

Pubblicato il 07/05/2024

N. 04085/2024REG.PROV.COLL.

N. 09194/2019 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9194 del 2019, proposto da Giava S.r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Luigi Di Tolle e Adriano Pilia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Pieve Emanuele, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocata Silvia Forte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione Seconda, n. 751/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Pieve Emanuele;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, co. 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 7 febbraio 2024 il Cons. Alessandro Enrico Basilico e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'appellante impugna la sentenza che ha respinto il ricorso proposto per l'impugnazione degli atti con cui è stato adottato e approvato il Piano di Governo del Territorio-PGT del Comune di Pieve Emanuele, con riferimento alla classificazione del compendio di sua proprietà.
2. In punto di fatto, si rileva che l'appellante è proprietaria nel Comune di Pieve Emanuele di un compendio immobiliare di circa 130.000 mq, già destinato a zona per nuovi insediamenti produttivi, ma rimasto ineditato.
3. Con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 28 gennaio 2013 è stato adottato il Piano di governo del territorio, che ha classificato i terreni della Giava s.r.l. come "*Ambito di Trasformazione SP2*", con capacità edificatoria pari a 45.465 mq di superficie lorda di pavimento (in riduzione rispetto ai 47.600 mq di SLP del previgente PRG).
4. A seguito della pubblicazione del Piano adottato, sono state presentate due osservazioni relative a tale ambito: la n. 17 del Gruppo consiliare "*Movimento Cinque Stelle*", con cui è stato chiesto l'azzeramento delle volumetrie; la n. 3 di Legambiente Lombardia, con cui si è domandato lo stralcio dell'ambito di trasformazione e la conseguente riclassificazione dell'area come agricola.

5. A tal proposito, il parere espresso dalla Provincia ha invitato il Comune a valutare *«l'opportunità di stralciare la previsione dal documento di Piano ovvero di ridurre l'estensione dello stesso, limitandone l'insediamento alle sole aree già compromesse»*.
6. Con deliberazione del Consiglio comunale n. 78 del 22 luglio 2013 è stato approvato il PGT, con il quale l'ambito di trasformazione in questione è stato stralciato e le aree dell'appellante sono state classificate come *“Insediamenti agricoli interni al tessuto urbano”*.
7. La Giava s.r.l. ha impugnato dinanzi al TAR gli atti di adozione e approvazione del Piano, nonché gli strumenti correlati, per la parte riferita ai terreni di proprietà.
8. Il Tribunale ha respinto il ricorso, compensando le spese di lite tra le parti.
9. La Giava s.r.l. ha impugnato la sentenza, domandandone la riforma.
10. Nel giudizio di secondo grado si è costituito il Comune, chiedendo il rigetto del gravame.
11. All'udienza del 7 febbraio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

12. Con il primo motivo di appello, si deduce: *«Violazione e falsa applicazione artt. 9 – 10 – 11 e 13 L.R. 11.3.2005 n. 12 – Violazione artt. 9 – 10 L.U. n. 1150/1942 – Illogicità manifesta – Ingiustizia manifesta»*.
- 12.1. In particolare, si critica la sentenza nella parte in cui ha ritenuto *«affatto illogica e per nulla contraddittoria la determinazione comunale definitiva di classificare come zona agricola il comparto in cui sono situate le aree di proprietà della ricorrente»*, anche alla luce del parere della Provincia.
- 12.2. Secondo l'appellante, infatti, la zona sarebbe di fatto un ambito produttivo, in cui sono presenti da tempo capannoni artigianali e industriali e nell'ambito del quale i terreni di sua proprietà sarebbero gli unici non ancora edificati, al punto da configurarsi quale *“lotto intercluso”*; il parere della Provincia avrebbe dovuto quindi essere inteso nel senso di consentire la conferma dell'ambito di trasformazione –

dato che nello stesso parere si legge che tali ambiti «*non producono nuovo consumo del suolo in quanto riguardano aree classificate come urbanizzabili e già urbanizzate per il vigente PRG*» – anche eventualmente riducendolo alle aree già compromesse, senza che fosse necessario stralciarlo.

13. Il motivo è infondato.

13.1. In linea generale, occorre ricordare che le scelte fatte dall'Amministrazione in sede di formazione e approvazione dello strumento urbanistico sono caratterizzata da ampia discrezionalità, che non è sindacabile dal giudice salvo che siano fondate su errori di fatto oppure risultino abnormi o irrazionali (tra le tante, si v. Cons. St., sez. V, sent. n. 1422 del 2021) e che la destinazione agricola di un'area può giustificarsi anche per l'esigenza di assicurare un ordinato governo del territorio, impedendo un'ulteriore edificazione o un congestionamento della zona e mantenendo un rapporto equilibrato tra parti libere e parti edificate o industriali dello spazio urbano (tra le tante, si v. Cons. St., sez. IV, sent. n. 407 del 2018).

13.2. Nel caso di specie, nel parere di compatibilità della Provincia (doc. 16 del fascicolo di primo grado della società) l'area viene descritta in questi termini: *«l'Ambito di Trasformazione SP2 si configura come un vasto insediamento di diverse attività (produttivo, commerciale, ricettivo e attività collettive, per una superficie territoriale complessiva di 129.900 mq) su aree di fatto prevalentemente agricole, seppure destinate dal PGR Vigente a funzioni produttive e di servizio. L'area costituisce attualmente un limite naturale della zona edificata del territorio comunale, rappresentando un'ampia fascia agricola tra l'urbanizzato e le aree interne al Parco Sud»*; è muovendo da questi presupposti che l'Ente ha formulato l'invito secondo cui *«in considerazione dell'ingente carico insediativo che la trasformazione comporterebbe, nonché dell'elevato impatto sugli habitat naturali e il paesaggio circostante che le funzioni previste produrrebbero, si chiede di valutare l'opportunità di stralciare la previsione dal Documento di Piano ovvero di ridurre l'estensione dello stesso, limitandone l'insediamento alle sole aree già compromesse»*.

13.3. Tale descrizione è confermata dalla foto aerea (doc. 27 del fascicolo di primo grado della società), dalla quale emerge come i terreni della Giava s.r.l. si trovano tra una zona urbanizzata a nord e la via Rita Levi Montalcini a sud, oltre la quale vi è un'ampia area verde.

13.4. Questo conduce innanzitutto a escludere che il fondo possa considerarsi “intercluso”, tanto dal punto di vista civilistico – poiché la definizione dettata dall'art. 1051 cod. civ. richiede che il terreno non abbia uscita sulla via pubblica, mentre in questo caso confina con via Montalcini – quanto da quello urbanistico: sotto quest'ultimo profilo, occorre considerare, in primo luogo, che la giurisprudenza (si v. in particolare Cons. St., sez. IV, sent. n. 3699 del 2010) ha elaborato la nozione di “fondo intercluso” per consentire in casi particolari l'intervento costruttivo diretto – in deroga al principio in forza del quale, quando il PRG contempla una pianificazione di livello inferiore, il rilascio del titolo edilizio può essere legittimamente disposto solo dopo che il piano attuativo sia divenuto perfetto ed efficace – dunque non quale vincolo ai fini dell'approvazione dello strumento urbanistico generale, rispetto alla quale, come già esposto, si riconosce al Comune un'ampia discrezionalità, nei limiti della ragionevolezza; in secondo luogo, che tale fattispecie ricorre solo quando l'area edificabile si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni e sia l'unica a non essere stata ancora edificata, dunque non è ravvisabile nel caso di specie, nel quale a sud dei terreni della Giava s.r.l. vi è già un'area verde.

13.5. In un simile contesto di fatto, il pianificatore astrattamente avrebbe potuto consentire la trasformazione del territorio sino a via Montalcini, così come, al contrario, precludere un'ulteriore edificazione, in modo da mantenere una fascia agricola a margine dell'attuale abitato e in continuità con la zona verde a sud oltre la strada (come poi ha fatto): la scelta tra le due alternative – nonché l'elaborazione di ulteriori opzioni, intermedie tra di esse – rientra nel merito dell'azione

amministrativa, che il giudice non può sindacare perché intimamente connessa alla strategia adottata dal Comune per curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità che rappresenta, ai sensi dell'art. 3, co. 2, del Testo unico degli Enti locali-TUEL di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e proprio per questo rimessa dall'art. 42 del medesimo TUEL al suo organo d'indirizzo politico-amministrativo.

14. Con il secondo motivo di appello, si deduce: *«Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della L.R. 11 marzo 2005 n° 12. Eccesso di potere per illogicità, irrazionalità e contraddittorietà delle scelte di pianificazione e di azzeonamento, per carenza e travisamento dei presupposti, per motivazione carente».*

In particolare, si sostiene che il TAR abbia trascurato l'effetto dello stralcio dell'ambito di trasformazione sulla sostenibilità dei costi per le opere pubbliche previste dal PGT, sino a comprometterne la realizzazione.

15. Il motivo è infondato.

15.1. Nella sentenza di primo grado si rileva che *«nella Relazione al Piano dei servizi, relativa al P.G.T. approvato in via definitiva, si evidenzia un sostanziale equilibrio tra le risorse “attivabili”, ossia ricavabili dall'attuazione delle varie iniziative approvate in sede pianificatoria, e i costi discendenti dalla realizzazione di quanto previsto nel Piano dei servizi (cfr. all. 18 del Comune)»* aggiungendo che *«in assenza di una prova puntuale e circostanziata in ordine alla inattendibilità complessiva – oltre che di rilevante consistenza – dei dati indicati dal Comune, la censura contenuta nel ricorso non può essere favorevolmente scrutinata».*

15.2. Nel gravame non vi sono elementi che conducano a una diversa conclusione, in quanto si richiamano le previsioni del Piano adottato – che prefigurava la cessione al Comune di parte delle aree della Giava s.r.l. per intraprendere un programma di riqualificazione del quartiere – senza tuttavia confutare in maniera specifica l'equilibrio contemplato dal Piano approvato.

16. Con il terzo motivo, si deduce: «*Violazione e falsa applicazione artt. 9 – 10 – 11 e 13 L.R. 11.3.2005 n. 12 – Violazione artt. 9 – 10 L.U. n. 1150/1942 – Illogicità manifesta – Ingiustizia manifesta*».

16.1. In particolare, si sostiene che, a differenza di quanto ritenuto dal TAR, il Comune avrebbe dovuto ripubblicare il Piano a seguito dell'accoglimento delle osservazioni che avevano portato allo stralcio dell'ambito di trasformazione, consentendo così il contraddittorio con la proprietà.

17. Il motivo è infondato.

17.1. In primo luogo, l'approvazione degli strumenti urbanistici non è soggetta al rispetto del contraddittorio procedimentale come disciplinato dal capo III della legge n. 241 del 1990, sia per l'esclusione disposta dall'art. 13 della medesima legge, sia perché «*l'esigenza di acquisizione di tutti gli interessi coinvolti, di contraddittorio e di confronto tra le varie parti pubbliche e private interessate è adeguatamente salvaguardata attraverso gli specifici istituti che caratterizzano e scandiscono le diverse fasi dell'iter di pianificazione*» (così, tra le più recenti, Cons. St., sez. IV, sent. n. 9758 del 2023).

17.2. Inoltre, l'obbligo di ripubblicazione del piano urbanistico sorge solo a fronte di modifiche che comportino «*una sua rielaborazione complessiva, cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione presiedono*», mentre tale adempimento non è necessario «*quando, in sede di approvazione, vengano introdotte modifiche che riguardano la disciplina di singola aree o singoli gruppi di aree*» (in questo senso si v., tra le tante, Cons. St., sez. IV, sent. n. 7027 del 2020).

17.3. Nel caso di specie, dunque, venendo in rilievo una singola area o gruppo di aree, la modifica del relativo regime è stata legittimamente disposta direttamente in sede di approvazione.

18. Con il quarto motivo, si deduce: «*Violazione artt. Da 4 a 8 D.L.vo n. 152 del 2006 – Violazione art. 4 L.R. Lombardia 11.3.2005 n. 12 – Difetto di Motivazione – Carenza di istruttoria – Illogicità manifesta*».

18.1. In particolare, si critica il TAR per aver disatteso la censura relativa all'illegittimità della VAS e fondata sulla tesi per cui questa avrebbe dovuto essere esperita prima dell'approvazione del Piano, dunque anche rispetto alle modifiche apportate in accoglimento delle osservazioni, piuttosto che alla data della sua adozione (o, come avvenuto nella specie, addirittura prima di essa).

19. Il motivo è infondato, dato che, a norma dell'art. 4, co. 2, della legge urbanistica della Regione Lombardia n. 12 del 2005, la valutazione ambientale «è *effettuata durante la fase preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura di approvazione*», com'è avvenuto nella specie.

20. L'appello è quindi meritevole di rigetto nel suo complesso.

21. La particolarità della vicenda, anche in fatto, giustifica la compensazione delle spese di lite del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge; compensa tra le parti le spese di lite del grado.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2024, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm., con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabbato, Consigliere

Carmelina Addesso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Alessandro Enrico Basilico

IL PRESIDENTE
Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO