

5 9 6 / 2 0 1 5

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 2807 del 2010, proposto da: Immobiliare PA.RO.GRA. s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Anna Sarah Prospero e Marco Celant, con domicilio eletto presso l'avv. Marco Celant in Milano, via Cappuccio n. 13;

*contro*

Comune di Corbetta, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Milano, Galleria San Babila, 4/A; Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Lucia Tamborino, con domicilio in Milano, piazza Città di Lombardia, 1;

*per l'annullamento*

- del “Piano di Governo del Territorio e strumenti correlati” del Comune di Corbetta, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 85 del 15 dicembre 2009 e approvato con deliberazione n. 37 del 16 giugno 2010, del cui deposito presso gli uffici comunali è stato pubblicato avviso sul B.U.R.L. 28 luglio 2010 n. 30;
- di ogni altro atto o provvedimento connesso, preordinato o

presupposto, con particolare riguardo al procedimento di V.A.S. e relativi elementi costitutivi, attivato con determinazione n. 78 del 16 maggio 2007 integrata con successiva determinazione n. 31 del 3 marzo 2008 e, per quanto occorrer possa, alla deliberazione di C.R. 13 marzo 2007 n. VIII/351, nonché alla deliberazione di G.R. 27 dicembre 2007 n. VIII/6420 e alla successiva deliberazione integrativa di G.R. n. VIII/10971 del 30 dicembre 2009;

per l'emanazione di conseguenti pronunce giurisdizionali ex articolo 34, comma 1, lettere c) ed e) cod. proc. amm.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Corbetta e della Regione Lombardia;

Vista la sentenza non definitiva della Sezione n. 1605 del 18 giugno 2014;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2014 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. La società Immobiliare PA.RO.GRA. s.p.a. (di seguito anche "PA.RO.GRA.") ha impugnato il Piano di Governo del Territorio approvato dal Comune di Corbetta, nonché gli atti

della procedura di Valutazione Ambientale Strategica svolta in relazione al medesimo strumento pianificatorio, ivi incluse le deliberazioni del Consiglio regionale e della Giunta regionale concernenti lo svolgimento della VAS.

2. Avverso la nuova disciplina pianificatoria la ricorrente ha articolato cinque motivi di impugnazione, con i quali ha censurato le previsioni dello strumento urbanistico che specificamente si riferiscono all'Area di trasformazione 5 – “Città della Cultura”.

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Corbetta e la Regione Lombardia, insistendo per il rigetto del gravame.

4. Con sentenza non definitiva n. 1605 del 18 giugno 2014, la Sezione ha dichiarato inammissibile il primo motivo di ricorso, con il quale si allegava la violazione della disciplina europea, nazionale e regionale in materia di Valutazione Ambientale Strategica, nonché eccesso di potere sotto plurimi profili e violazione del giudicato (rispetto alla sentenza del TAR Lombardia n. 1526 del 2010).

Con la medesima sentenza la Sezione ha disposto incumbenti istruttori a carico del Comune di Corbetta al fine di decidere sugli ulteriori motivi allegati dalla ricorrente.

5. La richiesta relazione è stata depositata dal Comune resistente in data 28 luglio 2014.

6. In prossimità dell'odierna udienza pubblica la parte ricorrente e l'Amministrazione comunale hanno depositato memorie; quindi, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. La trattazione dei motivi di ricorso non ancora decisi con la sentenza parziale, citata in fatto, richiede una premessa

riepilogativa degli elementi rilevanti per la decisione.

1.1 La ricorrente è proprietaria di due aree non limitrofe ricadenti nel territorio del Comune di Corbetta, una situata in zona centrale e comprendente l'edificio già sede del Consorzio agrario, l'altra in posizione più periferica e del tutto inedificata.

Il previgente Piano Regolatore Generale consentiva l'edificazione a iniziativa privata in entrambe le aree, sulla base di appositi e autonomi piani attuativi. In particolare, l'area centrale comprendente l'ex Consorzio agrario era disciplinata dall'articolo 27 delle Norme Tecniche di Attuazione e rientrava, insieme ad altre porzioni di proprietà comunale, nel "P.A. 14", mentre l'area più periferica era disciplinata all'articolo 28 delle N.T.A. e formava oggetto del "P.A. 36", interamente costituito da porzioni immobiliari di proprietà della ricorrente.

Il nuovo P.G.T. del Comune di Corbetta ha stabilito, all'articolo 17 del Documento di Piano, che le due aree "ex Consorzio agrario" (già P.A. 14) e "Ultrocchi" (già P.A. 36) costituiscano unitariamente l'Area di trasformazione 5 – "Città della Cultura", per la quale sono previsti i seguenti obiettivi: la riqualificazione dell'ambito urbano attorno all'edificio dell'ex Consorzio agrario al fine della realizzazione di un polo per l'offerta di servizi culturali, il recupero del medesimo edificio, la realizzazione di una sala polivalente da localizzarsi a nord dello stesso, *"la realizzazione di uno spazio urbano centrale destinato a rafforzare e ricucire le relazioni tra l'area del centro storico e le zone edificate poste immediatamente a nord, lungo l'asse Via Volta – via Roma"*.

L'intera area è, quindi, soggetta a un unico piano attuativo, e non più a due piani distinti, come in precedenza.

Il Documento di Piano stabilisce, altresì, che l'edificazione

massima complessivamente consentita nell'Area di trasformazione 5 è di 20.000 mq di superficie lorda di pavimento e dev'essere concentrata pressoché esclusivamente nell'area "Ultrocchi", mentre nella vigenza del P.R.G. l'edificabilità totale delle due aree – secondo quanto riferito dalla ricorrente e non contestato dal Comune – era pari a circa 22.800 mq di slp. e in entrambe le aree era consentita la realizzazione di edilizia privata.

Infine, l'articolo 17 del Documento di Piano stabilisce che il piano attuativo dovrà prevedere, tra l'altro, *“la cessione gratuita all'Amministrazione Comunale dell'edificio dell'ex Consorzio agrario, salvo quanto concordato in sede di piano attuativo ai sensi del 4° capoverso delle 'Disposizioni per l'edificazione'”*. Tale ultima disposizione, a sua volta, prevede che *“In sede di definizione del Piano Attuativo potrà essere concordato che parte della quantità minima di superficie da destinare a funzioni terziarie T1, T2 e T3 possa essere collocata al piano terra dell'ex Consorzio Agrario, ferma restando la quantità di Slp massima ammissibile”*.

1.2 Dalla documentazione agli atti del giudizio risulta, inoltre, che:

- con riferimento all'Area di trasformazione 5, l'articolo 17 del Documento di Piano stabilisce che *“La superficie della nuova sala polivalente, da localizzarsi a nord dell'edificio dell'ex Consorzio agrario, e l'ex Consorzio agrario non incidono sulla quantità massima di Slp ammessa, salvo quanto previsto nelle 'disposizioni per l'edificazione' sotto riportate”*;

- lo stesso articolo 17 prevede che la superficie da destinare a servizi e attrezzature pubbliche sia pari al 40% della St e che *“L'intera superficie relativa all'area dell'ex Consorzio agrario e Piazza*

*Beretta contribuiscono al recupero della superficie minima da destinare a servizi e attrezzature pubbliche come sopra quantificata; la rimanente parte deve essere realizzata nell'ex Area Ultrocchi*;

- è prevista la cessione gratuita al Comune dell'edificio dell'ex Consorzio agrario, salvo quanto concordato in sede di piano attuativo ai sensi del 4° capoverso delle "Disposizioni per l'edificazione";

- nella memoria della difesa comunale del 17 marzo 2014 si afferma che "va rilevato che la capacità edificatoria dell'AT 5 è stata determinata in una misura (circa 0,40 mq/mq, incrementabile ai sensi del quinto e del sesto comma dell'art.12 delle Disposizioni per la pianificazione attuativa - doc. n.7) nettamente superiore rispetto a quella (tra 0,20 mq/mq e 0,25 mq/mq) prevista, in via generale, dal secondo comma del medesimo art.12, "per gli ambiti di trasformazione nei quali è prevista esclusivamente la nuova edificazione" residenziale (qual è l'area Ultrocchi). I particolari oneri connessi all'attuazione dell'AT 5 e, in ispecie, la cessione, integrale o parziale, dell'ex Consorzio Agrario (peraltro -come già ricordato- dismesso, degradato e soggetto a vincolo culturale), insomma, sono stati assolutamente considerati e ponderati dal Comune nel quadro complessivo delle previsioni del Documento di Piano (art.17 - doc. n.6)" (pag. 13 della memoria della difesa comunale del 17 marzo 2014; nello stesso senso anche la memoria della difesa comunale del 27 marzo 2014, pag. 7).

1.3 Con la sentenza non definitiva sopra richiamata, la Sezione ha disposto, a carico del Comune di Corbetta, "il deposito di una relazione, corredata della documentazione ritenuta d'interesse, al fine di illustrare dettagliatamente, anche alla luce delle risultanze del relativo iter istruttorio, le modalità operative del meccanismo perequativo previsto per l'Area di trasformazione 5, specificando, altresì, se la cessione al Comune

*dell'edificio dell'ex Consorzio agrario sia aggiuntiva rispetto al reperimento degli standard normativamente previsti, nonché se, ed eventualmente in che misura, la previsione della cessione dell'edificio abbia formato oggetto di compensazione mediante attribuzione di capacità edificatoria aggiuntiva*'.

1.4 Con riferimento al primo quesito, concernente le modalità operative del meccanismo perequativo, la relazione depositata dal Comune afferma che:

- la superficie da destinare a servizi e attrezzature pubbliche nell'ambito AT 5, pari al 40% della superficie territoriale, è determinabile in complessivi 18.634,80 mq;
- di tale complessiva superficie, 5.773 mq sono da reperire nell'ambito dell'ex consorzio (di cui circa 1.200 mq sono costituiti dal sedime dell'edificio dell'ex Consorzio agrario), mentre ulteriori 3.492 mq sono costituiti da Piazza Beretta, che è già parte del demanio comunale;
- la superficie territoriale residua da destinare a servizi e attrezzature pubbliche, da reperire nell'area Ultrocchi, è pari a 9.369,80 mq;
- nel caso di cessione parziale dell'edificio dell'ex Consorzio agrario, la superficie non ceduta dovrà essere aggiunta alla superficie da reperire nell'area Ultrocchi.

1.5 In ordine al secondo quesito – concernente l'eventuale attribuzione di capacità edificatoria aggiuntiva per la compensazione della cessione dell'edificio dell'ex Consorzio – la relazione comunale evidenzia che, laddove all'area dell'ex Consorzio fosse stato attribuito l'indice minimo previsto per le aree edificate comprese negli ambiti di trasformazione (0,7 mq/mq) e all'area Ultrocchi l'indice minimo previsto per le aree inedificate (0,2 mq/mq), la superficie lorda di pavimento

complessivamente sviluppata dall'AT 5 sarebbe stata di 12.203,90 mq. Per tale ambito è invece prevista la realizzazione di una slp complessiva di 20.000 mq, ossia superiore di 7.796,10 mq rispetto a quella che sarebbe stata attribuibile applicando i criteri previsti per gli altri ambiti di trasformazione. La relazione evidenzia, infine, che tale differenza è pari a circa 6 volte la superficie dell'ex Consorzio agrario.

1.6 I contenuti della relazione comunale sono contestati dalla ricorrente, la quale rappresenta che:

- l'articolo 12, secondo comma del Documento di Piano, di cui il Comune si è avvalso per determinare la capacità edificatoria attribuita agli ambiti di trasformazione, non è applicabile all'ambito AT 5, per il quale operano unicamente le disposizioni contenute nella relativa scheda;
- la capacità edificatoria attribuita all'ambito AT 5 non sarebbe stata determinata dal Comune, in occasione della predisposizione del PGT, assumendo come dato di partenza la misura dell'edificabilità riconosciuta agli altri ambiti, bensì facendo riferimento alla capacità edificatoria che le due aree ex Consorzio e Ultrocchi sviluppavano complessivamente nella vigenza del precedente PRG;
- l'operazione compiuta dal Comune al fine di determinare l'edificabilità astrattamente spettante all'ambito AT 5 non sarebbe corretta, poiché in realtà i due indici applicati si riferiscono distintamente alle aree di nuova edificazione e alle aree edificate, mentre nella specie l'ambito è previsto come unitario e in esso sono previsti interventi eterogenei;
- la relazione comunale confermerebbe che la cessione dell'edificio dell'ex Consorzio non sarebbe riconducibile al



paradigma della perequazione e che, quindi, la capacità edificatoria attribuita avrebbe una funzione compensativa per la perdita dell'immobile, ma tale compensazione avverrebbe al di fuori del quadro normativo di riferimento.

1.7 Così ricostruito il quadro fattuale di riferimento, può passarsi all'esame dei motivi dal secondo al quinto, non decisi con la sentenza non definitiva.

2. Con il secondo motivo la ricorrente lamenta la violazione del principio di nominatività e tipicità degli strumenti urbanistici. Ciò in quanto, con riferimento all'ambito di trasformazione AT 5, il Documento di Piano del Comune di Corbetta non si limiterebbe a indicare criteri di negoziazione e indicazioni di massima per la successiva pianificazione attuativa, ma recherebbe disposizioni dettagliate e vincolanti. Tale deviazione dal modello tipico sarebbe resa evidente, in particolare, dall'obbligo imposto al privato di cedere un bene individuato (l'ex Consorzio agrario). Ne deriverebbe la violazione dell'articolo 8, comma 3, della legge regionale n. 12 del 2005, in base al quale il Documento di Piano *“non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime dei suoli”*.

2.1 Giova tenere presente, al riguardo, che i contenuti del Documento di Piano attinenti alla disciplina degli ambiti di trasformazione sono stabiliti dall'articolo 8, comma 2, lettera e), della legge regionale n. 12 del 2005. La disposizione prevede, in particolare, che il DdP *“individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico-edilizi in linea di massima, le vocazioni funzionali e i criteri di negoziazione, nonché i criteri di intervento, preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica e storico-monumentale, ecologica, geologica,*

*idrogeologica e sismica, laddove in tali ambiti siano comprese aree qualificate a tali fini nella documentazione conoscitiva*”.

La valenza che le previsioni del Documento di Piano sono destinate ad assumere nel contesto della pianificazione urbanistica comunale è stata approfondita dalla giurisprudenza dalla Sezione, la quale ha avuto modo recentemente di chiarire che *“Le previsioni contenute nel documento di piano non producono effetto diretto perché, trattandosi di disposizioni di massima, da sole non sono sufficienti a definire in modo compiuto le regole di carattere urbanistico-edilizio che disciplinano gli ambiti di trasformazione; essendo a tal fine necessario l'intervento del piano attuativo che, attraverso le regole di dettaglio, definirà in maniera puntuale il quadro giuridico ad essi applicabile, con norme (queste sì) aventi carattere prescrittivo”* (così TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 5 dicembre 2014, n. 2971).

In questo quadro, è stato altresì indagato il livello di dettaglio che le previsioni del Documento di Piano possono raggiungere, pervenendo alla conclusione che *“l'art. 8, terzo comma, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (...) non vieta in maniera assoluta che nelle schede relative a tali ambiti siano contenute talune singole prescrizioni di dettaglio, ma vieta esclusivamente che la disciplina da esse scaturenti sia nel suo complesso talmente dettagliata da non lasciare alcun margine di adattabilità al piano attuativo (che diverrebbe a questo punto addirittura inutile) (...)”* (così TAR Milano, n. 2971 del 2014, cit.).

In coerenza con tale orientamento, che il Collegio pienamente condivide, il limite alla possibilità, per il Documento di Piano, di introdurre previsioni aventi contenuto dettagliato va dunque rinvenuto nella funzione propria dello strumento, che – con specifico riferimento agli ambiti di trasformazione – consiste nell'ampio inquadramento delle scelte attinenti alla

trasformazione delle aree. Tale inquadramento comporta – per sua stessa natura – che accanto alla previsione di margini di flessibilità nelle modalità per la realizzazione degli obiettivi di trasformazione, vi possa essere spazio anche per l'individuazione delle “invarianti”, ossia dei profili ed aspetti che, nella visione strategica che presiede allo strumento, devono costituire i punti fermi della successiva negoziazione finalizzata alla predisposizione dei piani attuativi.

Tali aspetti non negoziabili, o soggetti a limitata negoziazione, sono da ritenere legittimamente individuabili, in particolare, in corrispondenza di scelte che assumono carattere essenziale, costituendo il cardine per la realizzazione degli obiettivi previsti per la trasformazione dell'ambito, oppure laddove indicazioni puntuali siano rese necessarie da esigenze correlate alla cura di interessi di rilievo costituzionale primario, quali quelli attinenti alla tutela della salute, dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali.

2.2 Ciò premesso in linea generale, occorre evidenziare che l'articolo 17 del Documento di Piano del P.G.T. di Corbetta indica tra le “*disposizioni, direttive e criteri di negoziazione per i Piani Attuativi*” la necessità di prevedere in sede attuativa la cessione gratuita al Comune dell'edificio dell'ex Consorzio, salvo quanto previsto dal quarto capoverso delle “*disposizioni per l'edificazione*”, ove si prevede la possibilità di localizzare al piano terra dell'edificio una parte delle superfici da destinare a funzioni terziarie.

2.2.1 A giudizio del Collegio, tale previsione non determina una violazione della disciplina normativa relativa ai contenuti del Documento di Piano, poiché risulta astrattamente riconducibile

alle possibili modalità di individuazione di criteri di negoziazione per la successiva pianificazione attuativa.

E invero, dalla scheda dell'ambito di trasformazione si evince che l'acquisizione dell'ex Consorzio assume rilevanza strategica per l'Amministrazione. Il trasferimento del bene alla mano pubblica viene infatti individuato come elemento determinante rispetto alle finalità e alla "filosofia" stessa delle trasformazioni previste nell'intero ambito, costituendo palesemente una delle ragioni fondanti per la stessa istituzione dell'area di trasformazione AT 5.

Né tale impostazione appare irragionevole, ove si consideri che l'edificio dell'ex Consorzio agrario presenta uno specifico pregio culturale quale esempio di archeologia industriale, ed è stato perciò sottoposto nel 2006 a vincolo d'interesse culturale dal competente Ministero.

2.2.2 D'altra parte, il Documento di Piano prevede, anche con riferimento all'ex Consorzio agrario, un margine di negoziazione rimesso alla pianificazione attuativa, poiché è prevista la possibile localizzazione di funzioni terziario-commerciali al piano terra dell'edificio.

Al riguardo, non può infatti trovare accoglimento l'interpretazione dell'articolo 17 del Documento di Piano allegata dalla ricorrente, secondo la quale la destinazione a queste funzioni del piano terra dell'edificio sarebbe possibile solo in favore dello stesso Comune, il quale, ad avviso di PA.RO.GRA, dovrebbe divenire necessariamente proprietario dell'intero edificio.

L'assunto della ricorrente è invero smentito dallo stesso tenore testuale dell'articolo 17 del Documento di Piano, laddove la

collocazione di funzioni terziario-commerciali nell'ex Consorzio è espressamente prevista quale possibile eccezione rispetto all'integrale trasferimento del bene ( “... *salvo quanto concordato in sede di piano attuativo...*”).

Non può, pertanto, revocarsi in dubbio la sussistenza di tale margine di trattativa.

2.2.3 D'altra parte, la menzione specifica del bene da acquisire alla mano pubblica non comporta – contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente – un mutamento della natura giuridica delle previsioni del Documento di Piano, le quali non assumono, per ciò solo, una diretta incidenza sul regime dei suoli, in contrasto con la previsione dell'articolo 8, comma 3 della legge regionale n. 12 del 2005.

Basta, al riguardo, tenere presente che i contenuti della scheda dell'ambito di trasformazione non impongono la realizzazione delle trasformazioni ivi previste, né comportano la possibilità per il Comune di espropriare in tutto o in parte l'area in caso di loro mancata attuazione da parte dei privati interessati.

Al contrario, a seguito dell'entrata in vigore dello strumento, gli immobili inclusi nell'ambito continuano a poter essere utilizzati secondo la loro precedente destinazione, mentre le trasformazioni previste sono destinate a essere realizzate solo se e in quanto i privati proprietari dell'area convengano in ordine alla loro convenienza economica e si determinino a dare seguito, volontariamente, alla relativa esecuzione, subordinata ad apposito strumento attuativo convenzionato.

Ne deriva che le previsioni del documento di piano, quale che sia il relativo contenuto, e a prescindere dal livello di dettaglio, non possono per loro natura incidere sul regime giuridico dei

suoli, se non nel limitato senso che – in conformità a quanto previsto dalla legge – la trasformazione degli ambiti è preclusa in assenza di apposito piano attuativo.

D'altra parte, deve pure evidenziarsi che anche tale limitazione è in ogni caso temporanea, poiché, ai sensi dell'articolo 8, comma 4 della legge regionale n. 12 del 2005, "*il documento di piano ha validità quinquennale*". Con il conseguente venir meno, decorso tale termine, anche di tale valenza prescrittiva dello strumento.

2.3 In definitiva, per le suesposte ragioni, deve ritenersi che le previsioni dettate dall'articolo 17 del Documento di Piano siano contenute nei limiti della funzione propria dello strumento e resistano alle censure articolate dalla ricorrente con il secondo motivo di ricorso.

Le relative doglianze vanno dunque rigettate.

3. Con il terzo motivo PA.RO.GRA. afferma che la previsione della necessaria cessione dell'edificio dell'ex Consorzio agrario al Comune integrerebbe la violazione delle norme in materia di perequazione, da ritenere di stretta interpretazione.

Più in dettaglio, la ricorrente – che articola più diffusamente le proprie argomentazioni sul punto nelle successive memorie – afferma che il Comune avrebbe realizzato una forma di perequazione "innominata", ossia non riconducibile ad alcuno dei due modelli contemplati, rispettivamente, dai commi 1 e 2 dell'articolo 11 della legge regionale n. 12 del 2005.

Ad avviso di PA.RO.GRA., la disciplina della perequazione sarebbe violata, in particolare: (a) per il coinvolgimento nel meccanismo perequativo non solo di "aree", ma anche di un edificio già esistente, (b) per la mancata determinazione dell'indice di edificabilità territoriale dell'intera area, (c) per

l'introduzione di previsioni dettagliate invece che di meri criteri di compensazione, perequazione ed incentivazione. Nelle memorie la ricorrente articola inoltre più diffusamente una ulteriore doglianza, che può ritenersi comunque implicita nel ricorso originario, evidenziando (d) la mancanza di una stretta correlazione tra i diritti edificatori (localizzati nell'area "Ultrocchi") e le dotazioni di aree per opere di urbanizzazione (localizzate in massima parte nell'area dell'ex Consorzio agrario). Sotto altro profilo, ad avviso della ricorrente, l'operazione prefigurata per l'AT 5 non risponderebbe neppure al paradigma normativo della cessione compensativa di cui all'articolo 11, comma 3, della legge regionale n. 12 del 2005, ove si prevede che *“alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo”*.

La previsione in questione sarebbe violata, se non altro perché la cessione compensativa dovrebbe interessare solo aree non disciplinate da piani e atti di programmazione, mentre nella specie si tratta di aree qualificate dallo strumento, almeno formalmente, come edificabili e assoggettate a piano attuativo.

3.1 Il Collegio non ritiene di poter condividere tali censure.

Quanto alla natura degli istituti perequativi e delle fonti normative che li disciplinano, giova anzitutto richiamare l'orientamento già espresso dalla Sezione. In particolare, è stato recentemente evidenziato che, in coerenza con i principi enucleati dalla giurisprudenza, *“ (...) l'istituto perequativo della cessione di aree, pur in assenza di una specifica previsione normativa, trova*

*il suo fondamento "in due pilastri fondamentali" del nostro ordinamento, e cioè nella potestà conformativa del territorio di cui è titolare l'Amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione e, al contempo, nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma 1-bis e 11 della legge n. 241 del 1990 (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 luglio 2010 n. 4545; si vedano anche T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002 n. 670, T.A.R. Veneto sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504). Non è quindi necessaria la presenza di puntuali norme che configurino in maniera specifica i modelli secondo i quali l'istituto stesso si può sostanziare." (così TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1282).*

Si è quindi affermato che, nell'esercizio della pianificazione, l'Amministrazione dispone di un ampio potere di delineare le previsioni aventi funzione perequativa, anche in certa misura adattando i modelli configurati dalla legislazione regionale al fine di renderli più aderenti alle proprie esigenze contingenti (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 22 luglio 2014, n. 1975; Id. 11 giugno 2014, n. 1542).

In conformità a tali precedenti, che il Collegio condivide, deve quindi escludersi che le previsioni normative in materia di perequazione urbanistica siano da reputare di stretta interpretazione, come affermato invece dalla ricorrente.

3.2 Quanto all'inquadramento della fattispecie concreta, occorre altresì tenere presente che la Sezione ha da tempo chiarito quale sia la distinzione intercorrente tra gli istituti della "cessione perequativa" e della "cessione compensativa".

Si è al riguardo affermato che "la cessione perequativa è prevista dall'art. 11 comma 1 e 2 della L.R. 12/05 ed è alternativa



*all'espropriazione perché non prevede l'apposizione di un vincolo preespropriativo sulle aree destinate a servizi pubblici ma prevede che tutti i proprietari, sia quelli che possono edificare sulle loro aree sia quelli i cui immobili dovranno realizzare la città pubblica, partecipino alla realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso l'equa ed uniforme distribuzione di diritti edificatori indipendentemente dalla localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e dei relativi obblighi nei confronti del Comune.*

*La cessione compensativa invece si caratterizza per l'individuazione da parte del pianificatore di aree, destinate alla costruzione della città pubblica, rispetto ai quali l'amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo ed alla facoltà imperativa ed unilaterale di acquisizione coattiva delle aree. In queste aree, il Comune appone il vincolo preespropriativo ed entro il termine di cinque anni deve fare ricorso all'espropriazione con la possibilità di ristorare il proprietario mediante attribuzione di 'crediti compensativi' od aree in permuta in luogo dell'usuale indennizzo pecuniario." (così TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 4671).*

*Ancor più esplicitamente, la Sezione ha recentemente chiarito che "L'istituto della compensazione, a differenza di quello della perequazione, non ha quale precipua finalità quella di mitigare le disuguaglianze che si producono con la pianificazione urbanistica: esso semplicemente mira ad individuare una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria per i proprietari dei suoli destinati all'espropriazione, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori che potranno essere trasferiti, anche mediante cessione onerosa (cfr. comma 4 dell'art. 11 cit.), ai proprietari delle aree destinate all'edificazione." (così TAR Lombardia, Milano, Sez. II, n. 1542 del 2014, cit.).*

Da tali indicazioni si evince chiaramente che il primo e fondamentale tratto distintivo tra la cessione perequativa e

quella compensativa attiene alla circostanza che solo la seconda presuppone l'imposizione di una destinazione del suolo al soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico, che è invece estranea alla prima.

3.3 Nel caso di specie, deve conseguentemente escludersi che il Comune abbia inteso fare applicazione dell'istituto dell'articolo 11, comma 3 della legge regionale n. 12 del 2005 (cessione compensativa), poiché l'edificio dell'ex Consorzio non è stato direttamente destinato a finalità di interesse pubblico, bensì inserito in un ambito di trasformazione, per il quale è prevista la realizzazione di un insieme sistematico di opere e la concentrazione delle edificazioni in una parte dell'ambito stesso. Nel quadro della disciplina pianificatoria introdotta dal PGT, l'immobile non può pertanto essere acquisito alla mano pubblica sulla base delle mere previsioni dell'articolo 17 del Documento di Piano, che non consentono di per sé all'Amministrazione di dare avvio alla procedura espropriativa. La cessione è invece necessariamente subordinata all'accordo con il privato, in sede di pianificazione attuativa convenzionata.

3.4 Escluso, quindi, che ricorra una ipotesi di cessione compensativa, e rilevato che nella specie la cessione è prevista in funzione dell'attuazione di un ambito di trasformazione soggetto a successiva pianificazione attuativa, deve concludersi che i modelli astrattamente utilizzabili dal Comune fossero quelli di cui all'articolo 11, commi 1 e 2 della legge regionale n. 12 del 2005, ossia i due schemi della cessione perequativa.

Nel caso di specie, il Comune non risulta essersi avvalso della facoltà di cui al comma 2, ossia l'attribuzione nel piano delle regole, a fini di perequazione urbanistica, a tutte le aree del

territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, di *“un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti”*.

La perequazione risulta essere stata limitata, invece, solo all'area interessata dalle trasformazioni, secondo il modello del comma 1 dello stesso articolo 11, ove si prevede che *“Sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l'attribuzione di un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. (...)”*.

3.5 Posto, pertanto, che la disposizione normativa nella quale inquadrare la fattispecie concreta è quella del richiamato articolo 11, comma 1 della legge regionale n. 12 del 2005, deve concludersi che le previsioni del Documento di Piano non risultano in contrasto con tale previsione.

3.5.1 Va rilevato, sotto un primo profilo, che il riferimento, contenuto nel richiamato comma 1 dell'articolo 11, alla *“dotazione di aree per opere di urbanizzazione”* non preclude di per sé la puntuale individuazione di un bene di cui sia prevista la cessione al Comune.

E invero, la previsione della dotazione di aree viene indicata come uno dei contenuti della successiva pianificazione attuativa. Da ciò non può però logicamente inferirsi, *a contrario*, un divieto

per il Comune di individuare, in sede di Documento di Piano, la cessione di un *edificio* quale criterio da seguire in tale successiva pianificazione, specie laddove si tratti di un bene di pregio, la cui acquisizione alla mano pubblica viene sostanzialmente prefigurata come strategica ai fini del complessivo assetto che la disciplina pianificatoria intende imprimere all'intero contesto di riferimento. E ciò anche tenendo conto della già vista portata delle disposizioni sulla perequazione, che non possono ritenersi di stretta interpretazione.

3.5.2 Sotto altro profilo, la previsione dell'articolo 17 del DdP non viola il paradigma normativo nella parte in cui omette l'espressa indicazione dell'indice di edificabilità territoriale attribuito all'intera area.

Tale dato poteva infatti essere ricavato agevolmente per divisione delle volumetrie complessivamente realizzabili rispetto alla superficie totale dell'area, secondo un'operazione che – del resto – la stessa ricorrente mostra di aver compiuto nell'ambito delle argomentazioni svolte nel quinto motivo di ricorso.

3.5.3 D'altro canto, si è già evidenziato come la fissazione dei criteri per la pianificazione attuativa, da parte del Documento di Piano, ben possa includere previsioni di dettaglio, e anche individuare un bene determinato di cui sia ritenuta indispensabile l'acquisizione. Sul punto può rinviarsi alle considerazioni svolte nell'esame del secondo motivo di ricorso.

3.5.4 Infine, sono pure da respingere le censure relative alla dislocazione spaziale delle opere di urbanizzazione.

L'ex Consorzio agrario e l'area "Ultrocchi" sono, infatti, considerati unitariamente dall'articolo 17 del Documento di Piano, il quale individua tra gli obiettivi da perseguire mediante

la trasformazione dell'ambito AT 5 quello di realizzare una ricucitura tra il centro storico e le zone edificate a nord. Ciò evidenzia altresì il beneficio derivante, anche in favore di tali aree e degli abitanti ivi insediati, dalla realizzazione delle nuove opere, peraltro qualificate dallo strumento pianificatorio come rilevanti per l'intero tessuto urbano comunale.

D'altra parte, la ricorrente non ha neppure specificamente dedotto l'insufficienza delle dotazioni pubbliche di cui verrebbe in concreto a poter fruire l'area "Ultrocchi", con la conseguenza che la censura appare anche indeterminata e non correlata a un concreto interesse di PA.RO.GRA.

3.6 In conclusione, per tutte le suesposte ragioni, il terzo motivo di ricorso deve essere integralmente respinto.

4. Con il quarto motivo e il quinto motivo di impugnazione, che possono essere congiuntamente esaminati, la ricorrente afferma che la previsione del Documento di Piano recante l'imposizione, in sede di piano attuativo, della cessione gratuita al Comune dell'edificio dell'ex Consorzio agrario darebbe luogo a un vincolo espropriativo atipico, a fronte del quale non sarebbe stata prevista la corresponsione di un indennizzo effettivamente commisurato al valore venale del bene (quarto motivo); inoltre, nel caso di specie, le capacità edificatorie attribuite a PA.RO.GRA. nella sola area Ultrocchi non sarebbero affatto corrispondenti al valore dell'edificio da cedere al Comune (quinto motivo).

4.1 Al riguardo rileva il Collegio che, come già illustrato nell'esame del terzo motivo di ricorso, nella specie non è ravvisabile l'imposizione di alcun vincolo preordinato all'esproprio sulle aree della ricorrente.

E invero, l'effettiva attuazione della complessiva operazione prefigurata, con riguardo all'AT 5, dall'articolo 17 del Documento di Piano del PGT di Corbetta dipende necessariamente dalla volontà del soggetto privato proprietario delle aree. Come detto, infatti, le previsioni del DdP non legittimano di per sé il Comune all'espropriazione dell'edificio dell'ex Consorzio, che verrà in possesso dell'Amministrazione solo ed esclusivamente se la ricorrente proprietaria reputerà economicamente conveniente la complessiva attuazione dell'ambito.

Ne deriva che, come già affermato dalla Sezione, *“non vengono (...) in rilievo i principi che subordinano l'espropriazione alla corresponsione di un equo indennizzo, ciò in quanto il modello perequativo di pianificazione territoriale è comunque fondato sul consenso dei proprietari coinvolti i quali, ove ritengano insufficienti i vantaggi attribuiti loro dal piano, ben possono rifiutarsi di addivenire alla cessione delle aree”* (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 5 febbraio 2014, n. 378).

D'altra parte, anche laddove – contrariamente opinando – dovesse ritenersi che le previsioni dell'AT 5 abbiano determinato un effetto indiretto di espropriazione sostanziale dell'area, dovrebbe ugualmente constatarsi che l'efficacia del “vincolo” sarebbe comunque contenuta entro il termine di cinque anni, in virtù del disposto del richiamato articolo 8, comma 4 della legge regionale n. 12 del 2005. Conseguentemente, sarebbero in ogni caso rispettati i principi costituzionali in tema di tutela dello *ius aedificandi* del proprietario del suolo, secondo il ben noto insegnamento della sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968.

In definitiva, deve quindi escludersi qualsivoglia illegittimo

*vulnus* nei confronti del diritto di proprietà della ricorrente.

4.2 D'altra parte, se è vero che l'attuazione dell'ambito di trasformazione dipende sostanzialmente dalla convenienza economica del privato alla realizzazione delle trasformazioni previste, è parimenti da ritenere che l'Amministrazione abbia adeguatamente tenuto conto della necessità di prevedere utilità aggiuntive e premiali per la cessione dell'edificio dell'ex Consorzio, allo scopo di rendere appetibile la complessiva operazione prevista per l'ambito AT 5.

Le informazioni acquisite a seguito delle richieste istruttorie indirizzate al Comune hanno infatti permesso di accertare che, laddove l'ambito in esame fosse stato assoggettato al regime generale previsto dall'articolo 12 del Documento di Piano per tutti gli ambiti non specificamente regolamentati nelle relative schede, esso avrebbe sviluppato una complessiva capacità edificatoria di 12.203,90 mq.

Per l'ambito AT 5 è stata invece prevista una capacità edificatoria di 20.000 mq, ossia superiore di 7.796,10 mq rispetto a quella che sarebbe stata attribuibile applicando i criteri ordinari operanti per la generalità degli ambiti di trasformazione: differenza che è pari a circa 6 volte la superficie dell'ex Consorzio agrario.

I calcoli svolti al riguardo nella relazione comunale risultano corretti sul piano logico e fondati su dati puntuali. Il Collegio ritiene pertanto di poterli condividere, ponendoli alla base della propria decisione.

La difesa comunale ha inoltre evidenziato – non smentita sul punto – che gli indici stabiliti dall'articolo 12 del DdP trovano applicazione in venti dei complessivi ventidue ambiti di

trasformazione previsti dal PGT di Corbetta (v. memoria di replica del 2 ottobre 2014, p. 3). Può ben ritenersi, pertanto, che si tratti di una disciplina avente applicazione generale, derogata nella specie proprio in favore del privato proprietario dell'ambito AT 5, allo scopo di incentivare le realizzazioni ivi prefigurate. La deroga è consistita nella sostanziale previsione di una contropartita – che non appare manifestamente irragionevole – a fronte della prefigurata cessione dell'immobile dell'ex Consorzio agrario.

4.3 Non sono invece condivisibili le affermazioni della ricorrente, la quale ritiene che l'edificazione complessivamente prevista per il proprio ambito non sia congrua in relazione al valore venale dell'immobile di cui è prevista la cessione.

In particolare, non può condividersi il calcolo operato da PA.RO.GRA., la quale rapporta l'edificabilità complessiva dell'AT 5 (20.000 mq, pari a 60.000 mc) alla superficie delle due aree di cui si compone l'ambito. Per questa via, la ricorrente perviene alla conclusione che la quota di edificabilità attribuita quale contropartita per la cessione dell'ex Consorzio (da realizzare però sull'area Ultrocchi) sia di mc 7.128, e stima il relativo valore economico in un importo (855.360,00 euro) inferiore rispetto al valore di acquisto dell'immobile da cedere (1.900.000,00 euro).

Tali operazioni non sono corrette sotto più profili.

4.3.1 Anzitutto, come sopra detto, il valore premiale per l'edificazione dell'ambito emerge e va individuato in rapporto agli indici attribuiti alla generalità degli altri ambiti, e non invece compiendo un'operazione volta semplicemente a riproporzionare tra le due aree ex Consorzio e Ultrocchi la



capacità edificatoria dell'AT 5, in sé considerato.

4.3.2 In secondo luogo, non è neppure corretto individuare il valore dell'immobile nel suo prezzo di acquisto.

Come ben evidenziato dalla difesa comunale, infatti, PA.RO.GRA. ha comprato l'edificio nel 2004, ossia in epoca anteriore all'imposizione su di esso del vincolo di interesse culturale. Il provvedimento di tutela ha però comportato l'impossibilità di procedere alla demolizione e ricostruzione dell'ex Consorzio, incidendo sul relativo valore di mercato. Inoltre, la ricorrente non ha neppure preso in considerazione il deterioramento del bene per il decorso del tempo, circostanza pure questa evidenziata dalla difesa comunale.

4.3.3 Va infine rilevato che le valutazioni di convenienza economica compiute da PA.RO.GRA. muovono dalla considerazione che l'attuale PGT di Corbetta ha ridotto le capacità edificatorie delle aree di sua proprietà rispetto al previgente strumento urbanistico, prevedendo inoltre la concentrazione delle edificazioni private solo nell'area Ultrocchi. Al riguardo, deve tuttavia tenersi presente che le disposizioni del precedente PRG non vincolano il Comune in occasione del nuovo esercizio della potestà pianificatoria, poiché l'Ente non è affatto tenuto a "riconoscere" le potenzialità edificatorie attribuite ai suoli dallo strumento previgente, potendo queste ultime essere limitate o escluse, laddove ciò risulti funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico, in coerenza con gli obiettivi assegnati alla nuova pianificazione.

La giurisprudenza ha del resto chiarito che *“l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità*

*edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.*

*Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima (...)” (così Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).*

Nel caso di specie, l'Amministrazione comunale ha evidenziato, proprio controdeducendo all'osservazione presentata dalla ricorrente, che *“l'impostazione complessiva del PGT, quale risulta dalla lettura complessiva della relazione, è quella di prevedere un incremento edificatorio contenuto e compatibile con l'obiettivo di una crescita ridotta dei volumi e di riduzione del consumo di suolo (...)”*(v. doc. 9 del Comune, p. 19).

La circostanza che le capacità edificatorie dei suoli abbiano subito una generale contrazione nel territorio comunale esclude la possibilità di fare riferimento alle utilità derivanti alla ricorrente dal precedente PRG. Al contrario, la valutazione della maggiore o minore convenienza economica delle trasformazioni previste per l'AT 5 deve essere compiuta tenendo conto della complessiva “filosofia” del nuovo strumento, informato in linea

generale al principio del contenimento del consumo di suolo.

4.4 Alla luce di quanto sopra esposto, deve quindi concludersi che le capacità edificatorie riconosciute all'AT 5 siano state determinate in misura proporzionalmente superiore rispetto agli altri ambiti di trasformazione.

Tale maggiore capacità edificatoria non svolge una funzione indennitaria rispetto a un vincolo espropriativo – nella specie non ravvisabile – ma è volta a rendere appetibile per il privato proprietario la complessiva operazione economica di trasformazione dell'ambito e, quindi, a favorire l'effettiva volontaria attuazione, sulla base dell'apposito piano attuativo e della relativa convenzione urbanistica, degli obiettivi del Documento di Piano.

Conseguentemente, le doglianze articolate con il quarto e il quinto motivo di ricorso vanno respinte, né può darsi ingresso alla richiesta della ricorrente di sollevare la prospettata questione di legittimità costituzionale della disciplina legislativa regionale, in quanto – per le ragioni sin qui esposte – manifestamente infondata.

5. In conclusione, per le ragioni che precedono il ricorso va respinto.

6. La complessità delle questioni affrontate giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Lorenzo Stevanato, Presidente

Silvia Cattaneo, Primo Referendario

Floriana Venera Di Mauro, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/03/2015

IL SEGRETARIO

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