

N. 04468/2009 REG.SEN.
N. 00460/2009 REG.RIC.
N. 00839/2009 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui ricorsi numeri di registro generale 460 del 2009 e 839 del 2009
proposti:

[quanto al ricorso n. 460 del 2009] da

COMUNE di VERTEMATE CON MINOPRIO, in persona del
Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo
Anania, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via
Brera 16

contro

PROVINCIA di COMO, in persona del Presidente pro tempore,
signor Leonardo Carioni, rappresentata e difesa dall'avv. Ruggero
Tumbiolo di Como, elettivamente domiciliata in Milano, via Nino
Bixio 14, presso l'avv. Mirco Rizzoglio

nei confronti di

REGIONE LOMBARDIA, non costituita in giudizio

[quanto al ricorso n. 839 del 2009] da

PROVINCIA di COMO, in persona del Presidente pro tempore, signor Leonardo Carioni, rappresentata e difesa dall'avv. Ruggero Tumbiolo di Como, elettivamente domiciliata in Milano, via Nino Bixio 14, presso l'avv. Mirco Rizzoglio

contro

COMUNE di VERTEMATE CON MINOPRIO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Anania, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Brera 16

nei confronti di

REGIONE LOMBARDIA, non costituita in giudizio

per l'annullamento

[quanto al ricorso n. 460 del 2009]

- del provvedimento 16 dicembre 2008 (n. 59778 prot., n. 30 reg.), assunto dal Dirigente del Settore pianificazione territoriale della Provincia di Como, avente ad oggetto la valutazione di compatibilità del PGT (piano di governo del territorio) con il PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale);
- ove occorra, dei seguenti atti della Provincia di Como: comunicazione di avvio del procedimento (nota 22 agosto 2008 prot.

n. 26501); convocazione della conferenza dei servizi (nota 15 ottobre 2008 prot. n. 49757); verbali della conferenza di servizi 31 ottobre e 28 novembre 2008; trasmissione verbale della conferenza di servizi del 31.10.08 (nota 11 novembre 2008 prot. n. 52401); richiesta di documentazione integrativa (nota 12 novembre 2008 prot. n. 55000).

[quanto al ricorso n. 839 del 2009]

delle deliberazioni consiliari con cui il Comune di Vertemate con Minoprio ha approvato (delibera 15 gennaio 2009 n. 1) e adottato (delibera 29 luglio 2008 n. 27) il piano di governo del territorio (PGT) con i relativi atti ed elaborati.

Visto il ricorso n. 460/09, notificato il 10 e il 12, depositato il 24 febbraio 2009;

Visto il ricorso n. 839/09, notificato il 20/23 marzo (al Comune) e il 31 marzo (alla Regione), depositato il 7 aprile 2009;

Visti l'atto di costituzione e la memoria della Provincia (nel ricorso n. 460/09);

Vista la memoria di costituzione e difesa del Comune (nel ricorso n. 839/09);

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 1 luglio 2009, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, gli avv.ti Anania e Tumbiolo;

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Vertemate con Minoprio ha adottato (delibera consiliare 29.7.2008 n. 27) il piano di governo del territorio (PGT), e lo ha trasmesso alla Provincia di Como - ex art. 13, comma 5, legge regionale lombarda 11 marzo 2005 n. 12 - per la valutazione di compatibilità con il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

Con provvedimento 16 dicembre 2008, assunto dal Dirigente del Settore pianificazione territoriale, la Provincia di Como ha attestato la compatibilità del PGT col PTCP a condizione che venissero recepite determinate prescrizioni e apportate al PGT le conseguenti modifiche.

Il Comune ha controdedotto alle osservazioni dei privati e alle valutazioni della Provincia, approvando il PGT con delibera consiliare 15 gennaio 2009 n. 1.

Per quanto riguarda la valutazione di compatibilità effettuata dalla Provincia, il Comune ha ritenuto il provvedimento dirigenziale viziato da “difetto assoluto di attribuzione”, qualificandolo come tale “inidoneo a produrre gli effetti della valutazione di compatibilità del PGT con il PTCP”. Ha peraltro controdedotto, “ad abundantiam”, con apposito documento, alle valutazioni della Provincia “anche a sostegno delle scelte urbanistiche effettuate dal consiglio comunale”.

