

Pubblicata il 11/06/2014

N. 01543/2014 REG.PROV.COLL.

N. 01905/2011 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 1905 del 2011, proposto da:
IMPREGILO s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Alberto Colombo ed Emanuele Ratto, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, Viale Lazio n. 4;

contro

COMUNE di GALLARATE, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Ercole Romano e Anna Laura Ferrario, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Milano, Viale Bianca Maria n. 23;
PROVINCIA di VARESE, in persona del Presidente p.t., non costituita;
A.S.L. della Provincia di Varese, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita;
REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente p.t., non costituita;
CONSORZIO PARCO LOMBARDO DEL TICINO, in persona del legale rappresentante p.t., non costituito.

per l'annullamento

di tutti gli atti assunti dal Comune di Gallarate e da qualsiasi altra Autorità amministrativa ai fini della definitiva approvazione del Piano di Governo del Territorio del Comune di Gallarate e, in particolare dei seguenti:

della delibera di Consiglio Comunale 4 ottobre 2010, recante adozione del Piano di Governo del Territorio;

dei pareri resi dalla Regione Lombardia, dalla Provincia di Varese, dal Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino, dalla ASL di Varese e dall'ARPA;

della nota 18 novembre 2010, prot. N. 44545 dell'Autorità di Bacino del Fiume Po;

della delibera di Consiglio Comunale 8 marzo 2011 n. 23 mediante la quale il Comune di Gallarate ha esaminato e controdedotto alle osservazioni ivi indicate;

della delibera di Consiglio Comunale 9 marzo 2011 mediante la quale il Comune di Gallarate ha esaminato e controdedotto alle osservazioni ivi indicate;

della delibera di Consiglio Comunale 10 marzo 2011 n. 25 mediante la quale il Comune di Gallarate ha esaminato e controdedotto alle osservazioni ivi indicate;

della delibera di Consiglio Comunale 11 marzo 2011 n. 26 mediante la quale il Comune di Gallarate ha esaminato e controdedotto alle osservazioni ivi indicate;

della delibera di Consiglio Comunale 14 marzo 2011 n. 27 mediante la quale il Comune di Gallarate ha esaminato e controdedotto alle osservazioni ivi indicate;

della delibera di Consiglio Comunale 15 marzo 2011 n. 28 mediante la quale il Comune di Gallarate: ha deliberato di accogliere le osservazioni nell'Allegato A1 per le motivazioni ivi espresse; ha deliberato di accogliere parzialmente le osservazioni indicate nell'Allegato A2; ha deliberato di non accogliere le osservazioni indicate nell'Allegato A3; ha approvato definitivamente il Piano di Governo del Territorio comunale;

nonché per il risarcimento dei danni patiti e patienti dalla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2014 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Impregilo s.p.a., odierna ricorrente, è proprietaria di un compendio immobiliare situato nel territorio del Comune di Gallarate, identificato catastalmente al foglio n. 1, mappali nn. 900, 901, 7584, 7585, 7587, 906, 908, 909, 950, 910, 952, 953, 954, 959, 991, 1298, 6171 1337, 4745, 5565, 5903, 7582, 7583, 1168, 5329 ed al foglio n. 2, mappali nn. 162, 295, 3144, 3145, 3146 e 3147.

2. Con il ricorso in esame vengono impugnati gli atti in epigrafe indicati, attraverso i quali il Comune di Gallarate è addivenuto alla definitiva approvazione del nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT).

3. La ricorrente evidenzia in particolare che, in base al nuovo strumento di pianificazione territoriale, il suo compendio è stato inserito in un ambito di trasformazione denominato “AT 15: aree a nord della SS 336”, per il quale, a suo dire, sarebbe stata dettata una disciplina eccessivamente penalizzante (si sottolinea ad esempio la necessità della presentazione di un planivolumetrico unitario per comparti funzionali della dimensione minima di 30.000 mq di superficie territoriale, obbligo che presuppone l'accordo di diversi proprietari).
4. Oltre alla domanda di annullamento, viene proposta domanda risarcitoria.
5. Si è costituito in giudizio, per resistere al gravame, il Comune di Gallarate.
6. In prossimità dell'udienza di discussione del merito le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.
7. Tenutasi la pubblica udienza in data 3 aprile 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.
8. Con il primo motivo si deduce la violazione dell'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000, oltre che il vizio di eccesso di potere sotto svariati profili. Evidenzia in particolare l'interessata che, senza che ricorressero particolari ragioni di urgenza, gli atti di controdeduzione alle osservazioni e di definitiva approvazione del PGT sono intervenuti quando ormai il Consiglio Comunale e la Giunta Comunale del Comune Gallarate erano stati sciolti dal Presidente della Repubblica a seguito della decadenza del Sindaco.
9. Con il secondo motivo, si deduce la violazione dell'art. 38, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 13, comma 7, della l.r. n. 12 del 2005, nonché il vizio di eccesso di potere sotto diversi profili. La ricorrente sostiene, in particolare, che la delibera di approvazione del PGT sarebbe illegittima in quanto intervenuta dopo l'adozione del provvedimento prefettizio di indizione di nuove elezioni per gli organi del Comune di Gallarate, senza che ricorressero, nel caso concreto, i presupposti di urgenza richiamati dal citato art. 38, comma 5.
10. I due motivi, che possono essere trattati congiuntamente, sono infondati per le ragioni che seguono. Dispone l'art. 51, comma primo, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (recante “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”) che *“in caso di (...) decadenza (...) del sindaco (...) la giunta decade e si procede allo scioglimento del consiglio. Il consiglio e la giunta rimangono in carica sino alla elezione del nuovo consiglio e del nuovo sindaco (...). Sino alle predette elezioni, le funzioni del sindaco (...) sono svolte (...) dal vicesindaco...”*.
11. L'art. 38, comma 5, dello stesso decreto legislativo stabilisce poi che *“i consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti e improrogabili”*.
12. Si ricava, dal combinato disposto di queste norme, che la decadenza del sindaco non implica di per sé alcuna immediata conseguenza sul funzionamento degli altri organi, i quali possono e debbono continuare a funzionare sino all'insediamento dei nuovi; si ricava inoltre che il limite temporale entro il quale i consigli comunali possono operare nel pieno esercizio delle loro funzioni coincide con il momento di pubblicazione del decreto prefettizio di indizione delle nuove elezioni.
13. Prima di questo momento, dunque, non è prescritta alcuna limitazione; successivamente, invece, possono essere adottati solo gli atti urgenti ed improrogabili.

14. Nel caso concreto, il Comune di Gallarate ha assunto la deliberazione consiliare di definitiva approvazione del nuovo PGT in data 15 marzo 2011 (delibera di Consiglio Comunale 15 marzo 2011 n. 28), mentre il decreto prefettizio di indizione dei comizi elettorali è stato pubblicato successivamente, e precisamente in data 31 marzo 2011 (cfr. doc. n. 34 di parte ricorrente).

15. Ne consegue che, al momento di adozione della suindicata delibera, l'organo consiliare dell'Amministrazione intimata era ancora nel pieno dell'esercizio delle proprie funzioni; e che, per questa ragione, le argomentazioni della ricorrente non possono essere condivise.

16. A contrario non può essere addotta la circostanza che il decreto di indizione dei comizi sia stato pubblicato l'ultimo giorno utile, e cioè 45 giorni prima della data fissata per le elezioni (cfr. art. 18, primo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570), giacché ciò che rileva è che sia stato rispettato il termine di legge.

17. Va pertanto ribadita l'infondatezza delle censure.

18. Con il terzo motivo si deduce la violazione dell'art. 11 della l.r. n. 12 del 2005, nonché il vizio di eccesso di potere sotto svariati profili.

19. Secondo la ricorrente, in particolare, il Comune di Gallarate, con l'atto di pianificazione qui impugnato, avrebbe implementato un meccanismo perequativo ibrido che presenta sia i caratteri della perequazione di comparto, di cui al primo comma del citato art. 11, che quelli della perequazione estesa, di cui al secondo comma della stessa norma. Tale configurazione sarebbe però illegittima in quanto la legge regionale non consentirebbe la creazione di sistemi ibridi.

