

Pubblicato il 09/12/2021

**N. 02761/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 01699/2017 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**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 1699 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da - T&T Europa S.r.l. e Tre Gi S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentate e difese dall'Avv. Francesco Basile ed elettivamente domiciliate presso lo studio dello stesso in Milano, Via dei Bossi n. 4;

**contro**

- il Comune di Monza, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Maria Assunta Banza, Annalisa Bragante, Giancosimo Maludrotto, Stefano Boeche e Paola Giovanna Brambilla e domiciliato ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

**per l'annullamento**

quanto al ricorso introduttivo:

- della deliberazione del Consiglio comunale di Monza n. 8 del 6 febbraio 2017, avente ad oggetto "*variante al P.G.T. vigente (avvio di procedimento di cui alla deliberazione di Giunta comunale n. 403/2012): controdeduzioni alle osservazioni e approvazione definitiva*", pubblicata sul B.U.R.L., Serie Avvisi e Concorsi n. 18 del 3 maggio 2017;

- della nota del dirigente del Settore Governo del Territorio e S.U.A.P. del Comune di Monza datata 19 maggio 2017, prot. 150506;

- nonché di ogni altro atto preordinato, conseguente e comunque connesso;

- nonché per l'accertamento della sussistenza dell'obbligo del Comune di Monza di esaminare la proposta di Piano attuativo oggetto di contenzioso, tenendo in considerazione esclusivamente il Documento di piano del P.G.T. di Monza 2007, così come previsto dall'art. 5, commi 4, 5 e 6, della legge regionale n. 31 del 2014;

- e per il risarcimento del danno;

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

- del provvedimento del Dirigente del Settore Governo del Territorio e S.U.A.P. del Comune di Monza, adottato in data 23 agosto 2017, prot. 020997, avente ad oggetto il diniego sulla domanda per l'approvazione del Piano di lottizzazione presentata dalle ricorrenti (P.G. 131723);

- nonché di ogni altro atto preordinato, conseguente e comunque connesso tra cui, in particolare della deliberazione della Giunta comunale di Monza n. 235 del 1° agosto 2017, contenente un atto di indirizzo;

- nonché per l'accertamento della sussistenza dell'obbligo del Comune di Monza di esaminare la proposta di Piano attuativo oggetto di contenzioso, tenendo in considerazione esclusivamente il Documento di piano del P.G.T. di Monza del 2007, così come previsto dall'art. 5, commi 4, 5 e 6, della legge regionale n. 31 del 2014;

- e per il risarcimento del danno.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monza;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 12 ottobre 2021, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

**FATTO**

1. Con ricorso introduttivo, notificato in data 22 giugno 2017 e depositato il 19 luglio successivo, le società ricorrenti hanno impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Monza n. 8 del 6 febbraio 2017, avente ad oggetto "*variante al P.G.T. vigente (avvio di procedimento di cui alla deliberazione di Giunta comunale n. 403/2012): controdeduzioni alle osservazioni e approvazione definitiva*", pubblicata sul B.U.R.L., Serie

Avvisi e Concorsi n. 18 del 3 maggio 2017, unitamente alla nota del dirigente del Settore Governo del Territorio e S.U.A.P. del Comune di Monza datata 19 maggio 2017, prot. 150506, domandando l'accertamento della sussistenza dell'obbligo del Comune di Monza di esaminare la proposta di Piano attuativo oggetto di contenzioso, tenendo in considerazione esclusivamente il Documento di piano del P.G.T. di Monza del 2007, così come previsto dall'art. 5, commi 4, 5 e 6, della legge regionale n. 31 del 2014; è stato chiesto altresì il risarcimento del danno per equivalente nell'ipotesi in cui il risarcimento in forma specifica non fosse utilmente perseguibile.