2. Nel contempo, peraltro, il Comune ha impugnato il provvedimento dirigenziale col ricorso n. 460/09, deducendo i

seguenti motivi:

- incompetenza del dirigente, dovendo il parere di compatibilità essere reso dal consiglio provinciale; il provvedimento sarebbe anzi nullo, ex art. 21-septies legge n. 241/90, per difetto assoluto di attribuzioni, essendosi il dirigente arrogato un potere di indirizzo e di controllo politico-amministrativo riservato all'organo di governo dell'ente;

- violazione dell'art. 13 legge regionale n. 12 del 2005, eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto di motivazione, contraddittorietà e travisamento dei presupposti di fatto e di diritto: anziché limitarsi ad effettuare la valutazione di compatibilità tra PGT e PTCP, lasciando al Comune il potere di individuare le possibili soluzioni per ricomporre il contrasto tra i due strumenti urbanistici, la Provincia avrebbe - con le prescrizioni dettate alle pagg. 19~22 del provvedimento impugnato - imposto modificazioni sostanziali al PGT adottato, individuando le destinazioni funzionali che il Comune sarebbe tenuto a recepire a pena di inefficacia degli atti assunti; le singole prescrizioni sarebbero poi illegittime per i motivi esposti nelle controdeduzioni comunali, riprodotte in ricorso quale parte integrante e sostanziale.

3. La Provincia, dal canto suo, ha impugnato il PGT col ricorso n. 839/09, chiedendone l'annullamento - nella parte in cui ha omesso di recepire le prescrizioni provinciali - per i seguenti motivi:

- violazione, da parte del Comune, dell'obbligo di adeguare il PGT

alle prescrizioni del PTCP relative alla rete ecologica ed alle aree agricole, che in forza della legge regionale n. 12/2005 hanno efficacia precettiva e prevalente (primo motivo);

- nullità, e in subordine inefficacia, del PGT, dovendosi ritenere viziata da carenza assoluta di potere l'approvazione di un PGT che contrasti - per omesso adeguamento - col PTCP (secondo motivo);

- erroneità del presupposto giuridico (incompetenza dirigenziale) posto a fondamento dell'approvazione del PGT, rientrando nelle attribuzioni dirigenziali la valutazione di compatibilità col PTCP (terzo motivo);

- inapplicabilità dell'art. 13 comma 5 della legge regionale n. 12/2005 (secondo cui nell'inerzia della Provincia "la valutazione si intende espressa favorevolmente"), non potendo considerarsi nulla o inesistente la valutazione effettuata dal dirigente provinciale, ancorché inficiata - in ipotesi - da incompetenza dell'organo (quarto motivo);

- illegittimità delle c.d. controdeduzioni comunali al documento del dirigente provinciale, essendo le obiezioni del Comune ai rilievi del dirigente destituite di giuridico fondamento (quinto motivo).

4. Nei giudizi come sopra proposti si sono costituiti, a parti invertite, la Provincia e il Comune. La Regione Lombardia, alla quale i ricorsi sono stati notificati sebbene essa non assuma la veste di contraddittore necessario, non si è costituita.

5. La palese connessione rende opportuna la riunione dei ricorsi, che

possono essere definiti con un'unica sentenza.

La questione di competenza, sollevata dal Comune con il primo motivo del ricorso n. 460/09, è infondata.

L'art. 13 della legge regionale 11 marzo 2005 n. 12 (legge per il governo del territorio) disciplina la procedura di approvazione degli atti costituenti il piano di governo del territorio.

Il quinto comma [nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lett. u), della l.r. 14 marzo 2008, n. 4], stabilisce testualmente: “5. Il documento di piano, il piano dei servizi e il piano delle regole, contemporaneamente al deposito, sono trasmessi alla provincia se dotata di piano territoriale di coordinamento vigente. La provincia, garantendo il confronto con il comune interessato, valuta esclusivamente la compatibilità del documento di piano con il proprio piano territoriale di coordinamento entro centoventi giorni dal ricevimento della relativa documentazione, decorsi inutilmente i quali la valutazione si intende espressa favorevolmente. Qualora il comune abbia presentato anche proposta di modifica o integrazione degli atti di pianificazione provinciale, le determinazioni in merito sono assunte con deliberazione di giunta provinciale. In caso di assenso alla modifica, il comune può sospendere la procedura di approvazione del proprio documento di piano sino alla definitiva approvazione, nelle forme previste dalla vigente legislazione e dalla presente legge, della modifica dell'atto di pianificazione provinciale di cui trattasi, oppure richiedere la conclusione della fase valutativa,

nel qual caso le parti del documento di piano connesse alla richiesta modifica della pianificazione provinciale acquistano efficacia alla definitiva approvazione della modifica medesima. In ogni caso, detta proposta comunale si intende respinta qualora la provincia non si pronunci in merito entro centoventi giorni dalla trasmissione della proposta stessa”.

Il Comune sostiene che la competenza ad esprimere la valutazione di compatibilità del PGT con il PTCP spetterebbe al consiglio provinciale, ai sensi dell'art. 42, secondo comma, lett. b), del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale, nel disciplinare le attribuzioni dei consigli (comunali e provinciali) stabilisce che “il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie”.

La valutazione di compatibilità di cui trattasi sarebbe appunto oggetto di un parere riservato al consiglio provinciale, cui spetterebbe di valutare la compatibilità del piano comunale con il proprio piano territoriale di coordinamento, quale strumento urbanistico sovraordinato e, per taluni profili, prevalente.

6. La tesi non può essere, alla stregua della giurisprudenza più recente, condivisa.

Sia pure in una vicenda in cui era stata contestato, per incompetenza, un provvedimento emesso in materia non da un dirigente, ma dalla giunta provinciale, il Consiglio di Stato ha statuito (sentenza 28.5.2009 n. 3333, Sez. IV) che la lettera b) dell'art. 42, secondo comma, del t.u.e.l. si riferisce “non a qualsiasi parere espresso dall'Ente che comunque coinvolga i piani o programmi dallo stesso approvati, ma soltanto ai pareri espressi nell'ambito del procedimento di formazione di quei piani e programmi (o delle relative varianti e deroghe)”, sicchè “restano fuori dalla previsione, ad esempio, i pareri che l'Ente è chiamato a rendere circa la compatibilità con il proprio piano o programma di attività poste in essere da altri soggetti (è il caso del parere di conformità al P.R.G. di un intervento edilizio, che non si dubita non appartenga alla competenza consiliare)”.

Nel caso in esame, la Provincia è chiamata appunto ad una “valutazione di compatibilità” tra due strumenti urbanistici di diverso livello, al fine di verificare, dal riscontro tra le previsioni dell'uno e dell'altro, se quello sottordinato (PGT) rispetti le previsioni del piano sovraordinato (PTCP).

Si tratta di un riscontro al quale sono estranee valutazioni di merito; a maggior ragione esso non implica alcuna di quelle scelte di indirizzo che radicano la competenza del consiglio provinciale ex art.

42 primo comma t.u.e.l., che definisce il consiglio come “organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo”.

Tanto basta a disattendere la tesi secondo cui la valutazione di compatibilità in questione sarebbe riservata al consiglio provinciale.

7. Sempre a sostegno della censura di incompetenza, il Comune denuncia la violazione dell'art. 107 del t.u.e.l., per avere il dirigente provinciale “invaso le attribuzioni riservate agli organi di governo dell'Ente”: il che comporterebbe - secondo l'assunto comunale - nullità dell'atto (ex art. 21 septies legge n. 241/90) per difetto assoluto di attribuzioni, o quanto meno annullabilità dello stesso per violazione dell'ordine delle competenze.

Ora, una volta esclusa - per le ragioni esposte al punto che precede - una riserva di competenza al consiglio provinciale, si deve esaminare se la censura del Comune possa avere fondamento sotto un diverso profilo, nel senso cioè che la competenza in materia appartenga alla giunta provinciale, anch'essa “organo di governo dell'ente” (art. 36 t.u.e.l.): tesi sulla quale punta la difesa comunale, dopo avere preso atto - nella memoria depositata il 19.6.2009 - della recente statuizione del giudice di appello.

Al riguardo va osservato che la menzionata sentenza n. 3333/09 del Consiglio di Stato non ha affermato (positivamente e definitivamente) la competenza della giunta provinciale, ma si è limitata ad escludere la riserva di competenza al consiglio in una fattispecie in cui la valutazione di compatibilità - rispetto al

sopraordinato PTCP - di un P.I.I. (programma integrato di intervento), adottato da altro comune in variante al PRG, era stata effettuata dalla giunta provinciale con provvedimento impugnato per incompetenza.

Non si può trarre dunque argomento, sic et simpliciter, dalla sentenza citata per desumerne tout court la competenza della giunta e l'incompetenza del dirigente.

8. Ciò premesso, ritiene il Collegio che al quesito di cui sopra (se cioè nella vicenda in esame sia stato invaso un ambito di attribuzioni riservato alla giunta provinciale) debba darsi risposta negativa, alla luce sia della normativa regionale di settore, sia della disciplina generale delle attribuzioni dirigenziali.

L'art. 13, quinto comma, della legge regionale n. 12/2005 (di cui si è riportato il testo al precedente punto 5.) dispone che “qualora il comune abbia presentato anche proposta di modifica o integrazione degli atti di pianificazione provinciale, le determinazioni in merito sono assunte con deliberazione di giunta provinciale”: il che lascia arguire che la competenza della giunta provinciale insorga nel solo caso in cui occorra deliberare se la proposta di modifica sia o meno assentibile ai fini della sospensione ovvero del proseguimento della procedura di approvazione del PGT, secondo una delle opzioni previste dallo stesso comma, ferma restando comunque la competenza del consiglio provinciale per la “definitiva approvazione... della modifica dell'atto di pianificazione

provinciale”.

Dall’art. 48 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (t.u.e.l.), si desume, d’altro canto, che la giunta compie gli atti che non sono riservati al consiglio, e che non rientrano nelle competenze del presidente o nelle attribuzioni dei dirigenti.

A questi ultimi, l’art. 107, secondo comma, del t.u. assegna “tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente” (secondo comma), nonché (terzo comma) “l’attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati” dagli organi di governo.

Ai dirigenti competono tra l’altro (art. 107, secondo comma, lettera f) “i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie”; nonché (lettera h) “le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza”.

Se si considera che la valutazione di compatibilità in questione (a) mira esclusivamente a verificare, attraverso la mera comparazione del

contenuto dei due piani, il rispetto del PTCP da parte del piano comunale di governo del territorio, e (b) non implica, come osservato, profili di discrezionalità, se ne trae che essa non si configura come atto di indirizzo, ma tende alla mera attuazione degli obiettivi della pianificazione provinciale, ed è pertanto riconducibile alle attribuzioni dirigenziali.

In conclusione, le censure del Comune in punto di competenza sono prive di fondamento; mentre appaiono fondate le (speculari) censure della Provincia circa l'erroneità del presupposto (incompetenza del dirigente) sulla cui base il Comune ha ritenuto di disattendere la valutazione di compatibilità del PGT.

9. Occorre ora passare all'esame delle censure dedotte dal Comune contro i rilievi formulati dalla Provincia sul PGT; rilievi che l'Amministrazione provinciale ha poi convertito in corrispondenti motivi di impugnativa nel ricorso che la stessa ha proposto avverso l'approvazione del PGT.

Il primo punto in contestazione (punto A. nel ricorso del Comune, punto a. nel ricorso della Provincia) riguarda il consumo di suolo. La Provincia contesta al Comune l'inosservanza dei parametri relativi al consumo di suolo, sul rilievo che la superficie di espansione del PGT risulterebbe maggiore della S.A.E. (superficie ammissibile delle espansioni) calcolata ai sensi dell'art. 38 delle NTA del PTCP.

Il Comune obietta di avere rispettato detti parametri, e di avere ottenuto tale risultato con lo strumento della "compensazione

territoriale”, vale a dire “mediante l’esclusione dall’urbanizzato di aree edificabili del PRG previgente mai attuate, integrandole così nella rete ecologica in ragione del loro elevato valore ambientale ed inserendo nell’urbanizzato nuove aree di trasformazione di espansione presenti ai margini dell’edificato, prive di pregio ecologico”. In altri termini, il Comune ha inteso “cedere” alla rete ecologica aree che nel previgente PRG erano comprese tra quelle soggette a trasformazione, a compensazione di superfici di eguale metratura che nel PGT adottato verrebbero assoggettate a trasformazione.

Aggiunge il Comune che in ogni caso i parametri massimi di consumo di suolo previsti dal PTCP non rientrerebbero tra le disposizioni del PTCP aventi efficacia prevalente e vincolante, dovendosi ad esse riconoscere mera efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento.

Replica la Provincia (provvedimento dirigenziale impugnato, pag. 6, terzultimo paragrafo sottolineato) che le superfici ricondotte alla rete ecologica “non possono essere utilizzate come compensazione del consumo di suolo in eccedenza a quanto consentito dal calcolo della superficie massima ammissibile di espansione”.

Quanto alle disposizioni relative al consumo di suolo, esse sarebbero comprese, secondo la Provincia, tra quelle cui il PTCP assegna efficacia prescrittiva e prevalente, sicché ogni contestazione del Comune al riguardo si risolverebbe in una inammissibile censura al

PTCP, non impugnato.

10. Il Collegio osserva quanto segue.

Per quanto concerne il valore delle disposizioni sul consumo di suolo non urbanizzato - che il Comune assume avere effetti di mero orientamento, e non “efficacia prevalente e vincolante” ex art. 2, quarto comma, legge regionale n. 12/2005 - va osservato che l’art. 6, comma 2, lettera a), del PTCP prevede che “gli articoli [del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale] che hanno contenuti di carattere prescrittivo, che debbono essere recepiti ed applicati dai Comuni nella loro attività pianificatoria per garantire la piena compatibilità e coerenza con il PTCP, sono identificati dalla sottolineatura del loro titolo”. La sottolineatura dell’art. 38, (intitolato “La sostenibilità insediativa in relazione al consumo del suolo non urbanizzato”), che prevede parametri massimi di consumo del solo, ne fa una norma prescrittiva, che i Comuni sono tenuti a rispettare.

Per quanto riguarda il calcolo della SAE, le censure del Comune non appaiono idonee a scalfire i rilievi della Provincia. L’art. 38 delle NTA del PTCP definisce la S.A.E. (superficie ammissibile di espansione) con la seguente formula: $S.A.E. = A.U. \times (L.A.E. + I.Ad.)$.

La S.A.E. è dunque il prodotto di due fattori: il primo fattore è costituito dall’area urbanizzata (A.U.), il secondo fattore è dato dalla somma di due indici percentuali (L.A.E. = limite ammissibile di

espansione della superficie urbanizzata, ovvero incremento percentuale di A.U., e I.Ad. = incremento addizionale delle espansioni previsto da criteri premiali).

Applicando questa formula al Comune di Vertemate con Minoprio il provvedimento dirigenziale (pag. 6) ha ottenuto un risultato in cui la superficie totale delle aree di espansione previste dal PGT (91.977 mq) è superiore alla S.A.E. (calcolata in 56.821 mq).

Ora, è evidente che questo risultato può essere contestato solo dimostrando che il dato di partenza (fattore A.U. 1.678.112 mq) ovvero il dato costituito dalla Superficie di espansione prevista dal PGT (91.977 mq) sono errati.

Viceversa i dati offerti dal Comune al riguardo non si discostano sensibilmente da quelli rilevati dalla Provincia. Risulta infatti dal documento di piano (pagg. 38 e seguenti), cui la difesa comunale fa rinvio (memoria depositata il 19.6.2009, pag. 17): che l'A.U. ("area urbanizzata, esistente e previsto") è pari a 1.686.849; che la S.A.E. è pari a 55.835 mq; che le aree che comportano consumo di suolo a seguito delle previsioni del PGT sono pari a 91.183 mq.

Se questi sono i dati, non si comprende a quale titolo il Comune pretenderebbe di detrarre dalle aree (già) urbanizzate superfici di complessivi 42.945 mq, riclassificandole in ambito agricolo (24.761 mq, Scheda B), ovvero qualificandole come "di pregio o strategiche per la rete ecologica" (mq 18.184, scheda C), dal momento che ciò avverrebbe in un caso (scheda C) in "rettifica rispetto all'urbanizzato

contenuta nel PTCP”, e in entrambi i casi (Schede B e C) a titolo di “proposta ambito di rete ecologica”.

In altri termini, la “compensazione territoriale” invocata dal Comune a giustificazione delle proprie scelte non può essere realizzata per determinazione unilaterale, ma presuppone una modifica del PTCP, che il Comune avrebbe dovuto chiedere attivando la procedura di cui all’art. 13, quinto comma, seconda parte della legge regionale n. 12/2005 (determinazione della giunta provinciale, sottoposizione al consiglio, ecc.).

