

Pubblicato il 03/10/2022

N. 02169/2022 REG.PROV.COLL.

N. 01120/2020 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 1120 del 2020, proposto da Andrea Santambrogio, Danilo Domenico Santambrogio, rappresentati e difesi dagli avvocati Antonio Belvedere, Marco Celant, Matteo Peverati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico *ex art. 25 c.p.a.* presso lo studio dell'avv. Antonio Belvedere in Milano, piazza Eleonora Duse n. 3;

***contro***

Comune di Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Antonello Mandarano, Alessandra Montagnani Amendolea, Anna Maria Pavin, Maria Lodovica Bognetti, Elena Maria Ferradini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico *ex art. 25 c.p.a.* presso la sede dell'avvocatura comunale in Milano, via della Guastalla, 6;

***nei confronti***

Regione Lombardia, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

- della deliberazione di Consiglio comunale n. 34 del 14 ottobre 2019, con cui è stata approvata la Variante generale al Piano di Governo del Territorio (Pgt) del Comune di Milano, il cui avviso di approvazione è stato pubblicato sul Burl Serie Avvisi e Concorsi n. 6 di mercoledì 5 febbraio 2020, con specifico riferimento alle previsioni del Piano delle Regole – Tavola R.02/1 – e del Piano dei Servizi – Tavole S.01/1, S.02/1 e S.03 – che ricomprendono gli immobili di proprietà dei ricorrenti nelle aree destinate a “*verde urbano di nuova previsione (pertinenza indiretta)*” di cui all'articolo 8.4 delle N.d.A. del P.d.S. e nella rete delle infrastrutture verdi, caratterizzanti la “*Rete Ecologica*” di cui all'articolo 10.4.a delle N.d.A. del P.d.S.;

- di ogni atto o provvedimento connesso, preordinato o presupposto e, ove occorrer possa, della deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 5 marzo 2019 avente per oggetto l'adozione di detta Variante al PGT del Comune di Milano;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 3 maggio 2022 la dott.ssa Laura Patelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso notificato in data 1 giugno 2020 Santambrogio Andrea e Santambrogio Danilo Domenico hanno impugnato la delibera del Consiglio comunale di Milano n. 34 del 14 ottobre 2019, di approvazione del nuovo documento di piano (Ddp), della variante al piano dei servizi (Pds) e della variante al piano delle regole costituenti il nuovo piano di governo del territorio (Pgt) del Comune di Milano.

2. Le aree di proprietà – site in via Cascina dei Prati 7, Via Bovisasca 131 e 153 e catastralmente identificate al foglio 35, mapp. 69, 73, 75, 80, 129, 183, 185, 186 (il mappale 187 è stato soppresso ed inglobato nel mappale 185) e al foglio 36, mapp. 52 – vengono classificate, sia nel piano adottato, al quale i proprietari non presentavano osservazioni, sia in quello approvato, per una porzione come “verde urbano di nuova previsione (pertinenza indiretta)” e per altra parte tra gli ambiti di rinnovamento urbano (Aru) e tra gli ambiti di rigenerazione ambientale. La disciplina delle aree, per quanto riguarda le porzioni classificate come verde urbano di nuova previsione, è dettata dall’art. 8 delle norme di attuazione (Na) del Pds, con riconoscimento di un indice di edificabilità territoriale (It) unico pari a 0,35 mq/mq, ovvero pari all’edificato esistente. È previsto che il diritto edificatorio sia liberamente trasferibile e utilizzabile su tutto il territorio comunale edificabile, previa cessione dell’area al Comune secondo la disciplina della perequazione urbanistica di cui all’art. 7 delle Na del piano medesimo, previa eventuale bonifica.

Per la parte delle aree incluse nell’Aru, e in particolare tra gli ambiti di rigenerazione ambientale, è riconosciuto un indice pari a 0,35 mq/mq, con specifiche disposizioni per la riduzione dell’impatto climatico per gli interventi di demolizione e ricostruzione e di nuova costruzione.

