 (rinvenendosi soltanto, fra i motivi assorbiti e riproposti con la memoria di costituzione dell'appellato, quello rubricato *sub* D2.8, che è relativo unicamente al rapporto di successione cronologica tra gli atti *de quibus*) rende superfluo approfondire l'ulteriore questione se il contenuto di tale atto, per la parte asseritamente lesiva della proprietà del ricorrente (criteri e modalità di perimetrazione della fascia di rispetto del pozzo di via I Maggio), sia stato o meno trasfuso senza variazioni nel nuovo strumento urbanistico.

3.3. Alla luce dei rilievi fin qui svolti, e tenuto conto che i sopravvenuti atti di approvazione del P.G.T. già esistevano all'epoca in cui il T.A.R. lombardo ha definito in primo grado il giudizio *de quo*, s'impone una declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado cui ha riguardo l'appello nr. 6105 del 2010, con assorbimento di ogni ulteriore questione.

4. Venendo ora all'esame degli appelli nn. 5916 e 5922 del 2010, proposti rispettivamente dalla Regione Lombardia e dal Comune di Cernusco avverso la sentenza con la quale il T.A.R. della Lombardia ha annullato la delibera di approvazione del P.G.T. e parte degli atti a questa presupposti, occorre innanzi tutto esaminare le eccezioni preliminari al riguardo sollevate dall'appellato, signor Giuseppe Vergani.

4.1. In primo luogo, l'appellato eccepisce l'inammissibilità dell'appello per acquiescenza, avendo l'Amministrazione provveduto, in epoca successiva all'impugnata sentenza, a dotarsi di nuove disposizioni relative all'individuazione dell'autorità competente alla valutazione ambientale strategica (V.A.S.), prendendo dunque atto dell'illegittimità delle precedenti determinazioni in materia.

L'eccezione è infondata.

Al riguardo, va richiamato il granitico insegnamento giurisprudenziale secondo cui la spontanea esecuzione della pronuncia di primo grado, immediatamente esecutiva, non determina acquiescenza e pertanto non si configura come comportamento idoneo ad escludere né l'ammissibilità dell'impugnazione, né la persistenza dell'interesse dell'originario ricorrente alla declaratoria di illegittimità degli atti oggetto del giudizio, che potranno dirsi definitivamente superati dai nuovi atti adottati dall'Amministrazione in esecuzione della sentenza di primo grado solo allorché le statuizioni di questa siano confermate dal giudice di appello (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, 9 luglio 2010, nr. 4453; Cons. Stato, sez. V, 26 febbraio 2010, nr. 1148; id., 12 giugno 2009, nr. 3750).

Si è affermato anche che la complessità dell'azione amministrativa ben può imporre, talvolta, all'amministrazione, di adottare statuizioni di amministrazione attiva che si conformino ad una decisione demolitoria pur soggetta ad impugnazione, senza al contempo recedere dal convincimento della esattezza delle determinazioni originariamente poste in essere ed annullate in sede giurisdizionale, con conseguente permanere dell'interesse alla impugnazione; pertanto, in carenza di espressa dichiarazione di sopravvenuta carenza alla coltivazione del gravame non può essere dichiarata la improcedibilità dell'impugnazione (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 25 maggio 2010, nr. 3284).

Nel caso di specie, è evidente – come sottolineato dalle Amministrazioni appellanti in replica all’eccezione – che l’adozione di nuove regole per l’individuazione dell’autorità competente alla V.A.S., diverse da quelle annullate con la sentenza impugnata, è dipesa dalla necessità di evitare che l’incertezza sulle modalità d’individuazione di detta autorità comportasse, nelle more della definizione del presente giudizio, il blocco di ogni attività di pianificazione; pertanto, da essa non può in alcun modo evincersi l’accettazione incondizionata delle statuizioni oggetto di gravame.

4.2. Va respinta anche l’ulteriore eccezione, con la quale l’appellato rileva l’incompletezza del contraddittorio per omessa notifica dell’appello della Regione Lombardia a una persona (signora Pinuccia Rumi) a suo tempo evocata in primo grado quale controinteressata, e pertanto chiede ordinarsi l’integrazione del contraddittorio e fissarsi nuova udienza per il prosieguo.

Al riguardo, in disparte ogni approfondimento della questione se la persona suindicata effettivamente rivestisse in primo grado la qualità di controinteressato, va semplicemente osservato che, se anche così fosse, si applicherebbe il pacifico principio per cui ai controinteressati in primo grado non va necessariamente notificato l’appello contro una sentenza di accoglimento, essendo costoro soccombenti al pari dell’Amministrazione e quindi autonomamente interessati all’appello (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10 dicembre 2010, nr. 6327; id., 23 novembre 2000, nr. 6227).

5. Passando all’esame del merito, la regola sull’ordine logico di esame delle questioni di cui all’art. 276, comma 2, cod. proc. civ. (oggi espressamente richiamata dall’art. 76, comma 4, cod. proc. amm.), impone di esaminare prioritariamente il primo motivo di entrambi gli appelli, con i quali si lamenta l’erroneità della reiezione della preliminare eccezione di parziale carenza di interesse in capo all’originario ricorrente, con riguardo alle censure (poi condivise dal T.A.R.) relative all’individuazione dell’autorità competente al rilascio del parere V.A.S.

5.1. Si assume, in estrema sintesi, che il ricorrente in primo grado non avrebbe in alcun modo chiarito quale interesse specifico e qualificato assistesse le doglianze *de quibus*, il cui accoglimento ha determinato un generico effetto caducante del P.G.T. nel suo complesso.

Il primo giudice – al contrario - ha ritenuto sussistente in capo all’istante un interesse di natura “strumentale”, avente a oggetto le determinazioni future, ed eventualmente più favorevoli ai suoli in sua proprietà, che l’Amministrazione dovrà assumere in sede di rielaborazione dello strumento urbanistico.

5.2. Il motivo è fondato, nei limiti subito appresso precisati.

5.3. In materia, è d’uopo richiamare la più recente giurisprudenza della Sezione sui limiti alla configurabilità dell’interesse c.d. strumentale all’impugnazione di uno strumento urbanistico, nel senso che tale impugnazione deve pur sempre ancorarsi a specifici vizi ravvisati con riferimento alle determinazioni adottate dall’Amministrazione in ordine al regime dei suoli in proprietà del ricorrente, e non può fondarsi sul generico interesse a una migliore pianificazione del proprio suolo, che in quanto tale non si differenzia dall’eguale interesse che *quisque de populo* potrebbe nutrire (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 2010, nr. 4546).

In altri termini, l’utilità comunque rappresentata dal possibile vantaggio che astrattamente il ricorrente potrebbe ottenere per effetto della riedizione dell’attività amministrativa non è *ex se* indicativa della titolarità di una posizione di interesse giuridicamente qualificata e differenziata, idonea a legittimare la tutela giurisdizionale.

Analoghe considerazioni possono farsi per l’ulteriore utilità, su cui pure insiste la parte appellata, costituita dalla “reviviscenza” del previgente e più favorevole P.R.G. che si avrebbe per effetto dell’annullamento giurisdizionale del P.G.T.: utilità la quale, oltre a essere anch’essa non indicativa dell’esistenza di un interesse giuridicamente tutelabile, quand’anche effettivamente sussistente sarebbe comunque provvisoria, essendo *jus receptum* che l’effetto immediato dell’annullamento di uno strumento urbanistico consiste nel dovere dell’Amministrazione di riesercitare la propria potestà di pianificazione del territorio (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2004, nr. 3563; Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2001, nr. 2415).