11. Il secondo punto in contestazione (punto B. nel ricorso del Comune, punto b. nel ricorso della Provincia) riguarda la “Fondazione Centro Lombardo per l’incremento della floro-orto-frutticoltura - Scuola di Minoprio”.

La Provincia ha prescritto che: (a) la Fondazione sia individuata come “funzione di rilevanza sovracomunale”; (b) sia “predisposta specifica normativa che ne consenta lo svolgimento delle attività istituzionali come rappresentate nelle osservazioni depositate [dalla Fondazione] in Comune e richiamate nel presente provvedimento”.

Il Comune ha accolto la prescrizione sub (a); ha accolto parzialmente la prescrizione sub (b) sul rilievo che “considerata la differente localizzazione delle aree in oggetto e il sistema dei vincoli cui è soggetta una parte di esse, non è possibile redigere una normativa generica”.

Ora, poiché la Provincia ha chiesto la redazione di una normativa

“specifica”, che risponda alle esigenze enunciate a pag. 8 del provvedimento dirigenziale (esigenza di “apposita zonizzazione e normativa al fine di consentire anche l’ampliamento delle strutture esistenti in relazione agli sviluppi dell’attività della fondazione”; esigenza di “apposita normativa che agevoli anche la eventuale edificazione delle sole strutture pertinenti l’attività didattica della fondazione...”), è evidente che la prescrizione - che lo stesso Comune afferma nelle proprie controdeduzioni di avere solo “parzialmente accolto” - non è stata recepita in toto.

Ne consegue che la censura del Comune è infondata, mentre è fondata quella della Provincia.

12. Il terzo punto in contestazione (punto C. nel ricorso del Comune, punto c. nel ricorso della Provincia) riguarda l’ambito di trasformazione T2.

La Provincia ha prescritto: (a) che venga stralciata la porzione in sinistra idrografica del torrente Rì, da ricondurre a destinazione agricola [in quanto ricadente in “area sorgente di biodiversità di secondo livello (CAS) della rete ecologica provinciale”: cfr. provvedimento dirigenziale, pag. 9]; (b) che venga ridefinita la superficie di concentrazione fondiaria, eccedente il limite della scarpata naturale, presente in sponda idrografica destra del torrente Rì e che l’ambito venga stralciato dalle previsioni di trasformazione del PGT e ricondotto alla destinazione agricola (“nell’ottica di sostenibilità ambientale”: provv. dirig., pag. 9).

Il Comune ha controdedotto che anche la porzione (peraltro limitata) ricadente in area sorgente di biodiversità, essendo priva di elementi atti a differenziarla dalla restante parte e a giustificare l'attribuzione ad essa di un superiore livello ecologico, dovrebbe essere classificata come zona tampone, ove l'edificabilità è consentita.

Osserva il Collegio che, se è vero che nelle zone tampone l'edificazione e il mutamento di destinazione d'uso del suolo sono ammessi [art. 11, comma 8, lettera a), punto (1)], ciò non giustifica tuttavia da parte del Comune una riqualificazione dell'intera area come zona tampone, spettando alla Provincia individuare la rete ecologica in tutte le sue componenti (elementi costitutivi fondamentali e zone tampone: art. 11 NTA del PTCP).

13. Il quarto punto in contestazione (punto D nel ricorso del Comune, punto c. nel ricorso della Provincia) riguarda le aree a servizi denominate Porta del PLIS del Rì. La Provincia ha prescritto che "l'ambito di trasformazione 8.a venga stralciato dalle previsioni di trasformazione del PGT e ricondotto alla destinazione funzionale "Boschi di impianto naturale" ed "Aree destinate all'agricoltura". Il grafico allegato al provvedimento dirigenziale (pag. 25) identifica le aree da stralciare con cerchiatura in nero, contrassegnandole come Parte A - "Boschi di impianto naturale" e Parte B - "Aree destinate all'agricoltura".

