

Pubblicato il 18/11/2024

N. 03230/2024 REG.PROV.COLL.

N. 02353/2019 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2353 del 2019, proposto da Giovanni Bosia, Pietro Bosia e Paolo Bosia, rappresentati e difesi dall'avvocato Daniele Granara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Lacchiarella, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Bruno Bianchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' presso lo studio del difensore in Milano, Via San Giovanni Sul Muro, 18;

nei confronti

Regione Lombardia, Città Metropolitana di Milano, ciascuna in persona del legale rappresentante *pro tempore*, entrambe non costituite in giudizio;

per l'annullamento

in parte qua, previa sospensione cautelare dell'efficacia:

- della deliberazione di Consiglio comunale 24 luglio 2019, n. 22, pubblicata all'albo pretorio in data 30 luglio 2019, avente ad oggetto “ *Piano di Governo del Territorio (PGT) e degli atti connessi ai sensi della L.R. 12/2005 e s.m.i. – esame osservazioni controdeduzioni e approvazione definitiva*”, nella parte in cui attribuisce alle aree di proprietà dei ricorrenti la destinazione d’uso agricola, assoggettandole alla disciplina della Zona E – Area Agricola, nonché per l’annullamento in parte qua, previa sospensione, di tutti gli atti presupposti, preparatori, inerenti, conseguenti e/o comunque connessi, cognitivi e non, nessuno escluso od eccettuato, e, in particolare:
- della Deliberazione di Consiglio Comunale 22 dicembre 2018, n. 47.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-*bis*, cod.proc.amm.;

Relatrice all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 17 ottobre 2024 la dott.ssa Katuscia Papi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I signori Giovanni, Pietro e Paolo Bosia sono proprietari *pro indiviso*, per un terzo ciascuno, di un’area sita in Lacchiarella (MI), Frazione Villamaggiore, censita in catasto al Foglio n. 11, mappali nn. 234, 235, 240, 246 e al Foglio n. 13, mappali nn. 1, 4, 5, 6, 111, 115, 124, 134, 139, 143, 183, 184, 185, 186, 187, 190, 191, 192, 193, 194, 196, 200, 202, 204, 206, 208, 230, 232, 236, 237, 239, 241.

L’area, adiacente al centro logistico denominato “ *Milano Logistic Center*”, è ricompresa in una zona classificata dal PGT come agricola; mentre il PTCP della Città

Metropolitana di Milano del 2013 ne contemplava il possibile utilizzo per la realizzazione di un terminal logistico intermodale.

2. L'operatore privato GSE Italia S.r.l., in data 20 dicembre 2017, sottoscriveva con i proprietari un preliminare di acquisto dei terreni sopra indicati, siccome interessato alla realizzazione di un polo logistico.

3. In data 2 agosto 2018 i Signori Bosia, unitamente alla Società GSE Italia, presentavano al Comune di Lacchiarella apposita istanza per l'attivazione della procedura di S.U.A.P. ai sensi dell'art. 8 D.P.R. 160/2010 per la realizzazione di un «Nuovo insediamento logistico da realizzare nel Comune di Lacchiarella in frazione Villamaggiore, proposto al SUAP in variante al PGT ed assoggettato alle procedure di VAS, VIA e VIncA».

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 172 dell'8 novembre 2018, il Comune avviava il relativo procedimento di VAS.

4. Nel frattempo, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 163 del 12 ottobre 2018, l'Amministrazione avviava formalmente il procedimento di revisione e aggiornamento del PGT di Lacchiarella.

In esito all'iter procedimentale, con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 47 del 22 dicembre 2018, veniva adottato il nuovo PGT, che confermava la destinazione agricola dei terreni di proprietà dei signori Bosia.

I ricorrenti, unitamente alla Società GSE, formulavano l'osservazione acquisita al protocollo comunale in data 22 marzo 2019, al numero 4612.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 24 luglio 2019, era riscontrata e respinta (per quanto di interesse nel presente giudizio) la suddetta osservazione n. 4612, e veniva definitivamente approvato il nuovo PGT, nel quale la proprietà Bosia continuava ad avere destinazione agricola.

5. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio i signori Bosia impugnavano il nuovo Piano di Governo del Territorio, chiedendone l'annullamento – nella parte

di loro specifico interesse –, previa sospensione cautelare dell'efficacia, sulla base di plurimi argomenti.

5.1. Il primo motivo di ricorso era rubricato «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 18 e 2 della L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, in relazione alla violazione e falsa applicazione dell'art. 64 bis delle N.d.A. al PTCP. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca. Difetto dei presupposti. Travisamento. Difetto di istruttoria. Perplessità*», e con esso la parte ricorrente evidenziava che il PTCP della Città Metropolitana di Milano, con riferimento all'area di loro proprietà, prevedeva con simbolo grafico la realizzazione di un centro logistico intermodale; dell'esistenza di tale previsione di rango provinciale dava conto, del resto, anche la relazione al PGT (Tav. DP.04, pag. 64 e ss.). La classificazione in zona agricola del compendio di loro proprietà si sarebbe dunque posta in contrasto con la pianificazione della Città Metropolitana.

5.2. Il secondo motivo riguarda la «*Violazione e falsa applicazione dell'art. 64 bis delle N.d.A. al PTCP, in relazione alla violazione e falsa applicazione degli artt. 18 e 2 della L.R. 11 marzo 2005, n. 12. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca. Difetto dei presupposti. Travisamento. Difetto di istruttoria. Perplessità*», e vi si deduceva la natura vincolante del PTCP per il pianificatore comunale.

5.3. Con il terzo ordine di censure, rubricato «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 6, 7, 8 e ss. della L.R. 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i. in relazione alla violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 2 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto assoluto di presupposti. Travisamento. Contraddittorietà. Illogicità e*

irragionevolezza. Sviamento.», i ricorrenti evidenziavano l'illogicità della destinazione assegnata dal PGT ai propri terreni, del tutto privi di vocazione agricola.

5.4. Attraverso il quarto mezzo di impugnazione, «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 6, 7, 8 e ss. della L.R. 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i., in relazione alla violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., in relazione alla violazione e falsa applicazione dell'art. 64 bis delle N.d.A. al PTCP. Violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca. Difetto dei presupposti e di istruttoria. Travisamento. Sviamento. Manifeste illogicità e irragionevolezza*», si affermava la contrarietà della destinazione agricola all'indirizzo pianificatorio espresso dal PTCP.

5.5. Nel quinto motivo si sottolineava invece la «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 6, 7, 8 e ss. della L.R. 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i., in relazione alla violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca. Travisamento. Sviamento*», in quanto la destinazione agricola sarebbe stata in contrasto con altre disposizioni del PGT e, segnatamente, con l'art. 23 delle NTA, rubricato «*Attività commerciali*».

5.6. Il sesto motivo attiene alla dedotta «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 6, 7, 8 e 13 e ss. della L.R. 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i., in relazione alla violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i., in relazione alla violazione e falsa applicazione dell'art. 64 bis delle N.d.A. al PTCP. Violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per travisamento, sviamento e perplessità. Manifeste illogicità e irragionevolezza*», e in esso i ricorrenti denunciavano l'omessa disamina delle istanze di riclassificazione dell'area, presentate dai medesimi signori Bosia.

5.7. Il settimo e ultimo motivo, invece, riguarda l'asserita «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 13, 6, 7, 8 e ss. della L.R. 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i. in relazione alla violazione*

e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 7 e 8 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Violazione dei principi di efficacia, efficienza, economicità e buon andamento dell'attività amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca. Difetto dei presupposti e di istruttoria. Difetto di motivazione. Travisamento», per la ritenuta carenza motivazionale nella reiezione dell'osservazione presentata dai proprietari.

6. Si costituiva in giudizio il Comune di Lacchiarella, resistendo al ricorso, del quale deduceva l'infondatezza.

7. La domanda cautelare, trattata alla camera di consiglio del 10 dicembre 2019, veniva abbinata al merito.

All'udienza straordinaria del 17 ottobre 2024 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e deve essere respinto, per le ragioni di seguito precisate.

1.1. In primo luogo, si ritiene opportuno chiarire i rapporti tra il contenuto del PGT e del PTCP, con riferimento all'infrastruttura intermodale che i ricorrenti vorrebbero realizzare sui propri terreni.

Risulta pacifico che il Comune di Lacchiarella, sia nel PGT del 2019, sia nello strumento urbanistico previgente, classificava l'area di proprietà dei signori Bosia come agricola, con conseguente palese incompatibilità con la realizzazione del centro intermodale. Del resto, in caso contrario, i ricorrenti non avrebbero dovuto richiedere al SUAP una variante al PGT (come invece domandato dai proprietari, si veda il punto 3 della parte in fatto).

Nel contempo, altrettanto pacificamente, il PTCP della Città Metropolitana di Milano del 2013 individuava, mediante simbolo grafico, sulla proprietà Bosia, un "Centro logistico e intermodale previsto".

Il PGT del Comune di Lacchiarella, nella Tavola DP.01, relativa alle strategie e previsioni di piano, rappresentava graficamente l'infrastruttura, che compariva

altresì nella tabella presente nell'art. 23.1 delle NTA del medesimo PGT, riproposta anche in Appendice alla Tavola DP.05.

1.1.1 Orbene, il suddetto stato di cose non integra una situazione di contraddittorietà tra le previsioni comunali e quelle provinciali, che possa inficiare la legittimità dello strumento urbanistico impugnato nella presente causa. Invero, la tavola DP.04 del PGT, al paragrafo 11, “*Rapporto tra PGT e obiettivi del PTCP e del PTR*”, spiega esaurientemente la ragione della presenza del terminal nello strumento urbanistico comunale, nonostante la classificazione agricola dell'area: «*Il PGT non ha competenze programmatiche tali da inserire tra le proprie azioni prescrittive previsioni di livello sovracomunale. Il Documento di Piano, nell'assolvere ai propri compiti di definizione di un quadro strategico delle prevedibili trasformazioni territoriali, si limita a esprimere a tal proposito una valutazione di massima dei documenti formalmente vigenti (PTCP e PTR). Tali documenti coinvolgono il Comune di Lacchiarella con riferimento alle seguenti problematiche già in precedenza analizzate. 1.1.1 PTCP: Terminal Intermodale di Villamaggiore. In località Villamaggiore, il PTCP 2013 prevede un terminal intermodale. Lo strumento più appropriato per definire l'opportunità e, conseguentemente, le modalità di realizzazione di una simile infrastruttura di livello sovralocale è lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) in variante del Documento di Piano. Coerentemente con tale prospettiva, la destinazione d'uso più logica delle aree presumibilmente coinvolte nel progetto, anche ai fini della loro salvaguardia, è costituita dall'attività agricola*».

È dunque evidente che il significato delle previsioni sopra menzionate, laddove esse individuano nella proprietà Bosia il terminal, va ricostruito nel senso dell'operatività delle stesse nel solo caso di attuazione della previsione del centro intermodale, contemplata in termini di mera possibilità di sviluppo futuro dal PTCP, ma esclusa dalla destinazione agricola attualmente assegnata all'area dal PGT, salvo diversa valutazione da svolgersi con apposito procedimento in ambito SUAP.

1.1.2. Va parimenti esclusa l'asserita vincolatività del PTCP con effetti invalidanti per il PGT, con riferimento al suddetto centro intermodale.

Nel senso di escludere espressamente tale effetto si esprimeva invero la stessa Città metropolitana di Milano (preposta all'adozione e attuazione del PTCP), che in sede di procedimento VAS per la variante al PGT richiesta dai signori Bosia (punto 3 della trattazione in fatto), affermava la natura non vincolante della suddetta allocazione, giudicandola nel contempo non auspicabile sotto vari profili (ed escludendola invero dalla successiva versione del PTCP, approvato con Deliberazione n. 16/2021, che inseriva la proprietà Bosia in ambito agricolo strategico): *«Il Rapporto Ambientale evidenzia che il PTCP vigente della Città metropolitana di Milano individua nell'area dell'intervento la possibile realizzazione di “centri logistici e intermodali” di cui all'art. 64-bis delle N.d.A. Il comma 2 di tale articolo, nell'elencare gli obiettivi per tali insediamenti, evidenzia la necessità di “favorire la localizzazione e lo sviluppo dei terminal e delle piattaforme logistiche in stretta correlazione con il sistema ferroviario e nell'ambito delle aree dismesse [...] riutilizzare, ove possibile, aree già occupate da attività produttive o comunque già urbanizzate, [...] prevedere la localizzazione di impianti per la movimentazione delle merci esclusivamente ove esistano o siano previste condizioni di mobilità efficienti, con particolare riferimento ai servizi ferroviari e in particolare ai terminal intermodali.” La scelta di realizzare l'intervento su aree agricole, prossime a una linea ferroviaria ma senza usufruire dei relativi servizi e affidandosi altresì esclusivamente al trasporto su gomma, gravando per di più su arterie con diversi problemi, non pare coerente con tali obiettivi di PTCP»*. La valutazione della Città Metropolitana è infatti negativa con riferimento alla quantità e qualità del consumo di suolo che l'intervento produrrebbe; alla rilevanza paesaggistica ed ecologica del sito; alla derivante congestione del traffico.

1.1.3. Dall'insieme delle considerazioni che precedono, deriva l'infondatezza del primo, del secondo, del quarto e del quinto motivo di gravame.

1.2. Il terzo ordine di censure riguarda l'asserita irragionevolezza della destinazione attribuita all'area di proprietà dei signori Bosia nel PGT, in quanto i terreni dei ricorrenti non avrebbero alcuna vocazione agricola.

Ai fini dello scrutinio della censura occorre premettere che la pianificazione urbanistica del territorio costituisce un potere dell'Amministrazione comunale connotato da elevata discrezionalità, e dunque il relativo esercizio può essere sindacato dal giudice amministrativo solo nei limiti del travisamento dei fatti, e dei vizi logici manifesti: *«In materia di pianificazione urbanistica il Comune gode di 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»* (TAR Lombardia, Milano, IV, 5 dicembre 2023 n. 2951; cfr.: Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 11 luglio 2022, n. 1662; II, 25 gennaio 2022, n. 165; 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).

Nel caso di specie, nessuna irragionevolezza manifesta può essere riscontrata nell'azzonamento a verde agricolo dei terreni della proprietà Bosia. Invero, come chiarito da costante giurisprudenza, la piena logicità e legittimità di una siffatta determinazione deve essere affermata quante volte con essa si perseguano finalità comunque orientate al decongestionamento di un'area eccessivamente edificata, o al contenimento del consumo di suolo, indipendentemente dalla sussistenza di un'effettiva vocazione all'impiego dei terreni nell'attività agricola in senso stretto: *«Con riguardo invece alla dedotta carenza di vocazione agricola dell'area di proprietà della ricorrente, va sottolineato che, per costante giurisprudenza, la destinazione di un'area a verde agricolo non implica necessariamente che la stessa soddisfi in modo diretto e immediato interessi agricoli, ben potendo giustificarsi con le esigenze dell'ordinato governo del territorio, quale la necessità di impedire ulteriori edificazioni, ovvero di garantire l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando la quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'espansione dell'aggregato urbano, come accade nella fattispecie de qua (cfr., ex multis, Consiglio*

di Stato, II, 31 luglio 2023, n. 7407; VI, 2 novembre 2021, n. 7308; IV, 12 febbraio 2013, n. 830; 16 novembre 2011, n. 6049; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 14 febbraio 2020, n. 309; 3 dicembre 2018, n. 2723; 18 giugno 2018, n. 1534; 20 giugno 2017, n. 1371)» (TAR Lombardia, Milano, IV, 5 dicembre 2023 n. 2951, con ricchezza di richiami).

Con riferimento ai terreni dei ricorrenti, le ragioni della scelta qui censurata sono riconducibili alla riduzione del consumo di suolo, finalità che il Comune, negli atti e documenti che formano il PGT, ha reiteratamente invocato. La relativa determinazione si appalesa pertanto legittima, con conseguente infondatezza della doglianza in esame.

1.3. Nemmeno il sesto motivo di ricorso può condurre all'accoglimento dell'impugnazione.

Invero, contrariamente a quanto sostenuto dai signori Bosia, non è censurabile la scelta (discrezionale) dell'Amministrazione di demandare alla procedura di variante in sede di SUAP la disamina delle istanze di modifica dell'azzonamento proposte dai ricorrenti, in quanto certamente non lesiva per la parte proprietaria. Invero, un siffatto procedimento era già in essere al tempo dell'adozione del PGT, in quanto introdotto con istanza di variante degli odierni ricorrenti che il Consiglio comunale determinava di respingere nella stessa data di approvazione definitiva del PGT (Deliberazione consiliare n. 23 del 24 luglio 2019).

In ogni caso, i signor Bosia avevano presentato (unitamente a GSE, promissaria acquirente del loro terreno) l'osservazione prot. 4612, che era stata respinta con la deliberazione n. 22 del 24 luglio 2019, ivi ribadendosi la scelta di conservare, per l'area d'interesse, la destinazione agricola.

È dunque evidente che le istanze di riclassificazione presentate dai ricorrenti erano state ripetutamente esaminate dal Comune di Lacchiarella, sempre con esito negativo per i proprietari; conseguente, non può trovare condivisione la lamentata pretermissione dell'esame delle proprie richieste, pur dedotta dai signori Bosia.

1.4. Il settimo motivo censura invece l'asserito difetto motivazionale della reiezione dell'osservazione presentata dai signori Bosia.

Ancora una volta, la censura è destituita di fondamento.

La costante giurisprudenza ha infatti chiarito che, nel respingere le osservazioni al PGT, l'Amministrazione non ha alcun onere di motivazione specifica, in quanto tali istanze non sono altro che contributi privati all'esercizio del potere pianificatorio urbanistico, e la decisione del Comune di discostarsene è sufficientemente motivata allorquando la determinazione assunta rispecchi gli indirizzi generali ispiratori del Piano. In tal senso, *ex plurimis*: «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 sia 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» (TAR Lombardia, Milano, II, 22 ottobre 2021 n. 2333).

Nel caso di specie, si evince dalla disamina della deliberazione consiliare n. 22/2019 che uno dei principi ispiratori del nuovo PGT era costituito dal risparmio del consumo di suolo; la classificazione agricola della proprietà Bosia va in tale direzione; l'operato del Comune di Lacchiarella si appalesa perciò del tutto legittimo.

3. In definitiva il ricorso, siccome *in toto* infondato, deve essere respinto.

4. Le spese di lite vengono compensate tra le parti, in considerazione dell'andamento complessivo della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge per le ragioni indicate in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Gabriele Nunziata, Consigliere

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Katiuscia Papi

IL PRESIDENTE
Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO