

Pubblicato il 11/04/2022

N. 00821/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00509/2015 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

sul ricorso numero di registro generale 509 del 2015, proposto da
- Salini Impregilo S.p.A., ora Webuild S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Emanuele Ratto e Francesca Castellotti ed elettivamente domiciliata presso lo studio degli stessi in Milano, Viale Emilio Caldara n. 44;

contro

- il Comune di Gallarate, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Fabio Todarello, Luca Ravazzani e Federico Novelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli stessi in Milano, Piazza Velasca n. 4;

nei confronti

- Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

- Provincia di Varese, in persona del Presidente pro-tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio comunale di Gallarate n. 83 del 1° dicembre 2014, avente a oggetto “*Comunicazione del Presidente del Consiglio Comunale, del Sindaco, della Giunta e dei Consiglieri comunali - Question time*”;
- della deliberazione del Consiglio comunale di Gallarate n. 84 del 1° dicembre 2014, mediante la quale è stata adottata la Variante generale al Piano di Governo del Territorio;
- di tutti gli atti, anche presupposti, conseguenti o comunque connessi, assunti dal Comune di Gallarate e da qualsiasi altra Autorità amministrativa ai fini dell'adozione della Variante generale del Piano di Governo del Territorio e, in particolare, laddove occorrer possa, della nota sindacale P.G. n. 49975 del 28 novembre 2014 e della convocazione del Consiglio comunale in seduta straordinaria d'urgenza P.G. n. 49993 del 28 novembre 2014.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Vista l'ordinanza n. 465/2015 con cui è stata respinta la domanda di sospensione cautelare formulata dalla parte ricorrente;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza di smaltimento del 22 marzo 2022, svolta ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm. e dell'art. 13-quater delle norme di attuazione al cod. proc. amm., i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 27 febbraio 2015 e depositato il 5 marzo successivo, la società ricorrente ha impugnato le deliberazioni del Consiglio comunale di Gallarate n. 83 del 1° dicembre 2014, avente a oggetto “*Comunicazione del Presidente*

del Consiglio Comunale, del Sindaco, della Giunta e dei Consiglieri comunali - Question time», e n. 84 del 1° dicembre 2014, mediante la quale è stata adottata la Variante generale al Piano di Governo del Territorio, unitamente alla nota sindacale P.G. n. 49975 del 28 novembre 2014 e alla convocazione del Consiglio comunale in seduta straordinaria d'urgenza P.G. n. 49993 del 28 novembre 2014.

La ricorrente è proprietaria di alcune aree collocate nella parte sud-est del territorio del Comune di Gallarate, poste in gran parte a nord della Strada statale n. 336 del Sempione (124.915 mq) e nella restante parte a sud (44.500 mq) della stessa arteria stradale (foglio n. 1, mappali nn. 900, 901, 7584, 7585, 7586, 7587, 906, 908, 909, 910, 951, 952, 953, 954, 959, 991, 1298, 6171, 1337, 1356, 4745, 5565, 5903, 7582, 7583, 1168 e 5329, e foglio n. 2, mappali nn. 162, 295, 3144, 3145, 3146 e 3147). All'atto dell'acquisto dei predetti terreni, avvenuto tra la fine degli anni novanta e il duemila, gli stessi possedevano una rilevante capacità edificatoria correlata alla strategicità della loro ubicazione, prossima all'Aeroporto della Malpensa; in particolare, la legge regionale n. 10 del 1999 aveva inserito il compendio nel "*Piano Territoriale d'area Malpensa*", in vista della realizzazione di un complesso immobiliare multifunzionale denominato Business Park (con l'attribuzione di una capacità volumetrica pari a 950.000 mc). Tuttavia un tale intervento non si è mai realizzato, in quanto nel corso del tempo gli strumenti pianificatori assunti hanno progressivamente ridotto l'indice edificatorio, fino all'approvazione nel marzo 2011 del Piano di Governo del Territorio che, pur confermando le (già ridotte) previsioni di edificabilità dei suoli di proprietà della ricorrente, ha imposto la preventiva adozione di un Piano planivolumetrico unitario relativo a una pluralità di aree appartenenti a soggetti diversi che non avevano obiettivi convergenti, così da rendere inattuabile qualsivoglia intervento. La ricorrente ha impugnato il predetto strumento urbanistico davanti a questo Tribunale, che ha respinto il ricorso con la sentenza 11 giugno 2014, n. 1543, confermata dal Consiglio di Stato con sentenza

31 dicembre 2019, n. 8917. Contestualmente è stato avviato il procedimento per l'approvazione di una variante generale al P.G.T., culminato con la messa a disposizione al pubblico, a partire dal 28 febbraio 2014, delle proposte di documento di piano, del piano dei servizi e del piano delle regole, unitamente al rapporto ambientale e alla sintesi non tecnica. Essendo stato previsto l'inserimento delle aree di proprietà della ricorrente in zona agricola, quest'ultima ha presentato delle osservazioni mediante le quali ha evidenziato che (i) la conferma nel nuovo strumento urbanistico degli obiettivi già contenuti in quello vigente, che prevedono l'edificabilità dei suoli, avrebbe determinato una contraddizione nelle scelte pianificatorie, in assenza peraltro di una ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato; (ii) che l'obiettivo del "*mantenimento dello stato di fatto*" perseguito dall'Amministrazione avrebbe comportato soltanto l'ulteriore marginalizzazione di una zona del tutto abbandonata e fortemente degradata sia da un punto di vista ambientale che dell'ordine pubblico; (iii) che l'attività agricola che si vorrebbe insediare nel compendio non sarebbe realizzabile, stante l'inquinamento della falda oltre i limiti consentiti dalla legge per l'uso agricolo dei terreni. Il Comune di Gallarate non ha riscontrato le predette osservazioni. Il Sindaco, in data 28 novembre 2014, ha chiesto al Presidente del Consiglio comunale di convocare d'urgenza il predetto Consiglio per l'adozione della Variante al P.G.T., evidenziando che il 19 novembre era stata approvata la legge regionale relativa al contenimento del consumo di suolo e che l'eventuale pubblicazione ed entrata in vigore, comunque imminente, della stessa avrebbe rischiato di vanificare e annullare il procedimento amministrativo avviato per volontà del Consiglio comunale stesso, con conseguenze assai pesanti e gravose per l'Amministrazione comunale. La stessa mattina del venerdì 28 novembre 2014, il Presidente del Consiglio comunale ha convocato in via d'urgenza il Consiglio (in prima convocazione alle ore 18:15 del lunedì 1° dicembre 2014 e, in seconda convocazione, per le ore 20:45 del 2 dicembre 2014).

Il Consiglio comunale, nella seduta del 1° dicembre 2014, ha approvato le deliberazioni n. 83, avente a oggetto “*Comunicazione del Presidente del Consiglio Comunale, del Sindaco, della Giunta e dei Consiglieri comunali - Question time*”, e n. 84, mediante la quale è stata adottata la Variante generale al Piano di Governo del Territorio.

Assumendo l'illegittimità delle predette determinazioni, la società ricorrente ne ha chiesto l'annullamento, in primo luogo, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, per violazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, per violazione del principio di imparzialità, per violazione del principio di ragionevolezza, per sviamento di potere dalla causa tipica e per eccesso di potere sotto il profilo della manifesta illogicità e perplessità.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione dell'art. 13, comma 3, dello Statuto comunale, la violazione dell'art. 30, comma 2, del Regolamento sul funzionamento del Consiglio comunale, la violazione dell'art. 97 della Costituzione, la violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, l'eccesso di potere sotto il profilo della carenza di motivazione, la perplessità, l'irragionevolezza e l'illogicità grave e manifesta.

Si è costituito in giudizio il Comune di Gallarate, che ha chiesto il rigetto del ricorso; con separata memoria la difesa del Comune ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità sia dell'intero ricorso sia, più nello specifico, della seconda censura per difetto di legittimazione e di interesse da parte della società ricorrente, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto.

Con l'ordinanza n. 465/2015 è stata respinta la domanda di sospensione cautelare formulata dalla parte ricorrente.

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 del Comune ha, altresì, eccepito la genericità del primo motivo di ricorso, redatto in violazione della prescrizione di cui all'art. 40, comma 1, lett. d, cod. proc. amm. (omessa indicazione dei motivi specifici su cui si

fonda il ricorso), con conseguente inammissibilità della censura ai sensi del successivo comma 2 dell'art. 40; è stato anche evidenziato che la ricorrente ha impugnato con autonomo ricorso gli atti di approvazione della Variante al P.G.T. (ricorso R.G. n. 2357/2015, non ancora definito). La difesa della ricorrente ha controdedotto alle eccezioni formulate dalla difesa comunale, deducendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del gravame.

All'udienza di smaltimento del 22 marzo 2022, svoltasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, dopo che il Collegio ha segnalato la possibile improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, vista l'adozione della delibera di approvazione definitiva della variante, impugnata con separato ricorso, e i difensori delle parti hanno discusso anche in relazione a tale aspetto, la controversia è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si può prescindere dallo scrutinio delle eccezioni preliminari di improcedibilità e/o di inammissibilità sotto svariati profili dell'intero gravame, sollevate sia dal Collegio in via officiosa che dalla difesa del Comune resistente, in quanto il ricorso non è meritevole di accoglimento.

2. Con la prima doglianza si assume l'illegittima adozione delle deliberazioni impuginate, avvenuta in violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e ragionevolezza dell'azione amministrativa e con l'esclusivo scopo di eludere le previsioni contenute nella legge regionale n. 31 del 2014 (relativa alla riduzione del consumo di suolo), che sarebbero entrate in vigore il giorno successivo, ovvero il 2 dicembre 2014; peraltro le determinazioni comunali sarebbero affette anche da illogicità, considerato che la pianificazione adottata sarebbe efficace fino al 2020, mentre se fosse rimasto in vigore il P.G.T. del 2011, il Comune avrebbe avuto un anno di tempo per adeguare il proprio strumento urbanistico sia rispetto alla

normativa regionale sopravvenuta che alla pianificazione degli Enti sovraordinati (Regione Lombardia e Provincia di Varese).