Le società ricorrenti sono proprietarie di alcune aree site in Monza in Viale Europa (Foglio 70 – mappali nn. 11, 59, 115, 126, 173, 174 e 177 per T&T Europa S.r.l. e Foglio 70, mappali nn. 14, 61 e 130 per Tre Gi S.r.l.), ricomprese dal Documento di Piano del P.G.T. del 2007 quasi interamente nell'Ambito di trasformazione "AT41/b"; in data 1° marzo 2007, le ricorrenti hanno presentato una proposta di Piano attuativo relativo al richiamato Ambito di trasformazione 41/b, successivamente aggiornata e integrata in data 31 dicembre 2008, 31 dicembre 2009, 11 giugno 2010, 18 maggio 2012 e 3 agosto 2012, a seguito del confronto con l'Amministrazione comunale. In data 14 gennaio 2013, il Comune ha sospeso il procedimento di approvazione del Piano attuativo per intervenuta scadenza (in data 19 dicembre 2012) del Documento di piano del P.G.T., in ragione del decorso del termine quinquennale di validità dello stesso. Tuttavia, sul presupposto che l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 31 del 2014 avesse prorogato di un anno la validità di tutti i Documenti di piano in scadenza prima dell'adeguamento del P.T.C.P. ai criteri regionali sul contenimento del consumo di suolo, le ricorrenti, in data 29 giugno 2015, hanno chiesto al Comune di riprendere l'iter di approvazione del Piano attuativo, che è stato riavviato a seguito della nota comunale del 3 luglio 2015. Ciononostante, con una successiva nota comunale, datata 31 luglio 2015, sono stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza delle ricorrenti, le quali con memoria del 6 agosto 2015 e con una produzione documentale del 4 gennaio 2016 hanno contestato le conclusioni raggiunte dal Comune. Una volta ripreso l'iter di approvazione, con l'acquisizione dei pareri degli Uffici e degli Enti preposti a tale compito, con nota comunale del 15 luglio 2016, è stata comunicata la (nuova) sospensione dell'iter di approvazione del Piano attuativo, stante l'adozione della Variante generale al P.G.T., da cui è scaturita l'entrata in vigore delle relative misure di salvaguardia. In data 10 novembre 2016, le ricorrenti hanno presentato delle osservazioni alla predetta Variante, che sono state rigettate: secondo la prospettiva comunale, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo del contenimento del consumo di suolo dovevano essere eliminate gran parte delle pregresse previsioni che consentivano la realizzazione di nuove edificazioni. Successivamente all'entrata in vigore della Variante al P.G.T., con nota del 19 maggio 2017, il Comune di Monza ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento della proposta di Piano attuativo, visto il contrasto dello stesso con le nuove previsioni urbanistiche riguardanti le aree delle ricorrenti, che sono state classificate per la quasi totalità tra le "Aree a verde destinate alla conservazione e rigenerazione del suolo – V", ai sensi dell'art. 10 delle Norme Tecniche del Piano dei Servizi.

Assumendo l'illegittimità della nuova destinazione imposta dalla Variante alle aree di proprietà, le ricorrenti hanno dedotto, in primo luogo, la violazione di legge per contrasto con l'art. 5, commi 4, 5 e 6, della legge regionale n. 31 del 2014, sotto il profilo della violazione del divieto di modificare le previsioni del Documento di piano relative agli Ambiti di trasformazione del P.G.T.

Ulteriormente sono state dedotte la violazione di legge per contrasto con gli art. 5, comma 3, e art. 2, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2014 e con l'art. 8, comma 2-b ter, della legge regionale n. 12 del 2005, sotto il profilo dell'introduzione di una disciplina urbanistica sul contenimento del consumo di suolo in assenza dei criteri regionali e delle previsioni del P.T.C.P., e la violazione del legittimo affidamento del proprietario.

Ancora sono stati dedotti la violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa, la violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e degli artt. 42 e 97 della Costituzione, l'eccesso di potere nelle sue diverse figure sintomatiche e il difetto di motivazione.

Inoltre sono stati dedotti l'illegittimità per eccesso di potere nelle sue diverse figure sintomatiche per illogicità nelle scelte urbanistiche, anche con riferimento alla mancata ponderazione del legittimo affidamento del proprietario delle aree, la grave violazione del principio di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa e la violazione dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990.

È stata altresì dedotta l'illegittimità per la previsione di un vincolo sostanzialmente espropriativo, in contrasto con le disposizioni del D.P.R. n. 327 del 2001 (artt. 9 e 39).

Infine, sono stati dedotti l'illegittimità per violazione di legge per contrasto con l'art. 13, comma 6, della legge regionale n. 12 del 2005, sotto il profilo del mancato esame dell'osservazione, il difetto di motivazione e la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990.

2. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 27 ottobre 2017 e depositato il 24 novembre successivo, le ricorrenti hanno impugnato il provvedimento del Dirigente del Settore Governo del Territorio e S.U.A.P. del Comune di Monza, adottato in data 23 agosto 2017, prot. 020997, avente ad oggetto il diniego sulla domanda per l'approvazione del Piano di lottizzazione presentata dalle ricorrenti (P.G. 131723), ivi compresa la deliberazione della Giunta comunale di Monza n. 235 del 1° agosto 2017, contenente atto di indirizzo, ed hanno chiesto l'accertamento della sussistenza dell'obbligo del Comune di Monza di esaminare la proposta di Piano attuativo oggetto di contenzioso, tenendo in considerazione esclusivamente il Documento di piano del P.G.T. di Monza del 2007, così come previsto dall'art. 5, commi 4, 5 e 6, della legge regionale n. 31 del 2014; è stato chiesto altresì il risarcimento del danno per equivalente nell'ipotesi in cui il risarcimento in forma specifica non fosse utilmente perseguibile.

Dopo la nota del 19 maggio 2017, impugnata con il ricorso introduttivo, attraverso la quale il Comune di Monza ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento della proposta di Piano attuativo, con atto del Dirigente del Settore Governo del Territorio del 23 agosto 2017, il Comune di Monza ha definitivamente respinto la proposta di Piano attuativo, adducendo come unico motivo il contrasto con la Variante al P.G.T. approvata nel 2017, come da indirizzo formulato in tal senso dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 235 del 1° agosto 2017.

Assumendo l'illegittimità anche dei predetti provvedimenti, le ricorrenti ne hanno chiesto l'annullamento per illegittimità derivata rispetto agli atti impugnati con il ricorso introduttivo, reiterando le prime quattro censure contenute nello stesso.

In via autonoma, sono stati dedotti, inoltre, la violazione di legge per contrasto con l'art. 3 della legge n. 241 del 1990, sotto il profilo del difetto di motivazione riguardo al diniego di esame del Piano di lottizzazione in variante al P.G.T., e l'eccesso di potere nelle sue diverse figure sintomatiche, sotto il profilo della mancata istruttoria.

Infine, è stata dedotta l'incompetenza del dirigente in merito al provvedimento di diniego della proposta di Piano attuativo, per contrasto con l'art. 14 della legge regionale n. 12 del 2005, che attribuisce alla Giunta comunale e/o al Consiglio comunale la relativa competenza (vizio relativo al diniego di approvazione del Piano attuativo).

Si è costituito in giudizio il Comune di Monza, che ha chiesto il rigetto di entrambi i ricorsi.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, la difesa del Comune di Monza ha depositato una memoria e della documentazione a sostegno della propria posizione, chiedendo, in via preliminare, la declaratoria di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso introduttivo nella parte in cui è stata impugnata la comunicazione di preavviso di diniego del Dirigente del Settore Governo del Territorio e S.U.A.P. del Comune di Monza del 19 maggio 2017, in quanto atto endoprocedimentale di natura non provvedimentale, mentre nel merito ha insistito per il rigetto dei ricorsi, in quanto infondati. Con istanza depositata in data 7 settembre 2021, la difesa delle ricorrenti ha formulato una richiesta di rinvio della trattazione della controversia poiché, con deliberazione consiliare n. 57 del 15 luglio 2021, il Comune di Monza ha adottato la Variante al Piano di Governo del Territorio, la cui successiva approvazione dovrebbe essere impugnata dalle ricorrenti con ricorso per motivi aggiunti al fine di non vanificare l'azione avviata nella presente sede; la difesa del Comune di Monza si è opposta alla citata richiesta di rinvio.

Alla pubblica udienza del 12 ottobre 2021, dopo che la difesa delle ricorrenti ha ribadito la propria richiesta di rinvio della trattazione della controversia, cui la difesa comunale si è nuovamente opposta, i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, va scrutinata la richiesta di rinvio della trattazione della causa formulata con istanza depositata in data 7 settembre 2021 dalla difesa delle ricorrenti, in vista della futura impugnazione del provvedimento di approvazione definitiva della Variante al Piano di Governo del Territorio, adottata con deliberazione del Consiglio comunale n. 57 del 15 luglio 2021.

1.1. L'istanza non può essere accolta, sia in ragione dell'opposizione manifestata dalla difesa del Comune, sia per la risalenza della controversia, peraltro non emergendo come indispensabile una trattazione contestuale dell'odierno contenzioso con quello, del tutto eventuale, che dovesse essere incardinato all'esito dell'approvazione della Variante generale adottata il 15 luglio 2021, stante l'assenza di un evidente rapporto di connessione e di pregiudizialità tra gli stessi, che ne rende ben possibile una decisione separata, e non conculcando la decisione della presente controversia le future iniziative giurisdizionali che le ricorrenti ritenessero di intraprendere con riguardo alla rinnovata attività pianificatoria del Comune di Monza.

2. Si può prescindere dall'esame dell'eccezione di carattere preliminare formulata dalla difesa del Comune di Monza, in quanto i ricorsi – da trattare contestualmente poiché strettamente connessi e aventi una parziale identità di contenuto – sono infondati nel merito.

3. Con il primo motivo del ricorso introduttivo, riprodotto come primo motivo anche del ricorso per motivi aggiunti (avente il n. 7), le ricorrenti assumono l'illegittimità delle previsioni pianificatorie e del conseguente diniego di Piano attuativo impugnati nella presente sede, poiché l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 5, della legge regionale n. 31 del 2014 – avendo stabilito la proroga automatica della validità dei Documenti comunali di piano sino a dodici mesi successivi all'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana di cui al precedente comma 2, la cui scadenza sarebbe intercorsa prima dell'adeguamento della pianificazione provinciale, a prescindere dalla circostanza che gli stessi fossero scaduti prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 31 del 2014, come quello del Comune di Monza (ossia il 2 dicembre 2014), oppure dopo tale data – avrebbe comunque cristallizzato le previsioni ed i programmi edificatori del Documento di piano vigente, laddove i relativi Piani attuativi fossero stati presentati entro trenta mesi dall'entrata in vigore della medesima legge (ovvero entro il 1° giugno 2017).

3.1. La doglianza è infondata.

Nel confermare una pronuncia di questa Sezione – T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 dicembre 2018, n. 2723 – relativa alla (identica) problematica oggetto del suesposto motivo di ricorso, il Giudice d'appello, anche in ragione dell'intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 16 luglio 2019 – che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5 della legge regionale n. 31 del 2014, nella parte in cui non consentiva ai Comuni di apportare varianti che riducevano le previsioni e i programmi edificatori nel Documento di piano vigente – ha sottolineato come *«la normativa transitoria contenuta nell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia del 28 novembre 2014, n. 31, vigente ratione temporis, non inibiva – né avrebbe potuto inibire, in punto di legittimità costituzionale (vedi, infra, la pronuncia della Corte Cost. n. 179 del 2019, proprio con riferimento alla legge regionale n. 31 del 2014, art. 5, comma 4, ultimo periodo) – tutte le attività di pianificazione in variante, ma anzi consentiva quelle espressamente previste dal comma 4.*

*Il comma 4 dell'art. 5 ha previsto che “Fino all'adeguamento di cui al comma 3 e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, di cui all'articolo 8, comma 2, lettera b ter), della l.r. 12/2005, come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera h), della presente legge, i comuni possono approvare unicamente varianti al PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planovolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale. Fino a detto adeguamento sono comunque mantenute le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente”.*

*(...) Poiché non è stato specificamente contestato da parte dell'appellante sotto quale aspetto la pianificazione in variante attuata dal Comune avrebbe travalicato i limiti posti dalla normativa regionale per l'esercizio di tale potere, deve essere rigettato il motivo di appello che invece contesta la sussistenza tout court di tale potere.*

*Va evidenziato che la tesi sostenuta dall'appellante, volta ad impedire, “fino all'adeguamento” degli strumenti di piano sovracomunali, ogni forma di pianificazione, da parte del Comune, non può essere condivisa, anche perché, se accolta, porterebbe la normativa regionale, così interpretata, ad essere viziata per illegittimità costituzionale. La Corte Costituzionale, con la già richiamata sentenza n. 179 del 2019, ha infatti sottolineato l'inesauribilità del potere di pianificazione territoriale da parte del Comune, statuendo l'illegittimità costituzionale di quella disposizione – coincidente con l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 5 – che vietava ogni modificazione di “previsioni e programmi edificatori del documento di piano vigente” fino all'adeguamento del piano regionale e di quello provinciale con i dettami della predetta disciplina normativa. La Corte Costituzionale ha evidenziato che “la norma impugnata, precludendo ogni modifica al documento di piano quand'anche di carattere riduttivo, e perciò volta a contenere il consumo di suolo, finisce per paralizzare la potestà pianificatoria del Comune al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo, e anzi in contraddizione con quest'ultimo” e ha rimarcato l'esistenza di un “principio di inesauribilità della funzione di pianificazione urbanistica” la cui attribuzione spetta ai Comuni.*

*Pertanto, la tesi dell'appellante finisce per conculcare la potestà pianificatoria comunale e a porsi, in tal modo, in contrasto con quelli che sono i principi sanciti dalla richiamata pronuncia.*

*(...) L'appellante censura altresì la sentenza di primo grado, che erroneamente non si sarebbe avveduta della circostanza che il piano comunale doveva intendersi prorogato alla luce della richiamata disciplina regionale e, in particolare, in applicazione dell'art. 5, comma 5.*

*La censura non risulta fondata.*

*Va rilevato come la doglianza perda ogni rilievo alla luce delle precedenti deduzioni: sia che il piano fosse stato prorogato ex lege, come sostiene il ricorrente, sia che non lo fosse stato, il Comune ben poteva approvarne una variante, rimanendo nei limiti degli obiettivi, dei principi e delle regole enucleabili dalla legge regionale.*

*A differenza di quanto dedotto dall'appellante, il Comune disponeva, dunque, di poteri pianificatori che consentivano l'approvazione di varianti al P.G.T.*

*(...) Non risulta fondata, infine, l'ulteriore censura, secondo cui non sarebbero stati rispettati i principi programmatici e le regole puntuali fissati dalla Legge regionale n. 31 del 2014.*

*L'attività di pianificazione, per quanto emerso nel giudizio di primo grado e non è stato censurato con i motivi di appello, è stata preordinata ad attuare la riduzione del consumo di suolo e ha conseguito questo risultato, avendo predisposto una nuova strumentazione finalizzata a raggiungere questo obiettivo.*

*Va evidenziato che la fattispecie scrutinata – come già osservato – risulta disciplinata dall'art. 5, comma 4, il quale prevede, nell'ambito della disciplina transitoria, da applicarsi “fino all'adeguamento di cui al comma 3 e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, di cui all'art. 8, comma 2, lettera b ter), della l.r. 12/2005, come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera h), della presente legge”, che il Comune possa comunque approvare delle varianti, purché – e sono questi gli unici presupposti espressamente richiesti – ciò non comporti nuovo consumo di suolo e sia rivolto ad attuare determinate finalità puntualmente indicate nella legge.*

*Poiché non sono questi presupposti ad essere contestati, la doglianza va disattesa» (Consiglio di Stato, IV, 22 marzo 2021, n. 2414).*

3.2. Da quanto evidenziato discende il rigetto del suesposto motivo di ricorso.

4. Con la seconda censura del ricorso introduttivo, riprodotta come secondo motivo anche del ricorso per motivi aggiunti (avente il n. 8), le ricorrenti assumono che la riduzione del consumo di suolo operata dal Comune avrebbe preso a riferimento i criteri, non più attuali e altresì in contrasto con la disciplina regionale, contenuti nel P.T.C.P. di Monza e della Brianza approvato in data 10 luglio 2013, ovvero antecedentemente alla legge regionale n. 31 del 2014.

4.1. La doglianza è infondata.

Come già rilevato in precedenza, quanto alla possibilità per il Comune di procedere all'adozione di varianti, l'art. 5, comma 4, della legge regionale n. 31 del 2014, vigente razione temporis, stabiliva che “fino all'adeguamento di cui al comma 3 e, comunque, fino alla definizione nel PGT della soglia comunale del consumo di suolo, di cui all'articolo 8, comma 2, lettera b ter), della l.r. 12/2005, come introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera h), della presente legge, i comuni possono approvare unicamente varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT, che non comportino nuovo consumo di suolo, diretti alla riorganizzazione planivolumetrica, morfologica, tipologica o progettuale delle previsioni di trasformazione già vigenti, per la finalità di incentivarne e accelerarne l'attuazione, esclusi gli ampliamenti di attività economiche già esistenti, nonché quelle finalizzate all'attuazione degli accordi di programma a valenza regionale”. Risulta pertanto evidente che, in attesa delle direttive regionali e delle indicazioni provinciali, ai Comuni non fosse inibita in via assoluta l'attività di pianificazione urbanistica del territorio, ma fosse certamente consentita l'approvazione di varianti al P.G.T., oltre che di piani attuativi in variante al P.G.T., che non comportasse nuovo consumo di suolo (Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019; Consiglio di Stato, IV, 22 marzo 2021, n. 2414; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 dicembre 2018, n. 2724). Nella fattispecie de qua, il Comune di Monza, attraverso la Variante impugnata, ha introdotto previsioni limitative del consumo di suolo – oggetto di specifica contestazione da parte delle ricorrenti – che appaiono certamente in linea con la richiamata disposizione normativa e quindi si sottraggono ad ogni censura di illegittimità fondata sulla violazione di legge. In ragione di quanto evidenziato in precedenza e tenuto altresì conto dell'avvenuta scadenza del Documento di piano e della sua accertata inefficacia (cfr. sul punto, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 dicembre 2018, n. 2724), va quindi riconosciuta al Comune la facoltà di ripianificare il proprio territorio – fermo restando il vincolo legato all'impossibilità di consumare nuovo suolo (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 16 luglio 2019) – senza l'ulteriore limite legato alla sopravvivenza delle facoltà edificatorie rimaste inattuato, atteso che tale ultrattività presuppone necessariamente la vigenza del Documento di piano.

4.2. Alle suesposte considerazioni consegue il rigetto della scrutinata censura.

5. Con la terza censura del ricorso introduttivo, riprodotta come terzo motivo anche del ricorso per motivi aggiunti (avente il n. 9), le ricorrenti assumono la violazione del principio di imparzialità dell'attività dell'Amministrazione in sede pianificatoria, da cui sarebbe scaturita una vera e propria disparità di trattamento rispetto ad altri proprietari non incisi dalle medesime limitazioni.

5.1. La doglianza è infondata.

Come già evidenziato, la scelta dell'Amministrazione di modificare la preesistente disciplina pianificatoria, finalizzata alla riduzione del consumo di suolo, risulta pienamente in linea con gli indirizzi dettati dalla legislazione regionale, come interpretata alla luce dell'intervento caducatorio scaturito dalla già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 16 luglio 2019, anche in considerazione dell'avvenuta scadenza del Documento di piano e della sua accertata inefficacia (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 3 dicembre 2018, n. 2724).

A supporto di tale modus procedendi, si possono richiamare anche i pareri di compatibilità della Variante rilasciati dalla Regione e dalla Provincia (all. 38-39 del Comune); in particolare, il parere regionale, nella parte riguardante le considerazioni sulle logiche generali di Piano, ne evidenzia la sostenibilità a livello di sviluppo territoriale, in quanto fondato sul riuso delle aree degradate, sottoutilizzate o dismesse al fine di limitare il consumo di suolo (pagg. 2 e ss., Allegato A alla Deliberazione di Giunta regionale n. 6034/2016), rimarcando nelle considerazioni conclusive che *“il risparmio di suolo è una componente essenziale all'interno del paesaggio inteso come bene collettivo”* (pag. 17); il parere provinciale, a sua volta, sottolinea la coerenza degli obiettivi comunali con quelli del P.T.C.P., in quanto volti a favorire il contenimento del consumo di suolo attraverso la trasformazione prioritaria di aree già urbanizzate, dismesse o sottoutilizzate rispetto ai suoli liberi (pagg. 5-6 del parere provinciale).

Le aree delle ricorrenti sono aree totalmente prive di edificazione che rientrano perfettamente nella previsione dell'art. 10 delle N.T.A. del Piano dei Servizi (cfr. ortofoto: all. 41 del Comune), il quale le individua come *“le aree a verde destinate alla conservazione e rigenerazione del suolo libero (aree V) corrispondono alle aree esistenti e previste per spazi a verde, giardini, parchi, spazi ricreativi/per il gioco, attrezzature sportive prevalentemente scoperte, orti urbani, giardini botanici, spazi didattici destinati all'educazione naturalistica ed ambientale, boschi urbani”* (all. 46 del Comune).

Quanto poi all'eccezionale disparità di trattamento, deve sottolinearsi come la diversa collocazione della proprietà delle ricorrenti rispetto alle altre aree oggetto di differente disciplina, anche laddove vi fosse un rapporto di prossimità tra le stesse (tuttavia non evidenziato), giustifica certamente una loro dissimile classificazione urbanistica, anche in conseguenza della disomogeneità degli interventi da effettuarsi nei vari comparti e in ragione della loro consistenza.

Pertanto, in assenza di omogeneità delle zone poste in comparazione, affatto dimostrata nel presente giudizio, e data la natura necessariamente parcellizzata delle previsioni pianificatorie, non è possibile invocare pretese finalizzate ad ottenere una parità di trattamento, tanto meno in relazione all'assetto urbanistico del territorio, sul quale l'Amministrazione dispone della più ampia discrezionalità, non rilevando affatto l'ampiezza dei lotti interessati dalle differenti previsioni. Le scelte di pianificazione territoriale, in quanto espressione di tale ampia discrezionalità, sono sindacabili dal giudice amministrativo entro limiti alquanto ristretti: a tale riguardo le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione territoriale costituiscono scelte di merito, che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, con la conseguenza che non è configurabile il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basato sulla comparazione con la destinazione impressa agli immobili adiacenti (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 12 marzo 2021, n. 653; 28 dicembre 2020, n. 2613; 7 luglio 2020, n. 1291; 17 aprile 2019, n. 868; 22 gennaio 2019, n. 122; 27 febbraio 2018, n. 567; si veda pure Consiglio di Stato, IV, 16 gennaio 2012, n. 119).

5.2. In ragione delle suesposte considerazioni, anche la scrutinata doglianza deve essere respinta.

6. Con il quarto motivo del ricorso introduttivo, riprodotto come quarto motivo anche del ricorso per motivi aggiunti (avente il n. 10), si assume l'illegittima destinazione dell'area di proprietà delle ricorrenti a verde privato, nonostante l'assenza di caratteristiche che possano giustificare tale classificazione, con correlata mancata adeguata ponderazione dell'interesse pubblico con quello dei privati, oltre che del legittimo affidamento di questi ultimi, al mantenimento dell'Ambito di trasformazione 41/b.

6.1. La doglianza è infondata.

Va premesso che in materia di pianificazione urbanistica deve essere riconosciuta al Comune un'ampia discrezionalità, con la conseguenza che 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 arbitrarietà 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, 12 marzo 2021, n. 653; 21 settembre 2018, n. 2121; 28 dicembre 2020, n. 2613; 19 luglio 2018, n. 1768; 27 febbraio 2017, n. 451).

In ordine, poi, al deterioro trattamento rispetto alla pregressa pianificazione, si deve richiamare l'orientamento della costante giurisprudenza secondo la quale, 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 (o al miglioramento) 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, 14 dicembre 2020, n. 2492; 7 luglio 2020, n. 1291; 14 febbraio 2020, n. 309; II, 17 aprile 2019, n. 868; 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393). Si deve rilevare, inoltre, come le contestazioni formulate dalle ricorrenti attengano al merito delle scelte dell'Amministrazione, palesando un differente punto di vista rispetto a quest'ultima, assolutamente soggettivo, che non può trovare ingresso in questa sede (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 12 marzo 2021, n. 653; 28 dicembre 2020, n. 2613; 7 luglio 2020, n. 1291; 10 dicembre 2019, n. 2636; 20 agosto 2019, n. 1896).

Peraltro si deve ribadire che la finalità connessa alla limitazione del consumo di suolo libero appare certamente idonea a supportare le scelte comunali, come già ampiamente evidenziato nello scrutinio delle precedenti censure.

6.2. Ne discende il rigetto della predetta doglianza.

7. Con il quinto motivo del ricorso introduttivo è stata dedotta l'imposizione di una illegittima previsione di inedificabilità, avente natura sostanzialmente espropriativa, senza peraltro il riconoscimento di alcun indennizzo.

7.1. La doglianza è infondata.

Preliminarmente, va specificato che il compendio di proprietà delle ricorrenti non è regolato dall'art. 23 delle N.T.A. del Piano delle Regole (aree "VRA", ossia "Aree di valorizzazione e riqualificazione ambientale"), ma dell'art. 10 delle N.T.A. del Piano dei Servizi poiché si tratta di "Aree a verde destinate alla conservazione e rigenerazione del suolo - V" (all. 44, 45 e 46 del Comune).

Prendendo in esame il merito della censura, va chiarito che la zonizzazione impressa all'area delle ricorrenti non ha determinato affatto conseguenze di natura ablatoria, atteso che il compendio è nel pieno possesso delle stesse ricorrenti e non è destinato ad ospitare funzioni di natura pubblicistica, in quanto quale area a verde destinata alla conservazione e rigenerazione del suolo, ai sensi degli artt. 3, 4 e 5 delle Norme di attuazione del Piano dei Servizi (cfr. all. 46 del Comune), garantisce ai proprietari la possibilità di realizzare direttamente i servizi nelle forme e nei modi previsti dall'art. 9, comma 10, della legge regionale n. 12 del 2005, cui si aggiunge l'attribuzione di una capacità edificatoria teorica, pari a mq/mq 0,20, che si traduce in diritti edificatori, in favore del privato, all'atto di cessione al Comune dell'area a servizi.

In ogni caso, va sottolineato come non può che essere riservata alla potestà di pianificazione urbanistica la definizione dei caratteri generali dell'edificabilità in ciascuna delle zone in cui è suddiviso il territorio comunale, ponendo limitazioni in funzione dell'interesse pubblico generale (Consiglio di Stato, IV, 15 dicembre 2017, n. 5909; V, 14 ottobre 2014, n. 5074). Peraltro, la Corte costituzionale ha precisato che sono estranei allo schema ablatorio-espropriativo, con le connesse garanzie costituzionali, i vincoli che importano una destinazione realizzabile ad iniziativa privata, come nel caso de quo, o promiscua pubblico-privata, che non comportino l'espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica (Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 1999, n. 179; Consiglio di Stato, IV, 22 marzo 2021, n. 2412; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2018, n. 566; T.A.R. Piemonte, II, 29 gennaio 2016, n. 133).

7.2. Ciò determina il rigetto anche della suesposta doglianza.

8. Con la sesta censura del ricorso introduttivo si deduce il difetto di motivazione in relazione al mancato esame dell'osservazione presentata dalle ricorrenti, non essendo stata considerata l'effettiva e concreta conformazione delle aree oggetto del presente contenzioso.

8.1. La doglianza non è fondata.

Il Comune in sede di controdeduzione all'osservazione delle ricorrenti, dopo aver proceduto ad accorparla insieme ad altre di carattere omogeneo, ha deciso di respingerla, evidenziando le finalità che sono state perseguite attraverso l'attività pianificatoria, ossia la limitazione del consumo di suolo anche attraverso il recupero delle aree dismesse; più nello specifico, si è evidenziato che «la finalità del Piano è quella di limitare il consumo di suolo, diretto o indiretto – cioè derivante dal maggiore carico urbanistico conseguente a trasformazioni che "consumano" attraverso l'individuazione di aree di concentrazione edificatoria –, anche

alla luce della stima dello sviluppo del PGT ipotizzabile nel quinquennio (v. art. 8 della L.R. 12/2005), tenuto conto della dinamica demografica e della situazione economica. In tale contesto, come illustrato nella relazione che accompagna il Documento di Piano, sono stati privilegiati interventi finalizzati al recupero delle aree dismesse rispetto a quelli che comportano compromissione di suolo libero. Si evidenzia che relativamente alle richieste che interessano “Ambiti destinati ad attività agricole di interesse strategico” (AAS) e “Ambiti di interesse Provinciale” (AIP), sia già individuati dal PTCP vigente sia previsti (in ampliamento o in riduzione) nel DP, rilevano e si richiamano le risposte contenute nell’allegato I “Valutazione dei pareri degli Enti” per la parte di valutazione del parere della Provincia di Monza e della Brianza che ha espresso parere di compatibilità condizionato al recepimento di alcune specifiche richieste» (all. 34 del Comune).

L’eccepito difetto di motivazione della scelta pianificatoria assunta dal Comune, perciò, appare innanzitutto infondato da un punto di vista fattuale; oltretutto, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, condiviso dal Collegio, “le osservazioni presentate in occasione dell’adozione di un nuovo strumento di pianificazione del territorio costituiscono un mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento medesimo, con conseguente assenza in capo all’Amministrazione a ciò competente di un obbligo puntuale di motivazione oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree; pertanto, seppure l’Amministrazione è tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può però essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse, essendo sufficiente per la loro reiezione il mero contrasto con i principi ispiratori del piano” (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 6 agosto 2018, n. 1945; 20 giugno 2017, n. 1371; 30 marzo 2017, n. 761; altresì, T.A.R. Toscana, I, 6 settembre 2016, n. 1317).

Peraltro, “la circostanza che si sia proceduto [a raggruppare per ambiti omogenei le osservazioni presentate dai privati], lungi dal costituire sintomo di difetto di istruttoria o di motivazione, dimostra che la pianificazione comunale ha seguito alcune linee di principio ispiratrici, che sono state applicate, in maniera omogenea, a tutti quei fondi per i quali l’ente locale ha ravvisato le condizioni di fatto” (Consiglio di Stato, IV, 22 marzo 2021, n. 2412).

8.2. Ne discende il rigetto anche della predetta doglianza.

9. Con il motivo rubricato come 11 del ricorso per motivi aggiunti si assume l’illegittimità per difetto di motivazione della risposta negativa che la Giunta comunale ha fornito alle ricorrenti a seguito della richiesta in ordine alla fattibilità di una proposta in variante al P.G.T.

9.1. La censura è infondata.

Le ricorrenti, dopo aver contestato i motivi ostatici all’approvazione della proposta di Piano attuativo in sede di memoria depositata presso gli Uffici comunali in data 29 maggio 2017, hanno altresì chiesto al Comune se fosse “perseguibile il percorso di una proposta in variante al PGT recentemente approvato” (all. 34 al ricorso). Tuttavia la Giunta, con la deliberazione n. 235/2017, ha chiarito che “la proposta di P.L., come aggiornata in data 7.07.2016, è in variante al P.G.T. recentemente approvato dal Consiglio Comunale. Nello specifico l’area in viale Europa come già esplicitato è azionata tra le «Aree a verde destinate alla conservazione e rigenerazione del suolo - V» del Piano dei Servizi, che detengono un valore ecologico ed ambientale secondo la normativa di cui all’art. 10 delle Norme di Attuazione, in quanto destinate dal P.G.T. alla conservazione del suolo libero. Nelle stesse non è autorizzabile la richiesta realizzazione di fabbricati residenziali, il tutto come già dettagliatamente argomentato al punto 1) del richiamato preavviso di diniego” (all. 33 al ricorso).

Tale motivazione risulta del tutto congrua e legittima rispetto alla destinazione impressa ai suoli di proprietà delle ricorrenti con la Variante al P.G.T. approvata nel 2017. Difatti, i possibili interventi da realizzare potevano essere “unicamente” quelli “che non comportino nuovo consumo di suolo”, come esplicitamente imposto dalla legge regionale n. 31 del 2014.

9.2. Quindi, anche la scrutinata censura va respinta.

10. Con ultimo motivo del ricorso per motivi aggiunti, rubricato al n. 12, si assume l’illegittimità del provvedimento dirigenziale di diniego sulla proposta di Piano attuativo, poiché tale provvedimento negativo avrebbe dovuto essere adottato dalla Giunta e non dal Dirigente del Settore, trattandosi di atto non rientrante nella sfera puramente gestionale.

10.1. La doglianza è infondata.

L’art. 14, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2005 stabilisce, tra l’altro, che “della conclusione della fase istruttoria, indipendentemente dall’esito della medesima, è data comunicazione da parte dei competenti uffici comunali al soggetto proponente. La conclusione in senso negativo della fase istruttoria pone termine al procedimento di adozione dei piani attuativi e loro varianti”. Quindi, sebbene la decisione in ordine all’approvazione del Piano attuativo appartenga alla Giunta, la comunicazione degli esiti, quale operazione

materiale, non può che spettare all'organo burocratico, trattandosi di una mera comunicazione e non di un atto di natura provvedimentale.

Nella specie, alla decisione della Giunta di respingere la proposta di Piano attuativo, avvenuta tramite l'adozione della deliberazione n. 235/2017, ha fatto seguito la determinazione dirigenziale negativa del 23 agosto 2017 (all. 32 al ricorso), come stabilito dalla stessa Giunta che ha demandato "*al Dirigente del Settore Governo del Territorio e Suap l'espletamento di tutti i successivi adempimenti conseguenti alla presente deliberazione, confermando la chiusura in senso negativo dell'istruttoria di tale Piano di Lottizzazione*" (all. 33 al ricorso).

Peraltro, in un caso in cui l'organo gestionale ha ritenuto improcedibile la fase di esame di un Piano attuativo in variante (peraltro di competenza del Consiglio comunale), si è affermato che "*rientra pienamente nelle attribuzioni del Responsabile del procedimento vagliare la conformità e l'adeguabilità della proposta di Piano attuativo alle norme vigenti, inclusi gli strumenti urbanistici generali; inoltre, tale funzione svolta dal Responsabile del procedimento risponde anche ai principi di efficienza e di speditezza che presiedono all'azione amministrativa, poiché evita che gli organi politico-rappresentativi debbano esaminare istanze palesemente prive dei presupposti o rispetto alle quali è già stato emanato un atto di indirizzo di segno negativo, com'è avvenuto nel caso in esame*" (Consiglio di Stato, IV, 8 giugno 2021, n. 4385).

10.2. Per le suesposte ragioni anche tale censura deve essere disattesa.

11. All'infondatezza delle scrutinate doglianze, segue il rigetto delle domande impugnatrici proposte con il ricorso introduttivo e con il ricorso per motivi aggiunti.

12. In ragione di tale infondatezza, le connesse domande risarcitorie devono essere respinte, stante la carenza dell'elemento costitutivo delle stesse e la loro formulazione del tutto generica.

13. Avuto riguardo alle peculiarità della fattispecie, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti indicati in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 12 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Antonio De Vita**

**IL PRESIDENTE**

**Italo Caso**

IL SEGRETARIO