

**T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 21 settembre 2018**

*La densità e la forte edificazione del tessuto urbano sono elementi sufficienti per ritenere legittima la scelta dell'Amministrazione di ridurre l'indice di fabbricabilità di una determinata area?*

**SENTENZA N. 2121**

**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, per cui 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.**

**FATTO**

Con ricorso notificato in data 17 febbraio 2014 e depositato il 28 febbraio successivo, la società ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Busto Arsizio n. 59 del 20 giugno 2013, avente ad oggetto "Controdeduzioni alle osservazioni pervenute e approvazione definitiva del Piano di governo del territorio (PGT) ai sensi dell'art. 13 della Legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 e s.m.i.", e in particolare la tavola C6.1/3 del Piano delle Regole del P.G.T. e di tutti gli ulteriori elaborati del suddetto P.G.T., nella parte in cui hanno disciplinato il fabbricato di sua proprietà, sito a Busto Arsizio in Via S. Gregorio n. 8, ammettendo, al massimo, gli "interventi di Ristrutturazione edilizia parziale - Rp" ed escludendo qualsiasi incremento del volume e dell'altezza del suddetto fabbricato, nonché qualsiasi modificazione della sagoma del medesimo.

La ricorrente è proprietaria di un fabbricato ubicato a Busto Arsizio, in Via S. Gregorio n. 8 (mappale 353 del foglio 29 N.C.E.U.), avente una superficie lorda di circa 841 mq e insistente su un'area di circa 881 mq; il previgente P.R.G. aveva ricompreso il predetto fabbricato in "Subarea A1", quale unità minima di intervento "da ristrutturare", con la possibilità di procedere ad interventi di ristrutturazione tramite l'approvazione di Piani di recupero, con l'obbligo di realizzare portici gravati da servitù di uso pubblico lungo il perimetro esterno del nuovo fabbricato e di arretramento parziale del medesimo dalla Via San Gregorio. Più in dettaglio, il previgente strumento pianificatorio avrebbe consentito la demolizione e ricostruzione del fabbricato con una superficie lorda e un'altezza maggiori rispetto a quelle esistenti - densità di costruzione fondiaria massima di 1,5 mq/mq, pari a 4,5 mc/mq - oltre che con una sagoma differente.

In seguito all'adozione del P.G.T., avvenuta con la deliberazione consiliare n. 139 del 18 dicembre 2012, il fabbricato della ricorrente è stato inserito nel "nucleo di antica formazione di Busto Arsizio (A1)", disciplinato dagli artt. 14, 15 e 16 delle N.T.A. del Piano delle Regole, ed è stato ricompreso tra gli "Edifici di interesse tipologico, planimetrico ed ambientale" (T2), disciplinati dall'art. 19 delle Norme del Piano delle Regole. L'elaborato C6.1/3 del Piano delle Regole ha quindi ammesso sul predetto fabbricato, al massimo,

“interventi di Ristrutturazione edilizia parziale – Rp”, definiti dall’art. 20 delle N.T.A. come “interventi edilizi di tipo conservativo finalizzati alla ristrutturazione degli edifici e degli spazi aperti attraverso una diversa articolazione distributiva che non preveda la possibilità di demolizione e ricostruzione dell’edificio o di sue parti e/o trasformazioni della struttura esterna che risultino modificare l’involucro e le sue caratteristiche morfo-tipologiche”: in tal modo il fabbricato risulterebbe insuscettibile di qualsivoglia ampliamento e modifica della relativa sagoma.

La ricorrente ha presentato delle osservazioni, evidenziando che la cortina edilizia della Via San Gregorio risulterebbe fortemente caratterizzata dall’incombenza del fabbricato sito al civico 6, costituito da cinque piani fuori terra e costruito sul confine della via pubblica, che, schiacciando il fabbricato della ricorrente, avente due piani fuori terra ed essendo arretrato rispetto alla via pubblica, amplificherebbe la sproporzione tra gli edifici contigui e ne sottolineerebbe le differenti caratteristiche costruttive e morfologiche; pertanto, al fine di armonizzare le altezze, cercando di omogeneizzare la cortina edilizia della Via San Gregorio, è stata prospettata la soluzione di elevare di un piano sul doppio corpo di fabbrica prospiciente la Via San Gregorio, lasciando invariato il filo di gronda sul lato della Via Roma e conservando l’impianto tipologico e morfologico nel sedime esistente.

Con la deliberazione del Consiglio comunale n. 59 del 20 giugno 2013, sono state respinte le osservazioni formulate dalla ricorrente ed è stato approvato in via definitiva il Piano di Governo del Territorio.

Assumendo l’illegittimità in parte qua del predetto P.G.T., la società ricorrente ne ha chiesto l’annullamento per eccesso di potere per difetto di istruttoria, di ponderazione e di motivazione e per violazione dell’art. 8, comma 2, lett. b, della legge regionale n. 12 del 2005.

Successivamente, sono stati dedotti l’eccesso di potere per difetto di istruttoria, di ponderazione e di motivazione, sotto altri profili, e l’eccesso di potere per disparità di trattamento, per contraddittorietà e per illogicità.

Si è costituito in giudizio il Comune di Busto Arsizio, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell’udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa comunale ha eccepito altresì l’inammissibilità del ricorso per assenza di prova in ordine allo specifico interesse della ricorrente e con riguardo al concreto pregiudizio subito; la difesa della ricorrente ha replicato, chiedendo la reiezione dell’eccezione e l’accoglimento del ricorso nel merito.

Alla pubblica udienza del 17 luglio 2018, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

#### **DIRITTO**

1. Si può prescindere dallo scrutinio dell’eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa comunale, in quanto il gravame è infondato nel merito.

2. Con la prima censura si assume l’illegittima riduzione dell’indice di fabbricabilità dell’area in cui è situato il fabbricato della ricorrente stabilito dal previgente P.R.G. – da 4,5 mc/mq a 2,8 mc/mq – in assenza di idonea giustificazione e persino in contrasto con i criteri di impostazione del Piano, non apparendo di contro determinante la circostanza che ci si trovi al cospetto di un tessuto urbano già sufficientemente denso e edificato, considerato che la densità edilizia prevista per la zona risulta ben al di sotto del limite massimo previsto per le Zona A (5 mc/mq).

2.1. La doglianza è infondata.

La società ricorrente contesta l’illegittima diminuzione dell’indice di edificabilità dell’area di sua proprietà, previsto dal previgente P.R.G. in 4,5 mc/mq e ridotto attualmente a 2,8 mc/mq.

Nella Relazione al Documento di Piano è stato evidenziato che il patrimonio edilizio si è incrementato negli anni novanta con una stretta correlazione tra l’incremento degli alloggi e quello del numero delle famiglie, mentre la crescita di abitazioni è stata superiore alla crescita della popolazione: nell’ambito dello “stock edilizio residenziale”, le abitazioni nuove hanno registrato una significativa crescita del 26,4% rispetto agli alloggi vuoti al 1991 (all. 8 del Comune, pagg. 125-126). Inoltre, con riferimento alle scelte strategiche relative al centro storico, dove è situato l’immobile della ricorrente, si è ritenuto di orientarsi verso la “sostituzione del tessuto edilizio fatiscente con il mantenimento dell’impianto reticolare a corte e con gli adeguamenti necessari a trasformare i cortili in luoghi pubblici”, garantendo altresì la “coerenza del nuovo impianto volumetrico con il tessuto storico circostante con particolare attenzione all’altezza dei fabbricati ed alla scelta dei materiali di facciata degli edifici” (all. 8 del Comune, pagg. 224-225). Anche per la quota di volumetria di proprietà pubblica che insiste su porzioni di centro storico se ne

prevede la delocalizzazione al fine di ridurre la densità edilizia in ambiti già fortemente edificati, a favore di un assetto più sostenibile delle aree centrali (all. 9 del Comune, pag. 71). Infine, nella Relazione al Piano delle Regole si precisa che la tutela del paesaggio urbano si persegue con la salvaguardia diffusa dei tessuti urbani storici, cioè delle trame di edifici, strade e cortili, che costituiscono l'antica struttura della città (all. 10 del Comune, pag. 84). Da quanto evidenziato emerge un complessivo disegno avente quantomeno lo scopo di non incrementare l'edificazione nel centro storico in ragione della presenza di una già eccedente capacità insediativa. Ciò risulta quindi pienamente coerente con il contenuto della controdeduzione comunale, laddove si è affermato che "qualsiasi ulteriore intervento [edificatorio: n.d.r.] non consentirebbe un corretto inserimento all'interno di un tessuto urbano già sufficientemente denso ed edificato" (all. 9 al ricorso).

Di conseguenza, i predetti elementi motivazionali – evidenziando l'inopportunità di recepire le modifiche proposte dalla parte ricorrente rispetto alle scelte poste alla base del Piano, considerato che la limitazione dell'indice di edificabilità risulta finalizzata alla riduzione dell'edificazione nel centro storico – appaiono soddisfatti degli obblighi imposti in tal senso dalla legge all'Autorità comunale, titolare del potere pianificatorio (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 19 luglio 2018, n. 1768; 15 dicembre 2017, n. 2396). Del resto, gli specifici rilievi formulati dalla ricorrente, oltre ad impingere nel merito delle scelte dell'Amministrazione, non si fondano su elementi obiettivi in grado di dimostrare l'abnormità o l'evidente irragionevolezza delle determinazioni comunali in relazione ai dati fattuali posti alla base delle stesse.

Oltretutto, in materia urbanistica, non opera il principio del divieto di reformatio in peius, in quanto in tale materia l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte che relega l'interesse dei privati alla conferma della previgente disciplina ad interesse di mero fatto non tutelabile in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, IV, 24 marzo 2017, n. 1326; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393)

La più recente evoluzione giurisprudenziale ha, peraltro, evidenziato che all'interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca proprio la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (così, Consiglio di Stato, IV, 21 dicembre 2012, n. 6656). E ciò in quanto 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, per cui 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 (cfr. Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710; altresì, 22 febbraio 2017, n. 821; 13 ottobre 2015, n. 4716; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 giugno 2018, n. 1534).

In ogni caso, va ribadito che le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono sorrette da ampia discrezionalità e in tale ambito la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato dei privati ad una specifica destinazione del suolo, nel caso non sussistenti (Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 19 luglio 2018, n. 1768; 27 febbraio 2017, n. 451).

2.2. Sulla base delle suesposte considerazioni, la prima censura deve essere respinta.

3. Con la seconda doglianza si assume l'illegittimità della prescrizione pianificatoria che limita, del tutto immotivatamente e in palese contrasto alle disposizioni del P.G.T., gli interventi edilizi ammissibili sul fabbricato della ricorrente, consentendo, al massimo, gli "interventi di Ristrutturazione edilizia parziale – Rp" e impedendo anche la modifica della sagoma e tutto ciò che risultava consentito dal previgente P.R.G.

3.1. La doglianza è infondata.

Premessa l'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nell'ambito della pianificazione urbanistica ed esclusa nella fattispecie de qua la sussistenza di un onere motivazionale rafforzato correlato alla presenza di situazioni di affidamento qualificato del privato ad una specifica destinazione del suolo (cfr. Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 19 luglio 2018, n. 1768), va segnalato che nella tavola C6.1/3 del P.d.R. del P.G.T. (all. 6 al ricorso) è specificata la modalità di intervento ammessa

sull'edificio di proprietà della ricorrente, ossia la ristrutturazione edilizia parziale, che discende direttamente dall'applicazione dei principi generali e ispiratori del Piano; difatti gli immobili classificati nella categoria "T2" possono essere assoggettati a differenti criteri e modalità di intervento (Restauro, Risanamento conservativo, Ristrutturazione edilizia parziale, Ristrutturazione edilizia, Demolizione e ricostruzione e Prescrizione di allineamento) e quindi, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, si deve escludere che l'inserimento nella predetta categoria sia l'unico elemento da considerare per stabilire la tipologia di intervento cui può essere sottoposto un immobile classificato in "T2". Difatti, l'elemento tipologico del fabbricato viene accompagnato dai criteri e dalle modalità di intervento sugli edifici, che consentono di inserirlo armonicamente nel contesto circostante, sulla base di una scelta discrezionale dell'Amministrazione, che la parte ricorrente pretende, inammissibilmente, di sostituirla con una propria valutazione di merito, non consentita in tale sede.

L'analisi del contesto urbanistico ed edilizio in cui è inserito l'immobile deve essere effettuata globalmente e quindi non può ritenersi condivisibile la prospettazione della ricorrente che vorrebbe rapportare il proprio fabbricato esclusivamente con quello contiguo di cinque piani fuori terra, posto ad una minore profondità rispetto alla cortina stradale, prescindendo dalla considerazione che i predetti immobili sono posti in contiguità anche con altri fabbricati, aventi caratteristiche non omogenee tra di loro (cfr. documentazione fotografica: all. 12-13 al ricorso), con la conseguenza che sarebbe del tutto impossibile una perfetta e completa armonizzazione del tessuto edilizio in quella zona. Ciò pertanto giustifica la scelta pianificatoria comunale di non consentire che una ristrutturazione edilizia parziale.

3.2. Quanto alla asserita disparità di trattamento con la classificazione riconosciuta ad altri immobili aventi condizioni simili a quello di proprietà della ricorrente, deve rilevarsi che, in assenza di omogeneità delle zone poste in comparazione – trattandosi del raffronto con un immobile ubicato in un altro contesto, sebbene limitrofo (Piazza Trento e Trieste n. 9: cfr. all. 6 al ricorso) – non è possibile invocare pretese finalizzate ad ottenere una parità di trattamento, tanto meno in relazione all'assetto urbanistico del territorio, dove l'Amministrazione dispone, come già sottolineato in precedenza, della più ampia discrezionalità. Le scelte di pianificazione territoriale, in quanto espressione di tale ampia discrezionalità, sono sindacabili dal giudice amministrativo entro limiti alquanto ristretti, tanto che non è configurabile neppure il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basato sulla comparazione con la destinazione impressa a comparti adiacenti (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 giugno 2018, n. 1534; 30 marzo 2017, n. 761; si veda pure Consiglio di Stato, IV, 16 gennaio 2012, n. 119).

3.3. Ciò determina il rigetto della suesposta doglianza.

4. In conclusione, all'infondatezza delle censure di ricorso, segue il rigetto dello stesso.

5. In relazione all'andamento complessivo della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 17 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Articolo: <http://www.urbanisticaitaliana.it/modules.php?name=News&file=print&sid=15811>  
(<http://www.urbanisticaitaliana.it/modules.php?name=News&file=print&sid=15811>)