3. Espongono in fatto i ricorrenti che sulle aree di proprietà esercitano l’attività di messa in riserva di rifiuti non pericolosi “provenienti da scavi e sbancamenti, demolizioni di vario genere nonché di rimozione di platee o fondazioni stradali con eliminazione manuale di eventuali frazioni indesiderate (vetro, legno, ferro) e separazione per tipologia di materiale”, in conformità all’autorizzazione regionale n. 282 rilasciata il 23 gennaio 1998, ai sensi dell’articolo 6 del D.P.R. 24 maggio 1988 n. 203.

Affermano inoltre di aver impugnato le previsioni urbanistiche di una variante generale del 2005, ottenendone l’annullamento *in parte qua*. Non impugnavano

invece il Pgt approvato nel 2012, che pure destinava buona parte del mappale 52 del foglio 36 e dei mappali 69, 73, 75, 80, 129 e 185 del foglio 35 ad “*aree per il verde urbano di nuova previsione (pertinenze indirette)*”.

4. In data 27 agosto 2020, si è costituito in giudizio il Comune di Milano, chiedendo di rigettare il ricorso.

5. In vista dell’udienza pubblica del 3 maggio 2022, le parti hanno depositato documenti e memorie, insistendo nelle rispettive domande.

6. All’udienza del 3 maggio 2022 la causa è trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è articolato in tre motivi, con cui si deduce (i) che, destinando a verde l’area, l’amministrazione avrebbe reiterato un vincolo espropriativo contenuto già nel vecchio Pgt e decaduto, senza motivare circa la necessità di reiterazione e senza la previsione di un indennizzo, (ii) che non sarebbe stata effettuata una puntuale programmazione, anche finanziaria, per la realizzazione del verde pubblico e delle relative infrastrutture verdi, (iii) che il Comune avrebbe travisato lo stato di fatto dei luoghi, destinando a verde un’area ove invece si svolge attività autorizzata di trattamento rifiuti.

2. Preliminarmente precisato che non è in discussione nella presente sede l’ottemperanza a precedenti pronunce di annullamento, poiché nelle more sono intervenuti nuovi strumenti urbanistici non impugnati dalle parti, il ricorso è infondato.

2.1. Quanto al primo motivo, al fine di valutare la legittimità della disciplina posta dal Pgt per le aree dei ricorrenti è necessario prendere avvio dalla distinzione tra gli istituti della perequazione e della compensazione.

2.1.1. Da un lato, la perequazione – disciplinata dall’art. 11, commi 1 e 2, L.R. n. 12/20015 – ha la precipua finalità di mitigare le disuguaglianze che si producono

con la pianificazione urbanistica e, come tale, è esercitata discrezionalmente dall'amministrazione comunale.

Sul punto, è esaustivo il richiamo a quanto già osservato dalla Sezione in tema (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, 15 marzo 2021, n. 662; *id.*, 21 gennaio 2019, n. 119):

*“L’art. 11 della legge regionale 15 marzo 2005 n. 12 disciplina gli istituti della perequazione, della compensazione e della incentivazione urbanistica. La prima ha la finalità di eliminare le disuguaglianze che la pianificazione tradizionale produce fra proprietari di aree aventi caratteristiche simili. Tali disuguaglianze si creano in quanto, come noto, nell’ambito della pianificazione, accanto alle aree destinate ad ospitare la “città privata”, e cioè quella parte dell’edificato di pertinenza privata destinata ad ospitare edifici funzionali al soddisfacimento degli interessi della proprietà, si colloca la c.d. “città pubblica” cui vanno ascritte le aree destinate ad ospitare servizi pubblici. Queste ultime, nel modello di pianificazione tradizionale, sono private di ogni capacità edificatoria ed hanno, quindi, un valore di mercato molto basso se non nullo (a differenza delle aree che appartengono invece alla città privata le quali, proprio perché dotate di capacità edificatoria, hanno in genere valori di mercato molto alti). Al fine di ovviare a tale sperequazione, i Comuni italiani, in sede di pianificazione, adottano diverse soluzioni, perlopiù basate sull’attribuzione di un indice di edificabilità virtuale alle aree destinate alla città pubblica, non utilizzabile su tali aree ma trasferibile sui suoli suscettibili di sfruttamento edificatorio. Si assicura, in tal modo, la valorizzazione delle aree della città pubblica, atteso che esse assumono in tal modo un valore commerciabile generato appunto dal valore dei diritti edificatori che esse esprimono. I modelli di perequazione previsti dalla legislazione lombarda sono due, disciplinati rispettivamente dal primo e dal secondo comma del citato articolo 11. Il primo modello si identifica nella cosiddetta perequazione di comparto, in quanto incidente su aree limitate del territorio comunale inserite in un medesimo comparto. Stabilisce il primo comma dell’art. 11 che ‘sulla base dei criteri definiti dal documento di piano, i piani attuativi e gli atti di programmazione negoziata con valenza territoriale possono ripartire tra tutti i proprietari degli immobili interessati dagli interventi i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione mediante l’attribuzione di*

*un identico indice di edificabilità territoriale, confermate le volumetrie degli edifici esistenti, se mantenuti. Ai fini della realizzazione della volumetria complessiva derivante dall'indice di edificabilità attribuito, i predetti piani ed atti di programmazione individuano gli eventuali edifici esistenti, le aree ove è concentrata l'edificazione e le aree da cedersi gratuitamente al comune o da asservirsi, per la realizzazione di servizi ed infrastrutture, nonché per le compensazioni urbanistiche in permuta con aree di cui al comma 3'. In base a questo modello, alle aree inserite in uno stesso comparto viene attribuito un identico indice edificatorio (reale), a prescindere dal fatto che le stesse siano in concreto destinate allo sfruttamento ovvero alla cessione alla mano pubblica. Il piano attuativo individua poi i suoli ove concentrare l'edificazione e quelli destinati ad ospitare le opere di urbanizzazione. Anche queste ultime aree esprimono dunque capacità edificatoria; di conseguenza, i loro proprietari conseguono, comunque, un beneficio economico che rende indifferente, sotto il profilo economico appunto, la scelta dei siti ove verrà concentrata, in concreto, l'edificazione. Il secondo comma dell'art. 11 disciplina invece la perequazione c.d. 'estesa' in quanto riferita all'intero territorio comunale. Stabilisce tale norma che 'sulla base dei criteri di cui al comma 1, nel piano delle regole i comuni, a fini di perequazione urbanistica, possono attribuire a tutte le aree del territorio comunale, ad eccezione delle aree destinate all'agricoltura e di quelle non soggette a trasformazione urbanistica, un identico indice di edificabilità territoriale, inferiore a quello minimo fondiario, differenziato per parti del territorio comunale, disciplinandone altresì il rapporto con la volumetria degli edifici esistenti, in relazione ai vari tipi di intervento previsti. In caso di avvalimento di tale facoltà, nel piano delle regole è inoltre regolamentata la cessione gratuita al comune delle aree destinate nel piano stesso alla realizzazione di opere di urbanizzazione, ovvero di servizi ed attrezzature pubbliche o di interesse pubblico o generale, da effettuarsi all'atto della utilizzazione dei diritti edificatori, così come determinati in applicazione di detto criterio perequativo'. La norma prevede, quindi, l'individuazione di due indici: un indice territoriale che, con riferimento alle aree omogenee aventi caratteristiche similari collocate in specifiche parti del territorio comunale, deve essere identico; ed un indice minimo fondiario, di valore più elevato rispetto all'indice territoriale, che costituisce un valore soglia al di sotto del quale lo sfruttamento edificatorio dell'area non può*

