

Pubblicato il 05/09/2018

Sent. n. 2047/2018

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 281 del 2014, proposto da Vitali s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Moroni, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Terraggio, 17;

contro

Provincia di Monza e della Brianza, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenica Condello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Comune di Roncello, Provincia di Milano e Regione Lombardia, non costituiti in giudizio;
per l'annullamento

- del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale della Provincia di Monza e della Brianza, approvato con la delibera del Consiglio provinciale n. 16 del 10 luglio 2013, pubblicata sul BURL della Regione Lombardia n. 43 del 23 ottobre 2013, nella parte in cui esclude l'area del Comune di Roncello, interessata dalla procedura di "SUAP 2" dalle aree destinate ad insediamenti industriali, artigianali e commerciali e la qualifica come: area ricompresa e costituente le "*principali linee di continuità ecologica*"; area interessata da percorsi rurali e inserita nella ricomposizione del sistema agroforestale; area inserita nella rete verde di ricomposizione paesaggistica; ambito destinato all'attività agricola di interesse strategico;

- nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Monza e della Brianza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2018 la dott.ssa Floriana Venera Di Mauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Vitali s.p.a., impresa operante nel campo delle costruzioni edili e delle demolizioni speciali, ha presentato in data 11 novembre 2009 al Comune di Roncello – per il tramite di Accademia S.G.R. s.p.a., che agiva in nome e per conto del Fondo immobiliare Gennaker – un'istanza diretta alla realizzazione di un nuovo centro operativo, denominato SUAP 2, in prossimità di un altro insediamento industriale, già precedentemente assentito mediante un'apposita procedura di sportello unico alle attività produttive (SUAP 1).

In particolare, secondo quanto allegato nel ricorso, il progetto SUAP 2 prevede la costruzione di nuovi impianti produttivi su terreni di complessivi 123.005 mq, di cui circa 94.000 mq da destinare ad attività produttive, circa 11.000 mq da destinare a viabilità e parcheggi e circa 8.500 mq da destinare a verde attrezzato, nonché un'area di 9.100,32 mq anche a completamento del verde di mitigazione relativo al progetto SUAP 1.

Secondo quanto pure allegato nel ricorso, la Giunta comunale di Roncello ha preso atto dell'iniziativa proposta con la deliberazione n. 156 del 19 novembre 2009, alla quale è seguita la nota del 21 novembre 2009, con la quale il Responsabile del procedimento ha dato avvio alla procedura di sportello unico alle attività produttive, ai sensi dell'articolo 5 del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447. L'intervento era previsto in variante al Piano di Governo del Territorio, in quanto localizzato su aree in parte a destinazione agricola e in parte incluse nel verde di mitigazione previsto dalla convenzione relativa al progetto SUAP 1.

Nell'ambito della conferenza di servizi convocata per l'esame del progetto, la Provincia di Monza e della Brianza, con determinazione dirigenziale n. 16 del 4 marzo 2011, ha espresso il proprio dissenso, ritenendo di ravvisare un contrasto del progetto con le previsioni del Piano Territoriale Regionale (PTR) e del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP). In particolare, il PTCP all'epoca applicabile per il Comune di Roncello era quello della Provincia di Milano, atteso che soltanto dal 2009 il suddetto Comune è stato incluso nel territorio della Provincia di Monza e della Brianza, la quale non era ancora dotata di un proprio PTCP all'epoca della suddetta conferenza di servizi.

Più in dettaglio, la Provincia di Monza e della Brianza riteneva di non poter assentire il progetto SUAP 2 in quanto l'intervento, a suo avviso, avrebbe compromesso un corridoio ecologico previsto dalla pianificazione di livello regionale e provinciale.

La Provincia di Milano – che aveva emanato in PTCP all'epoca vigente e nel cui territorio ricade tuttora il Comune di Trezzano Rosa, limitrofo all'area interessata dall'intervento SUAP 2 – ha invece espresso parere favorevole.

La conferenza di servizi si è chiusa con esito favorevole il 14 luglio 2011. Un volta eseguita, poi, la prescritta pubblicazione, il Consiglio comunale di Roncello, con la deliberazione n. 21 del 29 agosto 2011, ha definitivamente approvato il progetto.

A ciò è seguita, il 22 dicembre 2011, la sottoscrizione della convenzione urbanistica. In pari data è stato rilasciato il rilascio del permesso di costruire. Il 23 dicembre 2011 Vitali ha quindi comunicato l'avvio dei lavori.

Frattanto, nel novembre 2011, la Provincia di Monza e della Brianza aveva impugnato innanzi a questo Tribunale la delibera del Consiglio comunale di approvazione del progetto SUAP 2. Il relativo ricorso è stato respinto dalla Sezione con la sentenza n. 2466 del 2012, avverso la quale la stessa Provincia ha interposto appello, iscritto al numero di RG 256 del 2013, del cui esito si dirà più oltre. Il 18 gennaio 2012 è stato pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (BURL), serie "Avvisi e concorsi", n. 3, l'avviso di adozione del PTCP della Provincia di Monza e della Brianza, che non ha incluso le aree interessate dall'intervento SUAP 2 tra quelle destinate a insediamenti industriali, artigianali e commerciali e le ha, invece, ricomprese nella rete verde di ricomposizione paesaggistica (RV) e negli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico (AAS).

Il piano è stato poi approvato con la deliberazione del Consiglio provinciale n. 16 del 10 luglio 2013, pubblicata sul BURL, serie "Avvisi e concorsi", n. 43 del 23 ottobre 2013, confermando la destinazione delle aree, previo rigetto delle osservazioni presentate dall'odierna ricorrente.

2. Avverso la deliberazione di approvazione del PTCP, la società ha proposto impugnazione, allegando i seguenti motivi:

I) violazione degli articoli 2, 3 e 15 della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 ed eccesso di potere sotto plurimi profili; ciò in quanto le previsioni dettate dal PTCP di Monza e della Brianza con riferimento all'area interessata dal progetto SUAP 2 sarebbero non solo carenti del necessario coordinamento con il PTR e con il previgente PTCP della Provincia di Milano, ma addirittura in contrasto con le previsioni di tali strumenti di pianificazione; in particolare: (i) il PTR si limiterebbe

a includere il territorio del Comune di Roncello nella “Fascia dell’Alta Pianura”, non sottoposta ad alcun particolare vincolo, salvo l’indirizzo di tutelare le residue aree di natura e la continuità degli spazi aperti, nonché di preservare l’idrografia superficiale e sotterranea, conservando i solchi di scorrimento delle acque: caratteristiche morfologiche, queste, che non sarebbero riscontrabili nell’area SUAP 2; il compendio interessato dal progetto sarebbe, peraltro, incluso dal PTR tra le aree industriali logistiche, per le quali viene formulato l’indirizzo di dare corso a interventi per la formazione di aree industriali ecologicamente attrezzate; dalla cartografia della rete ecologica regionale (RER) emergerebbe, inoltre, che l’area SUAP 2 sarebbe interessata soltanto da elementi ecologici di secondo livello, per i quali il PTR non detterebbe particolari prescrizioni, a differenza che per quelli di primo livello; il progetto SUAP 2 risponderebbe, del resto, alle esigenze di mantenimento dei varchi ecologici indicate dal PTR, anche in considerazione del corridoio ecologico previsto dallo strumento urbanistico del confinante Comune di Trezzano Rosa; in particolare, il territorio di quest’ultimo Comune sarebbe interessato dalla previsione di un’ampia area di varco ecologico in base al PTCP di Milano; tale Piano, peraltro, nel periodo in cui vigeva anche nel territorio del Comune di Roncello, non avrebbe dettato specifiche prescrizioni di tutela con riferimento alla porzione territoriale interessata dal progetto SUAP 2; (ii) mancherebbe ogni correlazione tra le previsioni del PTCP di Monza e della Brianza e quelle dettate dal PTCP di Milano con riferimento al contiguo territorio di Trezzano Rosa; ciò in quanto la presenza del corridoio ecologico previsto proprio in quest’ultimo territorio, posto a Sud dell’area interessata dal progetto SUAP 2, renderebbe superflue le misure di tutela disposte dal PTCP di Monza; (iii) la pianificazione provinciale non avrebbe tenuto conto della disciplina urbanistica dettata dal PGT di Roncello, il quale, a seguito della variante approvata in esito alla procedura di sportello unico alle attività produttive, ha inserito l’area SUAP 2 tra gli ambiti della città consolidata prevalentemente produttivi; lo stesso PGT, inoltre, dislocerebbe su altra porzione del territorio comunale gli AAS; le scelte pianificatorie operate dal PTCP sarebbero state adottate, perciò, senza tenere conto della posizione del Comune interessato e delle caratteristiche dell’area, in violazione dell’articolo 15, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005;

II) violazione dell’articolo 5 del d.P.R. 447 del 1998 e dell’articolo 97 della legge regionale n. 12 del 2005, nonché eccesso di potere per travisamento e ingiustizia manifesta; ciò in quanto la pianificazione provinciale avrebbe arbitrariamente vanificato la realizzazione del progetto approvato con l’apposita procedura di sportello unico alle attività produttive, assistita da un particolare *favor legislativo*;

III) violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, buon andamento e imparzialità, perché il sacrificio imposto al privato non sarebbe giustificato da alcun prevalente interesse pubblico e da alcuna effettiva esigenza di tutela ecologica o naturalistica.

3. Si è costituita, per resistere al ricorso, la Provincia di Monza e della Brianza.

4. Nelle more del giudizio, la Sezione, con la sentenza n. 1138 dell’11 maggio 2015, ha confermato gli esiti cui era pervenuta la precedente pronuncia n. 2466 del 2012.

Come detto, con la sentenza n. 2466 del 2012, la Sezione aveva respinto il ricorso della Provincia di Monza e della Brianza contro la deliberazione del Consiglio comunale di Roncello n. 21 del 29 agosto 2011, recante l’approvazione del progetto SUAP 2, nonché i motivi aggiunti, con i quali l’impugnazione era stata estesa alla deliberazione della Giunta comunale n. 147 del 17 dicembre 2011, avente ad oggetto l’accoglimento dell’istanza di frazionamento in sub-comparti dell’intervento, al permesso di costruire rilasciato in data 22 dicembre 2011 per il sub-comparto A del SUAP 2, e al relativo atto informativo.

La decisione è stata, tuttavia, dichiarata nulla dal Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 3775 del 17 luglio 2014, in accoglimento degli appelli incidentali proposti dal Comune di Roncello, da Accademia SGR s.p.a. e da Vitali s.p.a., ha riscontrato che la medesima sentenza era stata pronunciata a contraddittorio non integro (in particolare, per non avere integrato il contraddittorio nei confronti della Provincia di Milano e di Vitali s.p.a.), con conseguente rimessione della causa al giudice di primo grado ai sensi dell’articolo 105 cod. proc. amm.

La causa è stata, quindi, riassunta innanzi a questo Tribunale e successivamente decisa con la sentenza n. 1138 del 2015, sopra richiamata, che – come detto – ha confermato il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti proposti dalla Provincia di Monza e della Brianza.

5. Nelle difese articolate in prossimità dell'udienza pubblica fissata per la decisione della presente controversia, la Provincia di Monza e della Brianza ha anzitutto rappresentato, in punto di fatto, che le aree interessate dal progetto SUAP 2 risultano ad oggi libere da edificazione.

Ha, inoltre, confermato che l'area di proprietà della ricorrente è individuata dal PTCP quale parte della rete verde di ricomposizione paesaggistica e, inoltre, inclusa negli ambiti destinati all'attività agricola d'interesse strategico.

Secondo la prospettazione della Provincia, la fascia meridionale del Comune di Roncello, lungo il confine con i Comuni di Basiano e di Trezzano Rosa, sarebbe attraversata da un corridoio ecologico primario individuato anche dal previgente PTCP del Comune di Milano. L'importanza di questo corridoio discenderebbe dalla circostanza che esso collega due gangli principali, l'uno che si attesta lungo il corso del Rio Vallone a Ovest, e l'altro coincidente con il SIC "Le foppe", incluso nel Parco Regionale dell'Adda Nord, a Est. Il corridoio costituirebbe la declinazione a scala provinciale del corrispondente elemento di secondo livello della rete ecologica regionale.

Secondo la Provincia, il progetto SUAP 2 andrebbe a precludere totalmente il corridoio ecologico primario all'interno del Comune di Roncello. Inoltre, sebbene siano previsti degli interventi in compensazione, questi ricadrebbero quasi totalmente nel territorio del Comune di Trezzano Rosa, su terreni aventi altra proprietà, nei confronti dei quali nessuna efficacia previsionale potrebbe esercitare il Comune di Roncello.

Secondo la Provincia, il corridoio ecologico previsto nel PTCP di Milano interessava, dunque, anche il Comune di Roncello, contrariamente a quanto allegato dalla ricorrente, e tale circostanza sarebbe stata, di per sé, idonea a sorreggere le previsioni di tutela contenute nel Piano.

6. Nelle proprie ulteriori difese, la ricorrente ha controbattuto alle allegazioni della Provincia, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

7. All'udienza pubblica fissata la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Il ricorso è fondato, nei sensi e nei termini che si espongono di seguito.

9. Deve premettersi che l'esistenza di un corridoio ecologico primario nella porzione del territorio di Roncello interessata dal progetto SUAP 2 è stata esclusa dalla sentenza di questa Sezione n. 1138 del 2015, sopra richiamata, avverso la quale pende appello.

Il Collegio ritiene tuttavia che, a prescindere dalle conclusioni in fatto cui quella pronuncia è pervenuta, la Provincia di Monza e della Brianza non potesse comunque imporre il regime di tutela stabilito dal PTCP nell'area SUAP 2, senza valutare specificamente la particolare situazione dell'area, ad essa ben nota.

10. Come sopra detto, la Provincia aveva infatti partecipato alla conferenza di servizi indetta ai fini dell'esame del progetto SUAP 2, e aveva espresso in quella sede il proprio dissenso al progetto. Inoltre, la stessa Provincia aveva impugnato la determinazione finale della conferenza, con ricorso che è stato, peraltro, respinto da questo Tribunale amministrativo (dapprima con la sentenza n. 2466 del 2012, e poi con la sentenza n. 1138 del 2015).

In una tale situazione, la Provincia era tenuta, nell'elaborazione del PTCP, a prendere in considerazione la destinazione dell'area, risultante dalle determinazioni assunte in esito al procedimento di sportello unico alle attività produttive, cui lo stesso Ente aveva partecipato.

In particolare, deve tenersi presente che l'approvazione definitiva del progetto, con effetto di variante al PGT di Roncello, è avvenuta nell'agosto del 2011 e che la stipulazione della convenzione urbanistica accessoria e il rilascio del permesso di costruire risalgono al 22 dicembre 2011, ossia alla medesima data di adozione del PTCP (avvenuta con deliberazione del Consiglio provinciale n. 31 del 22 dicembre 2011); adozione poi resa nota con la pubblicazione dell'avviso sul BURL del 18 gennaio 2012.

Alla data in cui è intervenuto il PTCP, il procedimento SUAP 2 era, perciò, concluso e la posizione del privato proponente era da ritenere particolarmente qualificata, stante la stipulazione anche della

convenzione urbanistica. Di tale situazione la Provincia non avrebbe potuto non tenere conto, in quanto la sottoscrizione della convenzione in pari data all'adozione del PTCP – e quindi prima che il Piano potesse assumere concretamente efficacia, sia pure in via interinale – le era stata rappresentata dall'odierna ricorrente mediante la formulazione di osservazioni nel procedimento pianificatorio.

11. Al riguardo, occorre tenere presente che, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, costantemente affermato anche da questa Sezione, la stipulazione di una convenzione urbanistica attribuisce al privato una posizione di affidamento qualificato, che deve essere adeguatamente ponderata dall'Amministrazione laddove questa intenda modificare la disciplina urbanistica dell'area. La modificazione della pianificazione richiede, in questo caso particolare, una motivazione specifica, ordinariamente non richiesta per le scelte di piano, che sono di regola adeguatamente sorrette dai soli criteri generali di impostazione dello strumento (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 5 marzo 2018, n. 615; Id., 25 ottobre 2017, n. 2020; Id., 23 marzo 2015, n. 783; Id., 30 settembre 2014, n. 2404; Id., 22 luglio 2014, n. 1972).

Se è vero perciò che, in linea di principio, la Provincia non sarebbe stata tenuta a motivare specificamente l'imposizione di una disciplina di tutela, nel caso in esame la ponderazione dell'interesse privato era da ritenere necessaria, in considerazione della particolare posizione della parte.

12. Tale onere motivatorio non risulta essere stato assolto dalla Provincia, la quale ha basato la classificazione dell'area come AAS sui soli parametri di carattere generale assunti a questo scopo, e l'inclusione nella RV sulle previsioni della RER, senza prendere in considerazione l'affidamento qualificato del privato.

Anche in sede di controdeduzione alle osservazioni, la Provincia si è limitata a richiamare l'impugnazione da essa stessa proposta contro la delibera comunale di approvazione del progetto SUAP 2 (impugnazione, come detto, respinta in primo grado, con sentenza avverso la quale pende appello), aggiungendo che: *“Vero è che il progetto di SUAP prevede, con un ulteriore spostamento verso sud delle compensazioni, il potenziale ripristino del corridoio ecologico mediante nuovi interventi di mitigazione ambientale; deve essere tuttavia considerato che esse ricadrebbero quasi totalmente nel territorio comunale di Trezzano Rosa (provincia di Milano), su terreni di proprietà privata, nei confronti dei quali nessuna efficacia previsionale può essere esercitata dal Comune di Roncello.*

Si deve pertanto considerare che l'attuazione del SUAP andrebbe a precludere totalmente il corridoio ecologico primario all'interno del Comune di Roncello, nulla potendosi prevedere in relazione alla pianificazione del territorio esterno allo stesso Comune ed alla Provincia di Monza e Brianza”.

In altri termini, la Provincia non esclude affatto che la soluzione oggetto dell'intervento approvato possa essere concretamente idonea a tutelare i valori ambientali, ma fa ricadere sul privato un potenziale difetto di coordinamento tra le competenze della Regione Lombardia (che ha stabilito il tracciato della RER), delle Province di Milano e di Monza e Brianza (nel cui ambito ricadono i territori, rispettivamente, dei Comuni di Trezzano Rosa e di Roncello) e dei Comuni interessati.

13. In definitiva, il ricorso va accolto, nei sensi e nei termini sin qui esposti, con assorbimento delle residue censure. Per l'effetto, deve essere disposto l'annullamento del PTCP, nella parte di interesse della ricorrente.

14. La complessità delle questioni affrontate sorregge, tuttavia, la compensazione delle spese del giudizio tra le parti, salvo il rimborso, in favore della ricorrente, del contributo unificato, da porre a carico della Provincia di Monza e della Brianza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi e nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il PTCP della Provincia di Monza e della Brianza, nella parte di interesse della ricorrente.

Spese compensate, salvo il rimborso, in favore della ricorrente, del contributo unificato, da porre a carico della Provincia di Monza e della Brianza.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Mario Mosconi, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Floriana Venera Di Mauro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Floriana Venera Di Mauro

IL PRESIDENTE

Mario Mosconi

IL SEGRETARIO