5.4. Nel caso che qui occupa, se è vero che in primo grado sono state formulate anche censure specificamente relative alla destinazione impressa al suolo del ricorrente, queste non sono state però esaminate dal T.A.R., il quale ha ritenuto assorbente la fondatezza delle doglianze più generali afferenti all’*iter* di formazione dello strumento urbanistico; tale assorbimento, a ben vedere, configura una sorta di inversione logica rispetto alla evocata regola sull’ordine di esame delle questioni, atteso che il primo giudice avrebbe dovuto esaminare prioritariamente le predette censure più specifiche, siccome ipoteticamente idonee ad assicurare al ricorrente l’utilità richiesta (annullamento delle determinazioni relative al suolo di sua proprietà) senza con ciò determinare l’integrale travolgimento del P.G.T.

Orbene, con riferimento alle predette doglianze specifiche (individuate, nella memoria di costituzione dell’appellato, ai punti D2.9, D2.10, D2.12 e D2.13), al di là di quanto più appresso si rileverà in ordine alla loro infondatezza, dall’esame delle stesse emerge con evidenza che sulle stesse non hanno alcuna incidenza i vizi e le irregolarità lamentati con distinte censure in ordine alla fase di V.A.S.: trattasi infatti di doglianze inerenti alla pretesa violazione del parere reso dalla competente A.S.L. (*sub* D2.9), all’asserita violazione delle regole in tema di perequazione urbanistica fissate negli artt. 8 e 11 della l.r. nr. 12 del 2005 (*sub* D2.10), all’erroneità dei presupposti di fatto relativi allo stato dei luoghi preesistente (*sub* D2.12) ed alla illogicità in sé delle specifiche scelte inerenti alla destinazione impressa ai suoli dell’originario ricorrente (*sub* D2.13).

Più in generale, è vero – come sostenuto dalle parti appellanti – che fin dal primo grado del giudizio il ricorrente non ha chiarito se e in quale misura le doglianze relative alla fase di V.A.S. incidessero sul “regime” riservato ai suoli di sua proprietà, in tal senso non risultando in alcun modo chiarita l’affermazione secondo cui “*è solo grazie alla lacunosa istruttoria che ha caratterizzato questo procedimento (...) che è stato possibile assumere decisioni così negative verso*

la sua sfera giuridica” (pag. 69 della memoria di costituzione): affermazione che, pertanto, resta generica e indimostrata.

In altri termini, potrà anche condividersi in via di principio il rilievo per cui *“laddove la VAS si concluda con un giudizio positivo (o positivo condizionato) il soggetto che subisca determinazioni lesive della sua sfera giuridica discendenti dall'accettazione (piena o condizionata) delle proposte pianificatorie sottoposte a VAS, ben potrà censurare anche queste determinazioni preliminari condizionanti, poiché è per effetto di questo giudizio di sostenibilità complessiva di queste scelte che le stesse possono tramutarsi in atti pianificatori negativi”* (pagg. 68-69); tuttavia, proprio per evitare di pervenire a una *legitimitas generalis* del tipo di quella sopra indicata, occorre che le *“determinazioni lesive”* fondanti l'interesse a ricorrere siano effettivamente *“condizionate”*, ossia causalmente riconducibili in modo decisivo, alle preliminari conclusioni raggiunte in sede di V.A.S., e pertanto l'istante avrebbe dovuto precisare come e perché tali conclusioni nella specie abbiano svolto un tale ruolo decisivo sulle opzioni relative ai suoli in sua proprietà, ciò che non ha fatto.

6. La ravvisata inammissibilità, per le ragioni anzi dette, delle censure relative alla V.A.S. già condivise dal giudice di prime cure, non esclude peraltro l'opportunità di rilevare, *ad abundantiam*, che le stesse sono anche infondate nel merito.

6.1. Per meglio comprendere tale affermazione, giova premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La valutazione ambientale strategica (V.A.S.) è stata introdotta dalla direttiva comunitaria 2001/42/CE, la quale ha imposto agli Stati membri di prevedere, nel proprio ordinamento interno, un più approfondito apprezzamento delle esigenze di tutela dell'ambiente nella fase di pianificazione del territorio, attraverso l'introduzione di una specifica fase di verifica da svolgere all'interno delle procedure di pianificazione in presenza di particolari presupposti (sinteticamente riassumibili nella possibilità di impatti ambientali significativi e negativi per effetto delle scelte in tale sede operate). In Italia, solo con molto ritardo rispetto al termine di recepimento della citata direttiva il legislatore ha introdotto una normativa nazionale in materia di V.A.S., oggi contenuta nel decreto legislativo 12 aprile 2006, nr. 152, più volte oggetto di modifiche; tuttavia, già prima del varo di tale disciplina molte Regioni, nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di governo del territorio, si erano dotate di proprie regole attuative delle prescrizioni comunitarie. In Lombardia, in particolare, si è provveduto con la citata legge regionale nr. 12 del 2005, il cui art. 4 così recita: *“1. Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ed assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente, la Regione e gli enti locali, nell'ambito dei procedimenti di elaborazione ed approvazione dei piani e programmi di cui alla direttiva 2001/42/CEE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e successivi atti attuativi, provvedono alla valutazione ambientale degli effetti derivanti dall'attuazione dei predetti piani e programmi. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva gli indirizzi generali per la valutazione ambientale dei piani, in considerazione della natura, della forma e del contenuto degli stessi. La Giunta regionale provvede agli ulteriori adempimenti di disciplina, in particolare definendo un sistema di indicatori di qualità che permettano la valutazione degli atti di governo del territorio in chiave di sostenibilità ambientale e assicurando in ogni caso le modalità di consultazione e monitoraggio, nonché l'utilizzazione del SIT.*

2. Sono sottoposti alla valutazione di cui al comma 1 il piano territoriale regionale, i piani territoriali regionali d'area e i piani territoriali di coordinamento provinciali, il documento di piano di cui all'articolo 8, nonché le varianti agli stessi. La valutazione ambientale di cui al presente articolo è effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione.

3. Per i piani di cui al comma 2, la valutazione evidenzia la congruità delle scelte rispetto agli obiettivi di sostenibilità del piano e le possibili sinergie con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione; individua le alternative assunte nella elaborazione del piano o programma, gli impatti potenziali, nonché le misure di mitigazione o di compensazione, anche agroambientali, che devono essere recepite nel piano stesso.

4. Sino all'approvazione del provvedimento della Giunta regionale di cui al comma 1, l'ente competente ad approvare il piano territoriale o il documento di piano, nonché i piani attuativi che comportino variante, ne valuta la sostenibilità ambientale secondo criteri evidenziati nel piano stesso”.

In attuazione del comma 1 della norma testé citata, sono state emanate dapprima la delibera del Consiglio Regionale nr. VIII/351 del 13 marzo 2007 (*“Indirizzi generali per la valutazione di piani e programmi”*) e quindi la delibera di Giunta Regionale nr. VIII/6420 del 27 dicembre 2007, con cui è stata disciplinata nel dettaglio la procedura di V.A.S.

Per quanto qui interessa, l'art. 3.2 dell'allegato 1 a tale ultima delibera prevede: *“L'autorità competente per la VAS, avente i requisiti di cui alla lettera i) – punto 2.0 degli Indirizzi generali, è individuata dall'autorità procedente con atto formale reso pubblico mediante inserzione su web (vedi allegato 3). Tale autorità è individuata all'interno dell'ente tra coloro che hanno compiti di tutela e valorizzazione ambientale”.*

Detta disposizione è stata ritenuta illegittima dal T.A.R. milanese nel presente giudizio, al pari degli atti coevamente impugnati, apparendo contrastante col quadro normativo comunitario e nazionale l'individuazione dell'autorità competente in una articolazione organizzativa interna alla stessa autorità procedente alla pianificazione (nella specie, il Comune di Cermenate).

In effetti, con la delibera di Giunta Comunale nr. 38 del 2008 – anch'essa impugnata in primo grado -, nel comunicare l'avvio del procedimento di V.A.S. relativo al P.G.T. di Cermenate, è stata contestualmente individuata l'autorità competente nel *team* composto da due funzionari della medesima Amministrazione comunale.

6.2. Tutto ciò premesso, la Sezione osserva che il presupposto su cui si basano le conclusioni raggiunte dal primo giudice, secondo cui l'autorità competente alla V.A.S. deve essere necessariamente individuata in una pubblica amministrazione diversa da quella avente qualità di "autorità procedente", non trova supporto nella vigente normativa comunitaria e nazionale.

Al riguardo, giova richiamare le definizioni oggi contenute nel citato d.lgs. nr. 152 del 2006, il cui art. 5, per quanto qui interessa, definisce:

- la "autorità competente" come "la pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi, e l'adozione dei provvedimenti conclusivi in materia di VIA, nel caso di progetti ovvero il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, nel caso di impianti" (lettera p);

- la "autorità procedente" come "la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispose il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma".

Orbene, se dalle riferite definizioni risulta chiaro che entrambe le autorità *de quibus* sono sempre "amministrazioni" pubbliche, in nessuna definizione del Testo Unico ambientale si trova affermato in maniera esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa amministrazione procedente).

Né appaiono decisivi, in tal senso, i richiami testuali dai quali la parte originaria ricorrente ritiene di ricavare la conferma indiretta di tale necessaria separatezza (e, in particolare, la previsione *ex art.* 9, d.lgs. nr. 152 del 2006 della possibilità di "accordi" che l'autorità competente può concludere anche con l'autorità procedente, oltre che con altri soggetti interessati alla procedura); ciò perché, da un lato, è possibile cogliere altrettanto validi indizi testuali a sostegno di una diversa ricostruzione – come, ad esempio, nell'art. 11 del medesimo decreto, laddove si evidenziano la funzione "collaborativa" all'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente alla V.A.S. e il carattere interno di tale ultima fase rispetto alla procedura di formazione del piano o del programma – e per altro verso nessuno di questi indici è assolutamente incompatibile con una possibile individuazione dell'autorità competente in diverso organo all'interno del medesimo ente pianificatore.

6.3. Più in generale, la Sezione non condivide l'approccio ermeneutico di fondo della parte odierna appellata, che desume la necessaria "separatezza" tra le due autorità dal fatto che la V.A.S. costituirebbe un momento di controllo sull'attività di pianificazione svolta dall'autorità competente, con il corollario dell'impossibilità di una identità o immedesimazione tra controllore e controllato.

Siffatta ricostruzione, invero, è smentita dall'intero impianto normativo *in subiecta materia*, il quale invece evidenzia – come già accennato – che le due autorità, seppur poste in rapporto dialettico in quanto chiamate a tutelare interessi diversi, operano "in collaborazione" tra di loro in vista del risultato finale della formazione di un piano o programma attento ai valori della sostenibilità e compatibilità ambientale: ciò si ricava, testualmente, dal già citato art. 11, d.lgs. nr. 152 del 2006, che secondo l'opinione preferibile costruisce la V.A.S. non già come un procedimento o subprocedimento autonomo rispetto alla procedura di pianificazione, ma come un passaggio endoprocedimentale di esso, concretantesi nell'espressione di un "parere" che riflette la verifica di sostenibilità ambientale della pianificazione medesima.

Ciò del resto è conforme alla stessa *ratio* ispiratrice della retrostante disciplina comunitaria, per la quale sono indifferenti gli specifici meccanismi escogitati dagli Stati membri, rilevando unicamente che essi siano idonei ad assicurare il risultato voluto di garantire l'integrazione delle considerazioni ambientali nella fase di elaborazione, predisposizione e adozione di un piano o programma destinato a incidere sul territorio; il che, a ben vedere, disvela l'inconsistenza delle questioni di legittimità costituzionale ovvero comunitaria sollevate dall'appellato, sia pure in via subordinata, avverso le evocate norme nazionali e regionali laddove interpretate nel senso qui proposto.

Né a diverse conclusioni può indurre la recente sentenza della Corte Costituzionale nr. 221 del 17 giugno 2010, richiamata da parte appellata, nella parte in cui si afferma l'autonomia della procedura di V.A.S. con quello che, invero, è un semplice *obiter dictum* all'interno di una decisione elaborata in relazione al diverso istituto della valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), per il quale si è già da tempo pervenuti – contrariamente a quanto affermato per la V.A.S. – a sostenere l'autonomia del relativo *iter* procedimentale, e anche l'autonomia impugnabilità del provvedimento conclusivo (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213).

Le conclusioni così raggiunte appaiono confortate dalle modifiche apportate al d.lgs. nr. 152 del 2006 dal recentissimo decreto legislativo 29 giugno 2010, nr. 128 (ancorché non applicabile *ratione temporis* alla vicenda per cui è causa), laddove già a livello definitorio si distingue tra il "parere motivato" che conclude la fase di V.A.S. (art. 5, comma 1, lettera *m-ter*) e il "provvedimento" di V.I.A. (art. 5, comma 1, lettera *p*): a conferma che solo nel secondo caso, e non nel primo, si è in presenza di una sequenza procedimentale logicamente e ontologicamente autonoma.

6.4. Se dunque, alla stregua delle considerazioni che precedono, per nulla illegittima, e anzi quasi fisiologica, è l'evenienza che l'autorità competente alla V.A.S. sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente, per completezza espositiva può aggiungersi che, forse, sotto diverso profilo le determinazioni

amministrative oggetto del presente contenzioso prestano il fianco a critiche di inconciliabilità con la normativa vigente di rango primario.

Ed invero, va verificata la compatibilità della normativa regionale di riferimento con la sopravvenuta legislazione statale, sulla scorta dei noti orientamenti della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra competenze legislative statali e regionali *in subiecta materia*; è noto, infatti, che l'appartenenza alla competenza esclusiva dello Stato della materia relativa alla "tutela dell'ambiente", a mente dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost. non impedisce che con tale competenza possano interferire anche prerogative regionali in diverse materie, quale quella del "governo del territorio" ai sensi del comma 3 del medesimo articolo (cfr. *ex plurimis* Corte Cost., 30 novembre 2007, nr. 407, e 1 dicembre 2006, nr. 398), ciò che a ben vedere è pressoché inevitabile in un settore quale è quello della V.A.S., che chiama in causa la potestà di pianificazione del territorio.

Tanto premesso, con riferimento all'individuazione delle autorità competenti in materia di valutazioni ambientali, e con richiamo all'assetto normativo sul riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni vigente all'epoca dell'adozione dei provvedimenti per cui è causa, vengono in rilievo:

- il comma 6 dell'art. 6 del d.lgs. nr. 152 del 2006, secondo cui l'autorità competente per la V.A.S. e la V.I.A. va individuata "secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle province autonome";

- il successivo comma 7 del medesimo articolo, che del pari demanda a leggi e regolamenti regionali la determinazione delle "competenze" degli altri enti locali, ivi compresi i Comuni.

Dal complesso di tali disposizioni, ad avviso della Sezione, se da un lato emerge l'intento del legislatore nazionale di lasciare alle Regioni una certa libertà di manovra quanto alla delegabilità delle competenze agli enti locali e alle modalità della loro regolamentazione, tuttavia appare evidente la volontà di assicurare che la fissazione delle "competenze" sia compiuta *a priori*, con atti che individuino in via generale e astratta i soggetti, uffici o organi cui viene attribuita la veste di "autorità competente".

Ne discende che non risulta in linea con le richiamate disposizioni nazionali la scelta di individuare l'autorità competente alla V.A.S. *ex post*, in relazione al singolo e specifico procedimento di pianificazione, come avvenuto nel caso di specie (laddove – come già rilevato – la predetta autorità è stata individuata contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento stesso).

Il tema, per vero, è incidentalmente evocato negli scritti difensivi della parte odierna appellata, ancorché attraverso la formula non del tutto perspicua della "abrogazione" implicita delle disposizioni regionali *in subiecta materia* che si sarebbe realizzata con l'entrata in vigore del d.lgs. nr. 152 del 2006; tuttavia, la già più volte rilevata carenza di ogni interesse a sollevare censure sul punto esonera da ogni approfondimento in proposito.

7. L'accoglimento degli appelli delle Amministrazioni regionale e comunale, per le ragioni fin qui esposte che risultano assorbenti di ogni altra doglianza negli stessi formulata, impone tuttavia l'esame dell'appello incidentale proposto dall'appellato signor Vergani, ivi compresi i motivi di impugnazione rimasti assorbiti nella sentenza di primo grado.

Le doglianze articolate con tale atto si appalesano però tutte infondate o inammissibili.

7.1. Più specificamente, vanno anzi tutto dichiarate inammissibili le ulteriori censure relative alla fase di V.A.S.

(rubricate ai punti *sub* D2.1, D2.2, D2.4, D2.5, D2.6 e D2.7 dell'appello incidentale), stante la carenza di interesse sul punto per le ragioni ampiamente illustrate sopra al punto 5.

7.2. Analoghe considerazioni, alla stregua dei richiamati orientamenti della Sezione in ordine ai limiti della configurabilità di un interesse "strumentale" all'impugnazione di uno strumento urbanistico, vanno svolte per le censure (rubricate ai punti D2.3, D2.8 e D2.11) con le quali sono denunciati ulteriori vizi inerenti all'*iter* procedimentale di formazione del P.G.T., senza precisare se e in qual modo questi abbiano inciso in maniera diretta e determinante sulle specifiche scelte pianificatorie relative ai suoli in proprietà dell'istante.

Ciò vale, invero, anche per l'ulteriore doglianza già respinta dal primo giudice in ordine alla posizione di conflitto di interessi nella quale si sarebbero trovati taluni Consiglieri Comunali, i quali avrebbero dovuto astenersi dal partecipare al voto sul P.G.T. in quanto proprietari di suoli direttamente interessati dalle scelte urbanistiche *de quibus*.

Al riguardo, va condiviso il giudizio di inammissibilità della censura espresso dal giudice di prime cure, che si pone in linea con il più recente e preferibile indirizzo giurisprudenziale, secondo cui siffatte situazioni di conflitto di interesse non determinano l'integrale caducazione del Piano, ma viciano unicamente le parti concernenti i suoli interessati dall'obbligo di astensione violato, col corollario che il vizio può essere fatto valere soltanto da chi dimostri di essere titolare di uno specifico e qualificato interesse ancorato a situazioni di "collegamento" con detti suoli (cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2009, nr. 3744).

7.3. Vanno invece respinti, siccome infondati, i motivi (rubricati *sub* D2.9, D2.10, D2.12 e D2.13) con i quali è lamentata l'illegittimità delle specifiche scelte relative alle proprietà dell'istante, delle quali si deduce l'illegittimità:

a) per violazione del parere della A.S.L. territorialmente competente;

b) per violazione delle norme regionali (artt. 8 e 11, l.r. nr. 12 del 2005) in materia di perequazione urbanistica;

c) per erroneità dei presupposti di fatto assunti in tema di stato dei luoghi, superfici e volumetrie preesistenti etc.;

d) per illogicità delle concrete scelte adottate e disparità di trattamento.

Con riguardo al primo profilo l'Amministrazione comunale, oltre a rilevare il carattere non necessariamente vincolante del richiamato parere della A.S.L. (il quale, pertanto, ben poteva essere motivatamente disatteso), ha rilevato senza essere smentita che non risponde al vero il presupposto di fatto sul quale l'originario ricorrente fonda il proprio interesse alla censura, e cioè l'essere egli proprietario di un'area confinante con suoli a destinazione produttiva: infatti

tale destinazione, già prevista dal previgente P.R.G., non è stata confermata dal nuovo P.G.T., che ai suoli limitrofi alla proprietà dell'istante ha impresso destinazione in parte residenziale e in parte minore terziaria.

Quanto al secondo aspetto, giova richiamare il pregresso orientamento della Sezione in materia di previsioni dello strumento urbanistico generale circa la possibile futura perequazione urbanistica, secondo cui non è illegittima, ma – al contrario – conforme e coerente con i dichiarati obiettivi perequativi la previsione in dettaglio degli aspetti e delle modalità della futura cessione di superfici o volumetrie edificabili, ferma restando la facoltatività del ricorso a detto strumento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, nr. 4546 del 2010, cit.).

Per quanto attiene al terzo profilo, la Sezione reputa sufficiente richiamare le condivisibili argomentazioni dell'Amministrazione comunale odierna appellante, la quale già in primo grado ha esaurientemente documentato – anche con l'ausilio di una relazione tecnica – l'insussistenza degli ipotizzati errori di misurazione e valutazione, e che le censure al riguardo articolate muovono da una lettura parziale e fuorviante dell'istruttoria tecnica che ha preceduto l'adozione del P.G.T.

Infine, e più in generale, con riferimento all'ultimo dei motivi innanzi richiamati, va richiamato il consolidato indirizzo secondo cui le scelte effettuate dall'Amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al piano regolatore generale, salvo che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni; in sostanza le uniche evenienze, che richiedono una più incisiva e singolare motivazione degli strumenti urbanistici generali, sono date dal superamento degli standards minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con riferimento alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree; dalla lesione dell'affidamento qualificato del privato, derivante da convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi fra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di concessioni edilizie o di silenzio rifiuto su una domanda di concessione e, infine, dalla modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2010, nr. 7492; id., 4 maggio 2010, nr. 2545; id., 28 settembre 2009, nr. 5834; id., 21 giugno 2007, nr. 3400).

A ciò si aggiunge che le osservazioni dei privati ai progetti di strumenti urbanistici sono un mero apporto collaborativo alla formazione di detti strumenti e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2008, nr. 3358).

Nel caso che occupa l'originario ricorrente, che pure ha partecipato all'*iter* formativo del P.G.T. con la rituale proposizione di osservazioni, non ha documentato l'esistenza dei suddetti macroscopici profili di erroneità o illogicità delle scelte urbanistiche operate dall'Amministrazione, né risulta versare in una delle situazioni nelle quali è identificabile un'aspettativa giuridicamente qualificata a una specifica destinazione urbanistica.

8. L'infondatezza o l'inammissibilità di tutte le censure articolate in primo grado dall'odierno appellato comportano, *a fortiori*, la reiezione anche della consequenziale domanda di risarcimento, già disattesa dal primo giudice e reiterata con l'appello incidentale.

9. In conclusione, alla stregua di quanto fin qui rilevato, s'impongono – oltre alla già rilevata improcedibilità del ricorso originario relativo all'appello nr. 6105 del 2010 – l'accoglimento degli appelli nn. 5916 e 5922 del 2010, la reiezione dell'appello incidentale proposto dal signor Vergani e la conseguente riforma della sentenza impugnata, con la reiezione del ricorso originario nei sensi meglio precisati in dispositivo.

10. Tenuto conto della complessità e della novità delle questioni affrontate, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di entrambi i gradi dei giudizi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), riuniti gli appelli in epigrafe, definitivamente pronunciando su di essi:

- accoglie gli appelli nn. 5916 e 5922 del 2010, respinge l'appello incidentale e, per l'effetto, in riforma della sentenza con essi impugnata, in parte respinge e in parte dichiara inammissibile il ricorso di primo grado;
- in relazione all'appello nr. 6105 del 2010, dichiara improcedibile il ricorso di primo grado per sopravvenuta carenza di interesse.

Compensa tra le parti le spese di entrambi i gradi dei giudizi.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Anna Leoni, Consigliere

Salvatore Cacace, Consigliere

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 12/01/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)