*avvenire. In questo modo i titolari delle aree suscettibili di sfruttamento sono costretti ad acquisire diritti edificatori dai proprietari delle aree destinate alla città pubblica, e a trasferire, dunque, a questi, parte del valore economico dei propri fondi. Ora, poiché, come detto, l'istituto della perequazione ha quale propria finalità quella di evitare ingiusti trattamenti differenziati, esso presuppone che le situazioni di fatto su cui va ad incidere presentino caratteristiche analoghe. Per questa ragione, i commi primo e secondo dell'articolo 11 della l.r. n. 12 del 2005 prevedono che la perequazione operi solo per gli ambiti soggetti a trasformazione (cfr., TAR per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 17 settembre 2009 n. 4671). Solamente quando le caratteristiche ontologiche dei suoli siano simili e tali da renderli tutti destinati all'edificazione, si rende necessario evitare che i diversi proprietari ricevano trattamenti differenziati. Non è invece possibile perequare aree che abbiano caratteristiche ontologiche diverse, giacché in tal caso si creerebbero surrettizie forme di disegualianza. Inoltre, la legge esclude, come detto, che possano essere oggetto di perequazione i suoli agricoli e quelli inseriti in ambiti non soggetti a trasformazione (esplicito in tal senso è, come visto, l'art. 11, comma 2, della l.r. n. 12 del 2005)".*

2.1.2. Dall'altro lato, l'istituto della compensazione – di cui all'art. 11, comma 3, L.R. n. 12/2005 – presuppone l'esistenza di un vincolo espropriativo e consiste in una procedura alternativa all'esproprio. A differenza della perequazione, la cessione compensativa si caratterizza per l'individuazione da parte del pianificatore di aree, destinate alla costruzione della città pubblica, rispetto ai quali l'amministrazione non può rinunciare a priori al vincolo ed alla facoltà imperativa ed unilaterale di acquisizione coattiva delle aree. In queste aree, il Comune appone il vincolo pre-espropriativo ed entro il termine di cinque anni deve fare ricorso all'espropriazione, con la possibilità di ristorare il proprietario mediante attribuzione di "crediti compensativi" o aree in permuta in luogo dell'usuale indennizzo pecuniario (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 3 luglio 2020, n. 1279; *id.*, 17 settembre 2009, n. 4671). Ancora più esplicitamente, la Sezione ha chiarito che "*l'istituto della compensazione, a differenza di quello della perequazione, non ha quale precipua finalità quella di*

*mitigare le disuguaglianze che si producono con la pianificazione urbanistica: esso semplicemente mira ad individuare una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria per i proprietari dei suoli destinati all'espropriazione, consistente nell'attribuzione di diritti edificatori che potranno essere trasferiti, anche mediante cessione onerosa [...], ai proprietari delle aree destinate all'edificazione'* (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 3 luglio 2020, n. 1279; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 29 giugno 2020, n. 1234; altresì, 21 gennaio 2019, n. 119; 30 giugno 2017, n. 1468; 2 marzo 2015, n. 596; 11 giugno 2014, n. 1542).

2.1.3. Nel caso di specie, i ricorrenti partono dal presupposto che la disciplina applicata dal Comune all'area sottintenda un vincolo espropriativo.

Tuttavia, va tenuto presente che risultano estranei allo schema ablatorio-espropriativo, con le connesse garanzie costituzionali, i vincoli che importano una destinazione realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, i quali non comportino l'espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 1999, n. 179; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 3 luglio 2020, n. 1279; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 13 febbraio 2020, n. 305; 6 maggio 2019, n. 1021; 3 dicembre 2018, n. 2724).

Nel caso di specie, la disciplina prevista per l'area in esame non prevede affatto l'acquisizione coattiva del bene a favore del Comune, in quanto il privato è libero di addivenire a tale cessione, ben potendo decidere di rimanere proprietario dell'area: l'art. 7 delle Na del Pdr, dettando la disciplina della perequazione, prevede la cessione gratuita delle aree quale mera condizione per l'utilizzo dei diritti perequati, non quale obbligo assoluto. La non obbligatorietà della cessione è poi confermata dal fatto che l'art. 8.2.1 delle Na del Pds consente "*all'interno del sistema del verde urbano [...] la conduzione del fondo ai fini agricoli e orto – floro- vivaistici*" che la previsione a pertinenza indiretta – come nella fattispecie – consente anche il mantenimento dell'attività insistente sull'area, sulla quale si possono eseguire opere di manutenzione ordinaria e straordinaria (art. 8.4.4 delle Na del Pds).



A fronte della non obbligatorietà della cessione e di queste facoltà utilizzatorie, la disciplina prevista deve essere ricondotta all'istituto della perequazione, con esclusione di finalità espropriative indirette.

2.2. Quanto sinora osservato conduce al rigetto del primo motivo di ricorso, basato sull'erroneo presupposto dell'apposizione di un vincolo espropriativo, e del terzo motivo, in quanto il mantenimento dell'attività già svolta dai ricorrenti non è incompatibile con la nuova destinazione.

2.3. Anche il secondo motivo è infondato.

In linea generale, va ricordato che *“la pianificazione urbanistica implica valutazioni di opportunità sulla scorta di valutazioni comparative degli interessi pubblici in gioco, che sfuggono al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a meno che non si dimostrino palesi travisamenti dei fatti, illogicità o irragionevolezza. Tale potere non è limitato solo alla disciplina coordinata dell'edificazione dei suoli ma, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, è finalizzato a realizzare anche sviluppi economici e sociali della comunità locale nel suo complesso con riflessi qualvolta limitativi agli interessi dei singoli proprietari di aree. Quindi le scelte in concreto, effettuate con i detti obiettivi ed interessi pubblici agli stessi immanenti, devono corrispondere agli scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio”* (cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. I, 29 gennaio 2015, n. 283). Negli stessi termini si esprime la giurisprudenza di questo T.A.R., secondo cui *“le scelte urbanistiche compiute dalle autorità preposte alla pianificazione territoriale rappresentino scelte di merito, che non possono essere sindacate dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà od irragionevolezza manifeste ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare”* (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 dicembre 2020, n. 2470; id., 12 agosto 2020, n. 1568; id., 29 maggio 2020, n. 960; id., 9 dicembre 2016, n. 2328; id. 3 dicembre 2018, n. 2715; id., 3 dicembre 2018, n. 2718; id., 21 gennaio 2019, n. 119; id., 5 luglio 2019, n. 1557; id., 16 ottobre 2019, n. 2176; id., 21 novembre 2019, n. 2458; id., 5 marzo 2020, n. 444; id., 7 maggio 2020, n. 705).

A fronte di tale discrezionalità, la censura – che non sviluppa puntualmente le proprie argomentazioni circa l'assenza di programmazione da parte del Comune per la realizzazione del verde pubblico ma si limita ad affermare apoditticamente la circostanza – è ai limiti dell'ammissibilità, risolvendosi nel desiderio di una diversa programmazione, nel merito, senza che siano sindacate specifiche manifestazioni di un eventuale eccesso di potere.

In ogni caso, quanto alla sostenibilità finanziaria delle previsioni di pianificazione delle aree di interesse, va osservato che l'istituto della perequazione – a differenza di quello della compensazione espropriativa, già escluso nella fattispecie, non comporta oneri economici in capo all'amministrazione comunale, con la conseguenza che la previsione non rientra nella disciplina dell'art. 9, commi 3 e 4, della L.R. n. 12/05 che concerne invece i servizi realizzati con spesa pubblica.

3. Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso deve essere rigettato.

4. Le spese di lite del presente giudizio possono essere eccezionalmente compensate stante la novità e complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Laura Patelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Laura Patelli**

**Ugo Di Benedetto**

IL SEGRETARIO