Il Comune ha controdedotto: che sull'area P_04 (in cui ricade la

Parte B da stralciare) è previsto dal Piano dei servizi un parco urbano; che in seguito all'accoglimento di talune osservazioni l'area "destinata a servizio di progetto P_04" stata ridotta; che la porzione stralciata è stata classificata in parte tra gli Ambiti di interesse ecologico e geomorfologico (qui ricade l'area da destinare a parco P_04, ove "è esclusa la nuova edificazione"), in parte nel Tessuto residenziale, in parte nelle Aree per servizi essenziali (P_05 - ampliamento della piattaforma ecologica). Su tale base il Comune contesta la prescrizione assumendo che "non vi siano i presupposti normativi per imporre lo stralcio totale dell'area".

Il Collegio, ribadito che le aree da stralciare sono quelle indicate nel grafico a pag. 24 del provvedimento dirigenziale, rileva che le controdeduzioni comunali, di chiarezza non esemplare, non sono idonee a dimostrare l'illegittimità della prescrizione de qua.

Infatti, per quanto concerne la porzione destinata a parco (P_04), non si vede quale sia l'interesse a contestare la prescrizione, visto che il Comune stesso dà atto che è esclusa la nuova edificazione", e la destinazione "agricola" non è incompatibile con la prevista realizzazione di un parco urbano; per quanto concerne le aree destinate a servizi essenziali o all'edificazione residenziale, non può negarsi il contrasto con il PTCP se è vero che - come la Provincia (ricorso, pag. 39) assume senza contestazione del Comune - l'area è compresa dal PTCP all'interno della rete ecologica.

14. Nulla quaestio sull'ambito di trasformazione T.5 e sull'ambito

5.d. Sebbene detti ambiti siano menzionati nel ricorso del Comune (punto E e punto F), le prescrizioni della Provincia risultano recepite, né alcuna censura al riguardo si rinviene nel ricorso dell'Amministrazione provinciale.

15. Il quinto punto da esaminare (punto G nel ricorso del Comune, punto c. nel ricorso della Provincia) riguarda le aree individuate nel Piano dei servizi come P_02 e P_03.

“Nulla questio” relativamente all'area P_03, destinata ad ampliamento del parco: il Comune ha recepito la prescrizione della Provincia, che non ne fa infatti motivo di ricorso.

Per l'ambito di trasformazione P_02, destinato dal Piano dei servizi a palestra comunale, la Provincia ha prescritto che esso venga stralciato e ricondotto alla destinazione funzionale “Aree destinate all'agricoltura”.

Il Comune ritiene al contrario (vedansi le controdeduzioni riprodotte in ricorso) che la previsione sia compatibile col PTCP e che non vi siano i presupposti per imporre lo stralcio totale dell'area: ciò in quanto “l'area ricade quasi totalmente nella zona tampone di 1° livello”, fatta eccezione per una limitata porzione verso ovest di profondità variabile dai 6 ai 35 metri” e “l'esatto perimetro della zona a bosco ricade esternamente all'area in oggetto”.

Dal canto suo la Provincia replica (ricorso, pagg. 39~41): che l'area non ricade totalmente nella zona tampone, ma, in parte, anche in zona classificata dal PTCP come “sorgenti di biodiversità” ove

L'edificazione è vietata; che anche le zone tampone presentano valore ambientale; che le fasce perimetrali ai complessi boscati sono ecologicamente assimilabili alle aree boscate.

Ora, per la parte ricadente in zona tampone, è vero che l'art. 11 delle n.t.a del PTCP [comma 8, lett. a), punto (1)], consentirebbe - come s'è rilevato - l'edificazione e il mutamento d'uso del suolo; ma lo stesso Comune riconosce che ciò è possibile “nei limiti della percentuale di consumo di suolo ammessa”.

Poiché, secondo il provvedimento provinciale, a rendere coerenti col PTCP le previsioni del PGT relativamente al consumo di suolo “concorre lo stralcio degli ambiti descritti nei paragrafi relativi alla rete ecologica e delle aree agricole” (cfr.pag. 7, terzo paragrafo), la prescrizione di stralcio deve ritenersi legittima, in quanto finalizzata (anche) a contenere il consumo di territorio; e a maggior ragione è legittima nella parte volta a tutelare la zona classificata come sorgente di biodiversità, compresa tra gli elementi costitutivi fondamentali della rete ecologica [art. 11, comma 7, lett. a)] ove l'edificazione è interdetta.

16. Analoghe ragioni valgono per gli ambiti di trasformazione T.6 e T.7, che la Provincia ha prescritto vengano stralciati e ricondotti alla destinazione funzionale “Aree destinate all'agricoltura”, trattandosi (cfr. pagg.12-13 del provvedimento dirigenziale), in un caso (T.6), di ambito sito in area agricola di pregio dal punto di vista agronomico e produttivo, e in entrambi i casi (T.6 e T.7) di ambiti con

caratteristiche omogenee a quelli adiacenti facenti parte di comparti agricoli a valenza sovracomunale.

Il Comune (punti H e G) sottolinea che non si tratta di aree agricole (individuate dalla Provincia come) strategiche, bensì di aree situate in zone tampone di primo e secondo livello. Poiché tuttavia lo stesso Comune riconosce che le zone tampone sono edificabili nei limiti della percentuale di consumo di suolo ammessa, il motivo di ricorso Comune va respinto per quanto detto al precedente punto 15, mentre è fondato il corrispondente motivo dedotto dalla Provincia.

17. I punti L (rete ferroviaria), M (trasporto pubblico locale) ed N (viabilità) del ricorso del Comune danno atto che le osservazioni della Provincia sono state recepite; poiché il ricorso della Provincia non contiene censure al riguardo, non vi sono profili di contestazione da esaminare.

18. Infine, relativamente allo studio geologico il Comune deduce che “le osservazioni della Provincia relative allo studio geologico allegato al PGT sono state sostanzialmente recepite”. Ne discende che il Comune non prospetta al riguardo, a carico del provvedimento provinciale, vizi di legittimità.

Quanto alla Provincia, essa nel proprio ricorso (punto d) si limita ad affermare che “nelle controdeduzioni [del Comune] si dà atto di non aver ottemperato ad alcune prescrizioni provinciali necessarie per rendere il PGT conforme alle prescrizioni di cui all’art. 21 NTA del PTCP”. Poiché la Provincia non specifica in quale parte la delibera di

approvazione del PGT sarebbe viziata per omesso adeguamento alle prescrizioni relative allo studio geologico, il motivo è inammissibile per genericità.

19. Da ultimo, il Comune si duole che in sede di prescrizioni la Provincia abbia individuato di sua iniziativa destinazioni funzionali in sostituzione di quelle previste dallo strumento urbanistico comunale, imponendo modifiche autoritative di azzonamenti, laddove essa avrebbe dovuto limitarsi ad evidenziare le incompatibilità riscontrate lasciando al Comune “il potere di individuare possibili soluzioni per ricomporre l’eventuale contrasto con il PTCP o, in alternativa, di proporre la modificazione o integrazione del PTCP ai sensi dell’art. 13, V comma, ultima parte della L.R. n. 12/05”.

La censura è infondata. Nella parte in cui prevedono (anche) le destinazioni degli ambiti da stralciare, le prescrizioni della Provincia non hanno carattere precettivo, e non escludono la possibilità di destinazioni diverse: esse, in altri termini, devono intendersi unicamente finalizzate a consentire l’approvazione immediata del piano regolatore senza ulteriori passaggi procedurali; nel senso che, se il Comune recepisce le prescrizioni di stralcio con la rispettiva destinazione, il piano può essere approvato e produrre i suoi effetti tout court, mentre una destinazione diversa da quella suggerita imporrebbe il ritorno del piano alla Provincia per una nuova verifica di compatibilità, ovvero l’attivazione del procedimento di modifica o integrazione del PTCP.

20. Per le considerazioni che precedono il ricorso n. 460/09 va respinto; il ricorso n. 839/09, salva l'inammissibilità della censura relativa allo studio geologico, va accolto, con conseguente annullamento della delibera di approvazione del PGT nella parte in cui ha omesso di recepire le prescrizioni della Provincia finalizzate ad assicurare la compatibilità del PGT al PTCP.

21. Attesa la complessità delle questioni trattate, specie in ordine al profilo della competenza, si ravvisano ragioni sufficienti per disporre la compensazione tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, riuniti i ricorsi in epigrafe:

- respinge il ricorso del Comune (n. 460/09);
- in parte dichiara inammissibile e in parte accoglie il ricorso della Provincia (n. 839/09) e per l'effetto annulla l'atto di approvazione del PGT (delibera consiliare 15 gennaio 2009) nei limiti di cui al punto 20 della motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 01/07/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere, Estensore

Alberto Di Mario, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/07/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO