

Pubblicato il 18/12/2023

N. 10965/2023REG.PROV.COLL.

N. 03732/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3732 del 2020, proposto dal Fallimento Lombarda Petroli in liquidazione s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Umberto Grella e Guido Francesco Romanelli, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Guido Romanelli in Roma, via Cosseria, n. 5;

contro

il Comune di Villasanta, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fossati, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, corso di Porta Vittoria, n. 28; la Provincia di Monza e della Brianza, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Viviani, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Galleria San Babila, n. 4/A;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, sezione seconda, n. 654 del 20 aprile 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Villasanta e della Provincia di Monza e della Brianza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2023 il consigliere Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. L'originaria controversia concerne la disciplina urbanistica - prevista dal Piano di Governo del Territorio (d'ora in poi PGT) approvato dal Comune di Villasanta nel 2019 – di un'ampia area di proprietà del Fallimento Lombarda Petroli S.r.l., in liquidazione (d'ora in poi Fallimento), facente parte della porzione sud del territorio comunale, occupata da insediamenti produttivi dismessi o sottoutilizzati, tra i quali la raffineria di petrolio, per i quali il piano prevede la reindustrializzazione moderna, ampliata a funzioni "*mixité*", cioè a esercizi commerciali di vicinato, esercizi pubblici, artigianato e terziario.

2. Il Fallimento ha proposto appello – articolato in quattro censure, di cui le ultime tre strettamente collegate – avverso la sentenza del T.a.r. per la Lombardia n. 654 del 2020, la quale:

a) ha dichiarato inammissibile il ricorso per carenza di interesse, nella parte relativa all'impugnazione della determinazione provinciale n. 145 del 30 gennaio 2019, contenente il parere della Provincia di Monza e Brianza;

b) ha accolto parzialmente lo stesso ricorso, nei sensi di cui in motivazione, nella parte relativa all'impugnazione del PGT del Comune di Villasanta rispetto alle aree standard.

2.1. Il Comune si è costituito in giudizio per resistere all'appello ed ha proposto appello incidentale.

2.2. La Provincia si è pure costituita in giudizio ed ha chiesto il rigetto e, comunque, la conferma della statuizione di inammissibilità nei suoi confronti, con l'estromissione dal giudizio.

3. Alla udienza pubblica del 3 dicembre 2020 la Sezione ha trattenuto la causa in decisione e ha emesso sentenza non definitiva n. 3732/2020, con la quale ha:

- a) rigettato l'appello principale;
- b) disposto l'estromissione della Provincia;
- c) compensato integralmente le spese processuali del doppio grado di giudizio nei confronti della Provincia;
- d) riservato al definitivo ogni decisione sull'appello incidentale e sulle spese;
- e) disposto la prosecuzione del giudizio per la decisione dell'appello incidentale e demandato al Presidente della sezione la fissazione dell'udienza di trattazione in esito al deposito delle memorie delle parti.

4. Fissata la udienza pubblica per la prosecuzione del giudizio al 29 ottobre 2021, la Sezione, dopo avere ricapitolato i fatti di causa e la fase pregressa del giudizio e avere ritenuto impraticabile la via della interpretazione costituzionalmente orientata - ha dichiarato rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative:

- all'articolo 2-*bis*, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale 20 ottobre 2001, n. 245, S.O.), come introdotto dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98

(pubblicata nella Gazzetta ufficiale 20 agosto 2013, n. 194, S.O.), per violazione degli articoli 3 e 117, terzo comma, della Costituzione;

- all'articolo 2-*bis*, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale 20 ottobre 2001, n. 245, S.O.), come introdotto dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella Gazzetta ufficiale 20 agosto 2013, n. 194, S.O.), per violazione dell'articolo 117, terzo comma, lettere m) ed s), della Costituzione;

- in via consequenziale, all'articolo 103, comma 1-*bis*, della legge regionale della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia 16 marzo 2005), come introdotto dalla legge regionale 14 marzo 2008, n. 4 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia 17 marzo 2008, n. 12), e successivamente modificato dalla l.r. 26 novembre 2019, n. 18 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia 29 novembre 2019, n. 48), per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere m) ed s), e terzo comma, della Costituzione.

4.1. La Sezione ha quindi sospeso il giudizio e disposto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

5. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 85/2023 del 4 maggio 2023, ha:

1) dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)*», come introdotto dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi secondo, lettere 7) e s), e terzo, della Costituzione;

2) dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 103, comma 1-*bis*, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per

il governo del territorio), come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera xxx), della legge della Regione Lombardia 14 marzo 2008, n. 4, recante «*Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)*», come modificato, dall'art. 4, comma 1, lettera X), della legge della Regione Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, recante «*Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali*», sollevate, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere m) e 5), e terzo, Cost.

6. Con istanza depositata il 26 maggio 2023 il Comune di Villasanta ha chiesto la fissazione dell'udienza pubblica *ex art. 80 c.p.a.* per la prosecuzione del giudizio.

7. Entrambe le parti hanno depositato ulteriori memorie e documenti e alla udienza pubblica del 19 ottobre 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. In relazione alla precedente sentenza della Sezione, con la quale è stato deciso l'appello principale proposto dal Fallimento nonché alla sentenza 85/2023 sopra indicata della Corte costituzionale, il Collegio ravvisa di dover decidere la parte residua della controversia, che è quella relativa alle questioni poste con l'appello incidentale proposto dal Comune di Villasanta.

8.1. In particolare, l'appello incidentale è rivolto avverso il paragrafo 3.3 della sentenza di primo grado che ha annullato la delibera di approvazione del P.G.T. nella parte in cui avrebbe prescritto una cospicua dotazione di aree standard, pari al 55% della superficie complessiva del compendio, «*rispetto alla previsione di legge (stabilita in non meno del 10% della superficie destinate agli insediamenti industriale o assimilati).*»

Da ciò discenderebbe l'illegittimità della previsione del P.G.T. per violazione dell'art. 5 del d.m. n. 1444 del 1968.

Di per sé la previsione della sovrabbondanza del fabbisogno degli standard non è illegittima, purché sia congruamente motivata; secondo il T.a.r. gli atti del P.G.T.

non offrono questa motivazione con conseguente annullamento della specifica prescrizione.

Il Comune ha sollevato con l'appello incidentale il seguente motivo:

“Violazione dell’art. 103, comma 1bis lett. a), l.r. 12/2005, dell’art. 5 del D.M. 1444/1968 in relazione all’art. 2 bis del D.P.R. 380/2001 e all’art. 8, comma 2, lr 12/2005, travisamento del contenuto della scheda d’ambito AT 11 (cfr. doc. 5 fasc. I° ricorrente) e di contenuti della relazione illustrativa del PGT (cfr. doc. 4 fasc. I° ricorrente)”.

Secondo la prospettazione dell’appellante incidentale il PGT, fatta salva l’osservanza del limite minimo della dotazione *standard* per la residenza (18 mq. per abitante) che, comunque, può essere motivatamente elevato, è autonomo nello stabilire il fabbisogno della dotazione dello standard senza dover partire dai minimi del d.m. n. 1444 del 1968 *“con l’avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona di determinate aree”* (Cons. Stato, IV, 20 marzo 2019, n. 183).

Il T.a.r. avrebbe arbitrariamente preso come riferimento solo la destinazione industriale in senso stretto, ma questa sarebbe una operazione decontestualizzata poiché sono previste anche destinazioni commerciali (sino al livello della media struttura di vendita) e terziarie di qualsiasi genere.

Inoltre, il primo giudice è partito dall’assunto erroneo per cui il comparto Lombarda Petroli avrebbe carattere industriale in base al P.G.T. Secondo la difesa del Comune pur essendo vero che nella relazione viene adoperato l’aggettivo “industriale”, l’espressione sarebbe volutamente generica. Nella specifica scheda, viceversa, si preciserebbe che, con esclusione della residenza e delle grandi strutture di vendita, sono ammesse tutte le altre destinazioni.

Sarebbe, inoltre, demandato al Piano dei servizi, ai sensi dell’art. 9, comma 7, l.r. n. 12 del 2005, il compito di indicare i servizi all’interno degli ambiti di trasformazione, con particolare riguardo al caso in cui sia ipotizzata la realizzazione di *“strutture di*

distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizio caratterizzate da elevata affluenza degli utenti.”

Pertanto le previsioni relative alla scheda d'ambito della Lombarda Petroli andrebbero valutate non isolatamente bensì nell'insieme delle previsioni del PGT.

8.2. Il motivo è infondato.

Si premette che la sentenza della Corte costituzionale n. 85/2023 del 4 maggio 2023 ha affermato che *“il Comune di Villasanta risulta aver approvato il piano di governo del territorio sostitutivo del precedente PRG nel 2012, mentre quella oggetto della decisione nel giudizio a quo è una determinazione contenuta nella variante generale al medesimo PGT, adottata, come detto, nel 2018 e approvata nel 2019.*

(...) Per tali ragioni, si deve ritenere che, nel giudizio a quo, non operando né la deroga di cui alla norma statale, né, ancor prima, quella di cui alla norma regionale, l'asserito sovradimensionamento della dotazione a standard vada riferito, ai fini del sindacato sul relativo potere discrezionale del Comune, ai limiti e ai rapporti disciplinati dallo stesso d.m. n. 1444 del 1968, che risulta applicabile alla fattispecie da cui trae origine la controversia.”

8.3. In via ulteriormente preliminare il Collegio condivide e richiama l'orientamento giurisprudenziale in base al quale il sovradimensionamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, se sufficientemente contenuto, non necessita di una apposita giustificazione urbanistica, rientrando nell'ambito della discrezionalità della Amministrazione la possibilità di scostamento dagli stessi (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 10 dicembre 2007, n. 6326; id., 4 dicembre 1998, n. 1732).

In questo senso, 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. Sez. IV, 8 maggio 2017 n. 2089).

Nel caso in esame, poiché lo scostamento non appare “*sufficientemente contenuto*” e supera gli *standards* minimi previsti dal d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 avrebbe necessitato di un apparato motivazionale più forte di quello recato dalle previsioni del PGT inerenti la specifica area in esame.

In primo luogo, non sembrano esservi dubbi sulla circostanza per cui nello specifico ambito dell'appellante, si rientra in un'area industriale produttiva poiché per circa 60.000 mq. è prevista tale destinazione a fronte di 8.000 mq. a destinazione commerciale; che tale sia la destinazione prevalente è confermato anche dall'art. 66 del PGT che prevede il “*potenziamento della piattaforma produttiva*”.

Alla luce di tale destinazione dell'area, la previsione dello standard pari al 55% della superficie complessiva del compendio avrebbe dovuto avere una motivazione più incisiva rispetto a quelle ricostruibili dal complessivo testo del PGT, essendo previsione che supera quanto indicato dall'art. 5 del d.m. del 1968, a cui la Corte costituzionale ha ricondotto la previsione degli standard da rispettare nel caso in esame, secondo la parte della motivazione della sentenza sopra riportata.

Rimane salvo il potere dell'Amministrazione di rideterminarsi con adeguata motivazione.

9. Conclusivamente, alla luce delle suindicate motivazioni, l'appello incidentale deve essere respinto con conferma del capo di accoglimento della sentenza impugnata essendo state le ulteriori questioni già decise dalla Sezione con la sentenza n. 3912 del 20 maggio 2021.

10. Le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti in considerazione della complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello incidentale, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma il capo della sentenza impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Emanuela Loria

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO