



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 675 del 2011, proposto da: Sergio Cesare Brambilla, Roberto Luigi Brambilla e Claudia Cristina Brambilla, rappresentati e difesi dall'avv. Bruno Santamaria, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Milano, Galleria del Corso n. 2;

contro

Comune di Cernusco sul Naviglio, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Milano, Galleria San Babila n. 4/A;

nei confronti di

Provincia di Milano, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- delle Deliberazioni del Consiglio comunale di Cernusco sul Naviglio n. 83 del 27 ottobre 2010, n. 84 del 28 ottobre 2010 e n. 85 del 29 ottobre 2010, recanti “*Esame e controdeduzioni alle osservazioni al Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) ai sensi della*

legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e s.m.i. – approvazione definitiva del Piano di Governo del Territorio”;

- della Deliberazione del Consiglio comunale di Cernusco sul Naviglio n. 29 del 5 maggio 2010 di adozione del P.G.T.;

- di ogni altro atto e/o provvedimento o parere e/o atto di assenso o documento comunque connesso e/o presupposto e facente parte del procedimento in questione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cernusco sul Naviglio;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 aprile 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 e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 18 febbraio 2011 e depositato il 2 marzo 2011, i sig.ri Sergio Cesare Brambilla, Roberto Luigi Brambilla e Claudia Cristina Brambilla impugnano le Deliberazioni del Consiglio comunale di Cernusco sul Naviglio n. 83 del 27 ottobre 2010, n. 84 del 28 ottobre 2010 e n. 85 del 29 ottobre 2010, aventi ad oggetto l'esame e le controdeduzioni alle osservazioni al Piano di Governo del Territorio (P.G.T.) e la definitiva approvazione dello strumento urbanistico, nonché la precedente Deliberazione n. 29 del 5 maggio 2010, recante l'adozione del P.G.T.

2. I ricorrenti sono proprietari di lotti di terreno ricadenti nel Comune di Cernusco sul Naviglio, sui quali hanno, nel tempo, edificato tre distinte ville: una di maggiori

dimensioni (mc 1.830,57) sul lotto di proprietà del sig. Sergio Cesare Brambilla, realizzata in forza di concessione edilizia del 1989, e due di minori dimensioni (mc 749,40 e mc 717,24) sui lotti di proprietà, rispettivamente, dei sigg.ri Roberto Luigi Brambilla e Claudia Cristina Brambilla, costruite in forza di permessi di costruire del 2007 e del 2006.

3. Il Piano Regolatore Generale di Cernusco sul Naviglio, entrato in vigore nel 2002, aveva attribuito ai terreni dei ricorrenti elevati indici di edificabilità (2 mc/mq per le aree dei ricorrenti classificate come “*zona omogenea residenziale semintensiva B2*”; 0,6 mc/mq, con possibilità di incrementi *una tantum* del 30% per i lotti saturi, relativamente alle aree dei ricorrenti classificate come “*aree di verde privato residenziale*”), che consentivano di sviluppare una rilevante capacità edificatoria (complessivamente superiore, considerando tutti e tre i lotti, a 11.000 mc).

4. Con Deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 5 maggio 2010, il Comune ha adottato il nuovo Piano di Governo del Territorio, ove alle aree dei ricorrenti è stata attribuita la classificazione “*a1 – villa urbana*”, con conseguente applicazione, in base all’articolo 34 delle Disposizioni di attuazione del Piano delle Regole, di indici di edificabilità sensibilmente inferiori rispetto a quelli stabiliti dal P.R.G. del 2002 e, in particolare: per la parte di lotto inferiore a 1000 mq, If massimo 0,15 mq/mq; per la parte di lotto compresa tra 1001 mq e 2000 mq, If massimo 0,1 mq/mq; per la parte di lotto a questa eccedente, If massimo 0,03 mq/mq.

5. I ricorrenti hanno, quindi, presentato un’osservazione allo strumento adottato, chiedendo:

- in via principale, la classificazione delle aree di proprietà come “*a3 – isolato a media densità*” (con conseguente riconoscimento dell’indice edificatorio If pari a 0,60 mq/mq);

- in via subordinata, la classificazione come “a2 – isolato a bassa densità” (con conseguente riconoscimento dell’If pari a 0,40 mq/mq);
- in via ulteriormente gradata, l’incremento dei parametri stabiliti per gli immobili classificati come “a1 – villa urbana”, con riconoscimento, in particolare, di un If massimo di 0,30 mq/mq.

6. In parziale accoglimento dell’osservazione, il P.G.T. approvato – pur tenendo ferma la qualificazione già attribuita alle aree dei ricorrenti – reca un incremento dei parametri edificatori per tutti i “campi dell’adeguamento” classificati come “a1”, tuttavia in misura inferiore a quanto richiesto.

In particolare, l’articolo 34, comma 3, delle Disposizioni di attuazione del Piano delle Regole definitivamente approvato prevede, per tali aree: “Per lotto con Sf fino a 1.000 mq, If pari a 0,2 mq/mq; lotto da mq 1.001 a mq 2.000, If pari a 0,15 mq/mq; lotto oltre mq. 2.001, If pari a 0,05 mq/mq. Inoltre, nel caso di lotto saturo o parzialmente saturo si consente un ampliamento una tantum, pari al 10% della slp esistente assentita. Per lotto parzialmente saturo s’intende il lotto non parzialmente sfruttato secondo gli indici indotti dal Piano delle Regole, in questo caso oltre al raggiungimento del massimo sfruttamento consentito, sarà possibile l’utilizzo della suddetta quota una tantum.”.

7. Lo strumento approvato è stato impugnato dai ricorrenti con l’odierno gravame.

8. Il Comune di Cernusco sul Naviglio, costituitosi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso.

9. In prossimità dell’udienza pubblica, le parti hanno prodotto documenti e memorie.

10. All’udienza pubblica del 17 aprile 2014 la causa è stata chiamata e discussa ed è quindi passata in decisione.

11. Il ricorso è infondato.

12. Con il primo motivo, i ricorrenti deducono violazione di legge, difetto di motivazione ed eccesso di potere sotto plurimi profili, in quanto:

- irragionevolmente l'amministrazione avrebbe differenziato la disciplina applicabile ai lotti dei ricorrenti rispetto a quella stabilita per aree contigue e con caratteristiche del tutto analoghe, che hanno ricevuto la diversa classificazione "a2" o "a3" e la conseguente attribuzione di indici di edificabilità ben maggiori;
- la controdeduzione del Comune all'osservazione dei ricorrenti non sarebbe adeguatamente motivata, in quanto affermerebbe tautologicamente l'appropriatezza della classificazione come "a1" delle aree dei ricorrenti, senza dimostrare il compimento di un'idonea istruttoria e di una effettiva ponderazione degli interessi, tale da evidenziare le ragioni giustificatrici del sacrificio delle aspettative edificatorie risultanti dal precedente P.R.G. e della diversità di trattamento delle aree di proprietà dei signori Brambilla rispetto a quelle contigue.

12.1 Al riguardo, occorre preliminarmente rilevare che, come evidenziato dalla difesa comunale, il nuovo P.G.T. di Cernusco sul Naviglio risponde a una filosofia del tutto diversa rispetto a quella che aveva ispirato lo strumento previgente e, in particolare, risulta informato a finalità di contenimento complessivo del consumo di suolo.

In tale prospettiva, lo strumento pianificatorio ha individuato, nel territorio comunale, alcune aree classificate come "*campi dell'adeguamento a1 – villa urbana*", le quali – in base alle previsioni dell'articolo 34, comma 1, delle Disposizioni di attuazione del Piano delle Regole – comprendono "*le parti del territorio interessate da manufatti residenziali monofamiliari o bi-familiari con ampi spazi aperti di pertinenza ad uso di giardino privato all'interno di tessuti edilizi densamente edificati*".

A tali aree, a seguito delle modifiche apportate al P.G.T. in sede di approvazione, è stato attribuito – come detto – un If variabile da 0,2 a 0,05 mq/mq, oltre alla possibilità di incremento *una tantum* del 10% della superficie lorda di pavimento esistente nei lotti saturi e parzialmente saturi.

Il nuovo piano ha, poi, individuato altri "*campi dell'adeguamento*" classificati come:

- “a2 – isolato a bassa densità”, interessati da “manufatti residenziali a bassa densità, monofamiliari o bi-familiari, isolati al centro di uno spazio aperto ad uso di giardino o cortile (...)”, con attribuzione di If pari a 0,40 mq/mq;

- “a3 – isolato a media densità”, comprendenti “tessuti residenziali composti da lotti, a media densità, con tipologie edilizie a palazzina, villa o a schiera, con altezza prevalente di tre piani localizzate al centro del lotto o su fronte strada e organizzate secondo un impianto regolare con maglia di lottizzazione definita e riconoscibile”, con attribuzione di If 0,60 mq/mq.

La distinzione tra le tre tipologie di aree (o “campi dell’adeguamento”) appare quindi sostanzialmente incentrata sull’entità delle edificazioni esistenti e sul rapporto tra parte coperta e spazi a verde residui nei diversi lotti. In ragione di tali elementi fattuali, il Comune risulta aver stabilito indici di edificabilità differenziati che appaiono determinare una riduzione delle possibilità di trasformazione delle porzioni di territorio caratterizzate proporzionalmente dalla presenza di più ampie aree verdi o giardini.

12.2 Si osserva, in proposito, che questa Sezione – pronunciandosi su analoga fattispecie concernente la classificazione di aree come “a1- villa urbana” operata dal nuovo P.G.T. di Cernusco sul Naviglio – ha avuto modo di richiamare i consolidati orientamenti giurisprudenziali per i quali “le decisioni assunte in sede di pianificazione costituiscono apprezzamenti di merito che sono sottratti al sindacato giurisdizionale, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà od irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare” e, inoltre, “l’amministrazione non è tenuta a motivare specificamente le scelte, riguardanti le singole zone, effettuate con lo strumento di pianificazione territoriale, essendo all’uopo sufficiente il richiamo ai criteri generali seguiti nell’impostazione come risultanti dall’apposita relazione di accompagnamento al piano (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 aprile 2008 n. 1476; id. 13 marzo 2008 n. 1095; id. 27 dicembre 2007 n. 6686).” (così TAR Lombardia, Sez. II, 15 maggio 2014 n. 1281).

Nel caso che forma oggetto del presente giudizio, la scelta operata dal Comune non appare in sé irragionevole, in quanto evidentemente finalizzata a preservare l'impianto urbanistico delle parti di territorio comunale caratterizzate da trasformazione edilizia meno intensiva e dalla presenza di più ampie porzioni di suolo inedificato e di verde.

Né – anche alla luce degli elementi istruttori forniti dalle parti – appare arbitraria la classificazione come “a1” delle aree dei ricorrenti, a fronte della qualificazione come “a2” e “a3” di altri lotti prossimi.

E invero, le definizioni contenute nello strumento pianificatorio tengono conto non soltanto delle tipologie edilizie già esistenti (che in tutti e tre i casi possono consistere in edifici qualificabili come “ville”, come risulta dalle disposizioni del Piano delle Regole, sopra riportate), ma – soprattutto – della relazione e della proporzione tra l'edificato e l'ambito spaziale circostante non interessato da costruzioni.

Nel caso di specie, la documentazione prodotta agli atti del giudizio evidenzia, nei lotti dei ricorrenti, rapporti di copertura del suolo inferiori rispetto a quelli esistenti (o già assentiti in base a strumenti attuativi precedenti) nelle aree prossime.

Di talché non emergono elementi tali da consentire al Collegio di ritenere censurabile la scelta operata dal Comune sotto i profili dedotti.

12.3 Neppure appare ravvisabile il lamentato difetto di motivazione nelle controdeduzioni comunali all'osservazione proposta dai ricorrenti al P.G.T. adottato.

Il Comune ha invero affermato che *“Il campo a1_3 oggetto di osservazione risulta essere coerente con gli obiettivi del Piano delle Regole e aderente alla definizione di a1 “Villa urbana” di cui all'articolo 34 delle disposizioni di attuazione del Piano delle Regole”*.

La controdeduzione non appare in sé tautologica, come sostenuto nel ricorso, poiché la divergenza tra la prospettazione dei ricorrenti e le previsioni dello

strumento adottato atteneva a elementi di fatto (le caratteristiche oggettive delle aree) e alla loro qualificazione in base al Piano delle Regole. In una tale evenienza, non poteva esigersi, da parte del Comune, una analitica confutazione dei dati fattuali esposti nell'osservazione, essendo invece consentito rinviare alle classificazioni generali contenute nello strumento pianificatorio. Correttamente, pertanto, il Comune ha confermato espressamente la qualificazione delle aree già precedentemente operata, in quanto ritenuta effettivamente rispondente alla definizione generale dei “*campi di adeguamento a1*” del Piano delle Regole.

D'altra parte, lo stesso Comune non risulta aver ommesso di prendere in considerazione l'interesse sostanziale dei ricorrenti a fare salva una maggiore quota delle potenzialità edificatorie derivanti dal precedente P.R.G., poiché – come detto – nella medesima sede di approvazione del P.G.T. è stato introdotto non solo un incremento degli indici di edificabilità dei campi “*a1*” rispetto allo strumento adottato, ma anche l'ulteriore possibilità di realizzare, *una tantum*, superfici aggiuntive rispetto alla saturazione edificatoria del lotto, nella misura del 10% di quelle già legittimamente realizzate.

12.4 In definitiva, per tutte le suesposte ragioni, il primo motivo di ricorso deve essere respinto.

13. Con il secondo motivo i ricorrenti censurano i provvedimenti impugnati per violazione degli articoli 10 e 13 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, per violazione dell'articolo 21-*septies* della legge n. 241 del 1990 *subspecie* di difetto assoluto di attribuzione, nonché per eccesso di potere sotto plurimi profili. Ciò in quanto la qualificazione come “*villa urbana*” sottenderebbe un apprezzamento del pregio culturale degli immobili; pregio che sarebbe, tuttavia, inesistente e che, in ogni caso, non spetterebbe al Comune accertare, essendo la relativa valutazione rimessa esclusivamente alle competenti articolazioni territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

13.1 La censura non coglie nel segno, in quanto il Comune non ha certamente esercitato prerogative statali, non avendo sottoposto gli immobili dei ricorrenti allo speciale regime protettivo disciplinato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Sotto diverso profilo, non risulta neppure che il Comune abbia preso in considerazione le caratteristiche di pregio di singoli immobili considerati nella loro individualità, essendosi lo stesso limitato a operare una qualificazione delle aree in base alle caratteristiche definite in via generale nel Piano delle Regole, e attinenti unicamente alle tipologie edificatorie e ai rapporti tra costruzioni e aree verdi.

In tale contesto, l'imposizione di indici edificatori particolarmente contenuti in ragione dell'esigenza di preservare l'impianto urbanistico esistente appare pertanto certamente rientrante nell'ambito del potere, ampiamente discrezionale, di cui il Comune dispone nel determinare l'assetto del proprio territorio mediante la pianificazione urbanistica.

D'altra parte, una eventuale considerazione di profili di pregio culturale o paesaggistico non avrebbe di per sé determinato l'illegittimità delle previsioni del P.G.T. posto che – come chiarito dalla giurisprudenza – *“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”*, e – in tale prospettiva – l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall'articolo 9 della Costituzione (in questo senso Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

14. Con il terzo motivo, si deduce violazione di legge, nonché eccesso di potere sotto plurimi profili, in quanto le previsioni del P.G.T. avrebbero sostanzialmente azzerato le possibilità edificatorie delle aree di proprietà dei ricorrenti,

determinandone, così, l'espropriazione sostanziale; e ciò in violazione delle regole procedurali proprie delle procedure espropriative e, inoltre, senza disporre la corresponsione dell'indennizzo previsto dall'articolo 25 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 per l'ipotesi di imposizione di vincoli di inedificabilità sulle “*aree libere sistemate a giardini privati adiacenti a fabbricati*”.

14.1 Anche tale censura deve essere respinta, poiché l'azzeramento delle possibilità edificatorie è escluso in fatto, secondo quanto più sopra si è illustrato, con conseguente inconferenza, rispetto al caso di specie, di tutte le disposizioni normative richiamate dai ricorrenti.

D'altra parte, come già evidenziato nell'esame degli altri motivi di ricorso, la fissazione di indici edificatori contenuti per aree rispondenti a tipologie generali definite nello strumento pianificatorio rientra nel novero delle modalità di legittimo esercizio del potere di conformazione dei suoli spettante al Comune e non determina, pertanto, a carico di quest'ultimo l'obbligo di corresponsione di un indennizzo.

15. Sussistono, pertanto, giustificate ragioni per disporre la compensazione, tra le parti, delle spese di 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 17 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Primo Referendario

Floriana Venera Di Mauro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/06/2014

IL SEGRETARIO

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