20. Sottolinea ancora l'interessata che il modello, oltre che contrastante con la legge, sarebbe altresì illogico laddove prevede che la volumetria necessaria per il raggiungimento del limite minimo fondiario debba essere recuperata preferibilmente nell'ambito di trasformazione RA 1. Tale disposizione, che attribuisce al Comune il potere decidere se sia ammissibile o meno l'acquisto di volumetria da altri ambiti diversi dall'ambito RA 1, riserverebbe all'Ente un potere totalmente libero e, quindi, assolutamente incerto negli esiti.

21. Senza contare che i propositi espressi nell'atto di pianificazione sono quelli di conseguire gli obiettivi del Piano d'Area Malpensa, che ha ad oggetto le aree allocate nella zona ove insistono il compendio della ricorrente e quelle inserite nell'ambito RA 1; sarebbe quindi anche per questa ragione illogica la previsione che coinvolge nel sistema perequativo aree molto distanti da quella zona.

22. Con il quarto motivo, l'interessata evidenzia che il coinvolgimento nel sistema delle aree da ultimo indicate non potrebbe neppure giustificarsi invocando l'istituto della compensazione, posto che, nel caso concreto, non ricorrerebbero i presupposti individuati dalla giurisprudenza che consentono il ricorso tale istituto.

23. I due motivi possono essere trattati congiuntamente.

24. L'art. 11 della legge regionale 15 marzo 2005 n. 12 disciplina gli istituti della perequazione, della compensazione e della incentivazione urbanistica.

25. 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 cd. "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).

26. Al fine di ovviare a tale sperequazione, i comuni italiani, in sede di pianificazione, hanno di recente adottato 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, giacché esse assumono in tal modo un valore commerciabile generato appunto dal valore dei diritti edificatori che esse esprimono.

27. I modelli di perequazione previsti dalla legislazione lombarda sono due, disciplinati rispettivamente dal primo e dal secondo comma del citato articolo 11.

28. Il primo modello si identifica nella cosiddetta perequazione di comparto, in quanto incidente su aree limitate del territorio comunale inserite in un medesimo comparto.

29. 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 cedere 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"*.

30. 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 individuerà poi i suoli ove concentrare l'edificazione e quelli destinati ad ospitare le opere di urbanizzazione.

31. 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.

32. Il secondo comma dell'art. 11 disciplina invece la perequazione cd. "estesa" in quanto riferita all'intero territorio comunale.

33. 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”.

34. Come si vede la norma prevede l'individuazione di due indici: un indice territoriale che, con riferimento alle aree omogenee aventi caratteristiche simili 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.

35. 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. In proposito si può richiamare il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. che, come noto, impone un trattamento differenziato per situazioni fattuali fra loro diverse, e ciò in quanto trattare in maniera uguale fattispecie diverse significa in realtà creare surrettizie diseguaglianze.

36. Per questa ragione, i commi primo e secondo dell'art. 11 della l.r. n. 12 del 2005 prevedono che la perequazione operi solo per gli ambiti soggetti a trasformazione (cfr. TAR Lombardia 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 quelle surrettizie forme di diseguaglianza, che contrastano con l'art. 3, comma secondo, Cost., di cui sopra si è fatto cenno.

37. La legge - come detto - esclude quindi 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).

38. Per questi ultimi può entrare in gioco però il diverso istituto della compensazione di cui al terzo comma dello stesso articolo 11.

39. Stabilisce questa disposizione che “...alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, (...) diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT...”.

40. 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 (cfr. comma 4 dell'art. 11 cit.), ai proprietari delle aree destinate all'edificazione.

41. Illustrata in questo modo la disciplina di riferimento, ci si deve chiedere a questo punto chiedere se i modelli configurati dal legislatore regionale abbiano carattere stringente ovvero se detti modelli possano essere, per determinati aspetti, adattati dai comuni al fine di assecondarli alle specifiche esigenze della pianificazione.

42. Ritiene il Collegio che la seconda soluzione sia quella esatta.

43. Militano a favore di questa tesi le seguenti considerazioni.

44. Come ha più volte chiarito la giurisprudenza, gli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica trovano fondamento in due pilastri fondamentali del nostro ordinamento, che travalicano le previsioni contenute nelle diverse leggi regionali, e precisamente nella potestà conformativa del diritto proprietà di cui è titolare l'Amministrazione nell'esercizio della propria attività di pianificazione, ai sensi dell'art. 42, comma primo, Cost. e, al contempo, nella possibilità di utilizzare modelli consensuali per il perseguimento di finalità di interesse pubblico, secondo quanto previsto dagli artt. 1, comma *bis* e 11 della legge n. 241 del 1990 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 luglio 2010 n. 4545; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 5 luglio 2002 n. 670, T.A.R. Veneto sez. I, 19 maggio 2009, n. 1504).

45. Si deve pertanto ritenere che, nell'esercizio dei propri poteri di pianificazione, le amministrazioni locali, in applicazione delle suindicate norme di portata generale, possano in qualche modo adattare i modelli configurati dalla legislazione regionale al fine di renderli più aderenti alle proprie esigenze contingenti.

46. Va peraltro osservato che questa interpretazione si pone in linea con i rilievi espressi da una parte della dottrina che, nel commentare le esperienze di alcuni comuni che, nei propri atti di pianificazione avevano per primi introdotto modelli di perequazione urbanistica in assenza di normativa specifica di riferimento, aveva auspicato l'astensione da parte legislatori regionali dal dettare normative stringenti in materia; e ciò proprio al fine di evitare che in tal modo si imbrigliassero eccessivamente le scelte compiute in sede di pianificazione.

47. Di questa esigenza è peraltro avvertita la stessa Regione Lombardia che, con la delibera di Giunta Regionale n. VIII/1681 del 29 dicembre 2005, ha chiarito che, con l'art. 11 della l.r. n. 12 del 2005, il legislatore ha individuato dei modelli di riferimento, che lasciano comunque grande spazio ad una vasta gamma di soluzioni soprattutto di tipo intermedio (cfr. punto 2.1.3 della citata delibera).

48. Ciò premesso occorre analizzare lo schema seguito dal Comune di Gallarate.

49. In proposito, va innanzitutto precisato che il Comune ha esplicitamente escluso il ricorso alla perequazione estesa di cui al secondo comma del ridetto art. 11 (anche se poi ha mutuato da tale modello alcuni meccanismi che verranno nel prosieguo illustrati).

50. In tal senso sono espliciti la relazione generale al Documento di Piano (DDP) e l'art. 5 della Norme Tecniche di Attuazione (NTA) dello stesso Documento il quale stabilisce che “...*la perequazione urbanistica, non ha carattere (...) generalizzato su tutto il territorio comunale*”.

51. L'Amministrazione resistente ha invece introdotto un modello misto perequativo circoscritto/compensativo che si caratterizza per i seguenti elementi.

52. A tutte le aree di trasformazione è assegnato un indice di edificabilità “proprio” o “di base” valutato in relazione al contesto urbano in cui si collocano, un indice di edificabilità “minimo” al di sotto del quale non è ammessa edificazione, ed un indice di edificabilità massimo.

53. Per garantire la partecipazione di tutti i proprietari al mercato edilizio (sia dei proprietari delle aree “di atterraggio” che di quelle “di decollo”) la differenza tra l'indice di edificabilità di base e

l'indice di edificabilità "minimo" rende necessaria l'acquisizione dei diritti volumetrici assegnati alle aree dette "di decollo".

54. Le aree "di decollo" sono costituite preferibilmente dalle aree di riqualificazione ambientale (R.A.) cui è ascrivibile il compendio di proprietà delle ricorrenti.

55. In base all'art. 38 delle NTA del Piano delle Regole (PDR), le aree R.A. sono aree non soggette a trasformazione e, quindi, sottratte a qualunque forma di utilizzazione che comporti uno scostamento urbanisticamente significativo rispetto allo stato di fatto preesistente (l'art. 39 delle NTA del PDR consente sugli edifici residenziali inclusi nelle zone RA solo interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento concessi sino al raggiungimento dei 200 metri cubi assentibili per nucleo familiare ivi residente).

56. La relazione generale del PDR ammette peraltro che in queste zone possa essere previsto l'insediamento di servizi di interesse generale, così come specificato nel Piano dei Servizi.

57. Quest'ultimo, a sua volta prevede che nell'ambito R.A. 1 debbano insediarsi un ospedale ed un cimitero multiconfessionale.

58. Lo stesso Piano dei Servizi (PDS), all'art. 7 delle NTA, prevede inoltre che le aree R.A. debbano passare alla mano pubblica e che, a tal fine, quale misura compensativa, sia attribuito loro un indice di edificabilità virtuale.

59. All'ambito R.A. 1 è stato attribuito un indice pari a 0,19/mq/mq da collocare preferibilmente sull'ambito di trasformazione AT 15 posto a nord della SS 336, di proprietà della ricorrente. A quest'ultimo è stato invece attribuito un indice territoriale proprio pari a 0,21 mq/mq ed un indice pari a 0,42 mq/mq.

60. L'interessata, come detto, censura il modello configurato dal Comune di Gallarate in quanto, a suo dire, opererebbe una commistione fra le due categorie di perequazione (di "comparto" ed "estesa") sopra illustrate.

61. Il Collegio non può che convenire con le ricorrenti allorché afferma che il modello seguito dall'Amministrazione resistente non è perfettamente aderente a quello tracciato dalla normativa regionale.

62. Tale modello ha prevalentemente finalità compensative, posto che esso mira innanzitutto a far conseguire ai proprietari delle aree comprese nelle zone RA un indice virtuale di edificabilità quale compenso alla cessione dei loro beni alla mano pubblica.

63. Il modello ha anche finalità latamente perequative, dato che attraverso di esso si assicura un trasferimento di valori economici fra i proprietari delle aree di decollo e quelle di atterraggio.

64. Può quindi affermarsi che lo schema presenta una commistione fra elementi della compensazione e della perequazione di comparto. Vengono poi mutuati, come anticipato, alcuni meccanismi propri della perequazione "estesa", in quanto alle aree destinate all'edificazione è attribuito un indice minimo fondiario che obbliga i proprietari di queste ad avvalersi della capacità edificatoria espressa dalle aree R.A.

65. Questa commistione tuttavia non può essere ritenuta di per sé causa di illegittimità in quanto, si è detto, i comuni, nell'esercizio delle proprie potestà, possono, in qualche misura, modellare gli

schemi previsti dalla legge regionale per meglio adattarli alle proprie esigenze di pianificazione. E nel caso concreto, il Comune di Gallarate, pur mischiando gli elementi dei diversi modelli, ha implementato un meccanismo che non si discosta eccessivamente dallo schema legale e, comunque, non presenta caratteri di manifesta irragionevolezza o illogicità che renderebbero la scelta sindacabile da questo giudice. A questo proposito si deve rilevare che non sono fondate le censure che lamentano l'irrazionalità del coinvolgimento nel sistema di aree allocate in zone distanti da quella in cui è inserito il compendio della ricorrente.

66. Tale previsione difatti, oltre ad estendere i benefici della perequazione e della compensazione ad una platea più ampia di soggetti, favorisce anche i proprietari delle aree di trasformazione (quale quella della ricorrente), giacché offre a questi una più vasta gamma di possibilità in ordine al reperimento dei diritti edificatori necessari al raggiungimento del limite minimo fondiario.

67. Né si può convenire con la parte quando afferma che la previsione che estende a tali aree il meccanismo perequativo/compensativo implementato dall'Amministrazione resistente attribuirebbe a questa una discrezionalità eccessiva.

68. La disposizione va invero letta nel senso che, se l'operatore non riesce ad acquisire i diritti dall'ambito di recupero ambientale, necessariamente dovrà essere assentito il recupero da altri ambiti.

69. Per tutte queste ragioni i due motivi esaminati non possono essere accolti.

70. Con il quinto motivo ed il sesto motivo, viene censurata la previsione contenuta nell'art. 10 della NTA del DDP che subordina l'attuazione alla presentazione di un planivolumetrico unitario per comparti di dimensione minima pari a 30.000 mq di superficie territoriale

71. Tale previsione, secondo la ricorrente, renderebbe inattuabile il piano in quanto presuppone un accordo fra i diversi proprietari che, secondo la parte, sarebbe difficilmente raggiungibile.

72. Del tutto illogiche, a dire della stessa ricorrente, sarebbero poi le previsioni, introdotte in sede di approvazione dello strumento urbanistico, che: a) ammettono la possibilità di attuazione frazionata, a condizione che si raggiunga il quorum del 25% del valore catastale delle aree di comparto; b) prevedono l'istituzione di un Nucleo di Valutazione deputato ad esprimere parere in ordine alla congruità economica dei piani attuativi proposti dai proprietari; c) prevedono la possibilità di assentire proposte di variante riguardanti aumenti volumetrici.

73. Con il settimo motivo, la ricorrente sostiene che tali ultime previsioni non avrebbero potuto essere introdotte in sede di approvazione, avendo esse stravolto l'assetto generale del Piano adottato. Il Comune avrebbe quindi dovuto procedere a una nuova adozione e alla ripubblicazione del Piano stesso.

74. In proposito si osserva quanto segue.

75. Stabilisce l'art. 10 delle NTA del Documento di Piano (DDP) che "qualora la complessità e la dimensione degli Ambiti di trasformazione urbanistica sia tale da rendere necessaria la realizzazione per Comparti, i proprietari rappresentanti almeno il 25% del valore degli immobili in base all'imponibile catastale ricompresi nell'Ambito di trasformazione, singolarmente o riuniti in consorzio, hanno titolo a presentare al Comune delle proposte progettuali programmatiche dell'intervento riguardante l'intero Ambito di trasformazione, nel rispetto delle prescrizioni

contenute nel PGT, unitamente alla proposta di Comparto funzionale che intendono realizzare mediante Piano Attuativo”.

76. Come si vede la disposizione, così come risultante a seguito dell'esame delle osservazioni presentate dalla ricorrente, consente anche l'attuazione frazionata degli interventi, suddivisa per comparti funzionali. Non è quindi necessario che tutti i proprietari delle aree inserite nell'ambito di trasformazione prestino il loro assenso alla presentazione di un piano attuativo, essendo invece sufficiente che a tal fine si accordino i soggetti che rappresentano almeno il 25% del valore degli immobili inseriti nell'ambito stesso.

77. Questa previsione non può considerarsi eccessivamente rigorosa e tale da compromettere la possibilità di attuazione dell'ambito, posto che essa si pone in linea con quanto stabilito dall'art. 12, comma 4, della l.r. n. 12 del 2005, in base al quale “...per la presentazione del piano attuativo è sufficiente il concorso dei proprietari degli immobili interessati rappresentanti la maggioranza assoluta del valore di detti immobili”. Anzi, si deve notare come la norma del DDP sia meno restrittiva rispetto alla legge regionale, posto che la prima restringe la platea dei soggetti che necessariamente devono prestare il consenso (come visto la norma di piano indica una percentuale pari al 25% anziché del 50%) ampliando quindi la possibilità di accordi ristretti e, quindi, di presentazione dei piani attuativi per comparti funzionali.

78. Ne consegue che la soluzione seguita dal Comune di Gallarate non può essere censurata da questo Giudice trattandosi di scelta di merito non inficiata da palese illogicità od irragionevolezza (cfr. TAR Lombardia Milano, sez. II, 18 febbraio 2014, n. 492).

79. Nemmeno è irrazionale la decisione di individuare il valore catastale dei terreni quale indice di riferimento per il calcolo della suddetta percentuale: sovviene in proposito ancora una volta l'art. 12, comma 4 della l.r. n. 12 del 2005, il quale fa anch'esso riferimento al valore catastale delle aree.

80. Per quanto concerne poi le previsioni riguardanti il Nucleo di Valutazione e la possibilità di accordare aumenti volumetrici, valgono le seguenti considerazioni.

81. Stabilisce l'art. 8, comma 2, lett. e), della l.r. n. 12 del 2005 che il Documento di Piano “individua (...) gli ambiti di trasformazione, definendone gli indici urbanistico-edilizi in linea di massima...”.

82. Tale disposizione va letta in combinato con quella di cui all'art. 12, terzo comma, della stessa l.r. n. 12 del 2005, in base al quale “nei piani attuativi vengono fissati in via definitiva, in coerenza con le indicazioni contenute nel documento di piano, gli indici urbanistico-edilizi necessari alla attuazione delle previsioni dello stesso”.

83. Vanno ancora richiamati il comma 3 dell'art. 8, secondo cui “il documento di piano non contiene previsioni che producano effetti diretti sul regime giuridico dei suoli” e il comma 5 dell'art. 12, in base al quale “le previsioni contenute nei piani attuativi e loro varianti hanno carattere vincolante e producono effetti diretti sul regime giuridico dei suoli”.

84. Il quadro che se ne ricava è dunque il seguente: il DDP dà le indicazioni di massima, prive di efficacia diretta sul regime giuridico dei suoli, ma aventi esclusiva funzione di indirizzo riguardo ai contenuti dei piani attuativi; questi ultimi a loro volta debbono dare attuazione a quelle previsioni dettando la disciplina specifica avente invece efficacia diretta sul suddetto regime giuridico dei suoli.

85. Essendo questo il quadro, è inevitabile che il passaggio dalla fase di indirizzo a quella di dettaglio necessiti di approfondimenti istruttori, ed è fisiologico che in esito a tale passaggio si possa addivenire a soluzioni non perfettamente aderenti a quelle preventivate con il DDP; del resto, come visto, questo può contenere solo indicazioni di massima.

86. Non è quindi illogico che il Comune di Gallarate abbia inteso istituire un organo tecnico avente la finalità di fornire supporto (tecnico appunto) nella delicata fase che porta alla specificazione delle previsioni di massima contenute nel DDP, coincidente con il momento di valutazione delle proposte di piano attuativo avanzate dai proprietari. E non è parimenti illogico che sia inteso acquisire il parere di tale organo limitatamente ai casi di maggior criticità, quando cioè, per le circostanze indicate dall'art. 10 delle NTA del DDP (peso finanziario conseguente agli obblighi previsti; difficoltà operative ricollegate all'estensione dell'intervento ecc...), le proposte di piano attuativo si discostino maggiormente dalle indicazioni di massima dettate dallo stesso DDP.

87. Né può dirsi irrazionale la previsione che consente incrementi volumetrici, posto che essa ha l'evidente finalità di assecondare le richieste dei proprietari allorché, per le obiettive esigenze sopra evidenziate, l'intervento non possa altrimenti attuarsi.

88. La ricorrente, sostiene poi che, le previsioni da ultimo analizzate, introdotte solo in sede di approvazione del PGT, avrebbero dovuto condurre ad una ripubblicazione del piano adottato.

89. La censura è del tutto priva di pregio posto che le suddette previsioni assecondano le richieste della ricorrente espresse con la propria osservazione presentata in sede procedimentale; e che, in base all'art. 13, comma 9, della l.r. n. 12 del 2005 "*la deliberazione del consiglio comunale di controdeduzione alle osservazioni (...) non è soggetta a nuova pubblicazione*".

90. Per tutte queste ragioni i motivi in esame sono infondati.

91. Con l'ultimo motivo la ricorrente contesta alcune previsioni che riguardano le prescrizioni contenute nel DDP che disciplinano le modalità di attuazione dell'ambito (indice di copertura, quota dei parcheggi interrati).

92. La parte si limita a sostenere l'illogicità di tale scelte omettendo di fornire puntuali indicazioni che dimostrino tale assunto.

93. La censura non può pertanto essere condivisa, considerato che, come precisato sopra, le scelte urbanistiche compiute in sede di pianificazione costituiscono espressione di merito amministrativo e possono essere sindacate dal Giudice solo se affette da palese irrazionalità o in caso di travisamento dei fatti.

94. In conclusione, per le motivazioni illustrate, il ricorso non può essere accolto.

95. L'infondatezza di tutti i motivi di ricorso determina il rigetto della domanda risarcitoria.

96. La complessità delle questioni affrontate induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Zucchini, Presidente FF

Stefano Celeste Cozzi, Primo Referendario, Estensore

Floriana Venera Di Mauro, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/06/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)