2.1. La doglianza è infondata.

Va premesso che in ambito pianificatorio sussiste un'ampia discrezionalità del Comune, 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 inficcate da arbitrarità 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, 25 gennaio 2022, n. 165; 12 marzo 2021, n. 653; 21 settembre 2018, n. 2121). Tale discrezionalità rileva anche con riguardo al procedimento di formalizzazione del P.G.T., in ordine al quale il termine e i presupposti per la sua approvazione stabiliti dall'art. 13 della legge regionale n. 12 del 2005 devono ritenersi di carattere ordinatorio e non perentorio e che, conseguentemente, il loro rispetto non può essere irrigidito a tal punto da determinare, in caso di violazione, il venir meno dell'efficacia degli atti della procedura pianificatoria (cfr. sulla natura ordinatoria dei termini di cui all'art. 13, comma 7, della legge regionale n. 12 del 2005, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 28 dicembre 2020, n. 2613; 20 agosto 2019, n. 1895).

Del resto, questa Sezione in un suo precedente riferito alla medesima questione ha ritenuto legittima la scelta dell'Amministrazione di Gallarate di seguire tale modus procedendi, poiché è stato rilevato *«che nella richiesta di convocazione del 28.11.2014, il Sindaco di Gallarate ha esposto di “essere venuto a conoscenza che il Consiglio della Regione Lombardia, nella seduta del 19 novembre scorso, ha approvato la Legge relativa al contenimento del consumo di suolo. Risulta, pertanto, altamente probabile, da notizie apprese attraverso siti e*

canali istituzionali e non, che la legge regionale sia in procinto di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, con la possibile conseguente entrata in vigore in tempi estremamente ristretti (addirittura l'indomani della pubblicazione della norma sul bollettino regionale)''.

Tale notizia è stata posta a fondamento della convocazione d'urgenza del Consiglio comunale per una duplice necessità:

1) prevenire "seri e delicati problemi in termini di adeguatezza e coerenza della documentazione tecnica elaborata dai professionisti incaricati e già consegnata al Comune, nonché richiedere ulteriori impegni di attività procedimentale da parte del servizio competente che ha già impiegato nella redazione della variante notevoli risorse e tempi";

2) evitare il possibile conferimento di un "ulteriore incarico professionale per l'adeguamento dello strumento urbanistico e ulteriore impegno degli uffici, e, comunque, potrebbe ritardare/interrompere per un periodo incerto la conclusione della fase del procedimento di adozione e approvazione della variante".

Preoccupazioni – quelle dell'Amministrazione – rivelatesi fondate dal punto di vista della successione legislativa, tenuto conto che la legge regionale 31/2014, pubblicata sul B.U.R.L. n. 49 del 1° dicembre 2014, è entrata in vigore il giorno successivo, e che testimoniano un'esigenza, condivisibile sul piano dell'opportunità amministrativa, di non disperdere le risultanze di un'attività istruttoria condotta secondo la previgente normativa» (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 29 novembre 2017, n. 2285).

Quindi in assenza di un divieto normativo, impeditivo dell'adozione della Variante generale, e a fronte dell'ampia discrezionalità dell'Amministrazione in ordine al procedimento da seguire, nessuna illegittimità può ritenersi concretizzata nella fattispecie oggetto di esame.

Si deve rilevare, infine, come le contestazioni formulate dalla parte ricorrente 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, 25 gennaio 2022, n. 165;

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).

2.2. Ne discende la reiezione della scrutinata doglianza.

3. Con la seconda censura si assume la violazione dello Statuto comunale di Gallarate nella parte in cui prevede che il Consiglio comunale si riunisce in seduta d'urgenza soltanto per deliberare su argomenti indifferibili, nell'ambito dei quali non si potrebbe far rientrare la deliberazione impugnata.

3.1. Il motivo è inammissibile per difetto di legittimazione attiva della ricorrente.

Secondo una pacifica giurisprudenza, difatti, le norme sulla convocazione e sullo svolgimento delle sedute dei consigli comunali sono dettate per il rispetto delle prerogative dei loro componenti, per cui la loro violazione non può essere dedotta da soggetti estranei all'organo collegiale (Consiglio di Stato, V, 20 novembre 2013, n. 5469).

Quindi la ricorrente, in quanto estranea all'organo consiliare, non può dolersi dell'asserita lesione delle prerogative dei componenti del predetto consesso, non potendosi ammettere in tal caso una sostituzione processuale dei soggetti titolari della relativa azione in sede giurisdizionale.

3.2. Ne discende l'inammissibilità della scrutinata doglianza.

4. In conclusione, il ricorso in parte deve essere respinto e in parte deve essere dichiarato inammissibile.

5. 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, in parte respinge e in parte dichiara inammissibile 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 22 marzo 2022, svolta ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm. e dell'art. 13-quater delle norme di attuazione al cod. proc. amm., con l'intervento dei magistrati:

Mauro Gatti, Presidente FF

Alberto Di Mario, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Mauro Gatti

IL SEGRETARIO