



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 2257 del 2013, proposto da:

Soime s.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Ettore Ribolzi, presso il cui studio, in Milano, via Ariosto, 30, è elettivamente domiciliata;

contro

Comune di Cologno Monzese, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani, presso il cui studio, in Milano, Galleria San Babila, 4/A, è elettivamente domiciliato;

Provincia di Milano, non costituita in giudizio;

nei confronti di

Dodici s.r.l., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione n. 1 del 24.1.2013 con cui il Consiglio Comunale di Cologno Monzese ha approvato il piano di governo del territorio e della deliberazione n. 25 del 6 luglio 2012 di adozione del piano

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cologno Monzese;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2014 la dott.ssa Silvia Cattaneo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il presente ricorso, la Soime s.r.l. articola una pluralità di censure, tra violazione di legge ed eccesso di potere, avverso la deliberazione n. 1 del 24.1.2013 con cui il Consiglio Comunale di Cologno Monzese ha approvato il piano di governo del territorio e la deliberazione n. 25 del 6 luglio 2012 di adozione del piano, nella parte in cui dettano la disciplina delle aree, di cui è comproprietaria, inserite nell'ambito di trasformazione AT01 – sub ambito 01d - (aree già incluse, in gran parte, nel parco locale di interesse sovracomunale Est delle Cave), prevedendo la destinazione a parco e l'attribuzione di una capacità edificatoria di 55.000 mq, da realizzare negli altri sub ambiti 01a, 01b e 01c, previa cessione gratuita al Comune di aree a parco in misura di almeno 5 mq per ogni mq di s.l.p. attribuita ai sub ambiti 01a, 01b e 01c.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Cologno Monzese, chiedendo il rigetto nel merito del ricorso.

3. All'udienza del 22 maggio 2014, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. Con il primo motivo, il secondo, il settimo e l'ottavo motivo, il piano di governo del territorio viene censurato per violazione di legge e dell'obbligo di motivazione.

L'amministrazione non avrebbe esaminato le osservazioni presentate dalla ricorrente nella parte in cui venivano richiesti:

- la ripermimetrazione del p.l.i.s.;

- lo stralcio del sub ambito 01d, al fine di individuare nello stesso una superficie avente destinazione edificatoria ove localizzare la volumetria ad esso attribuita;
- l'attribuzione della facoltà di attuazione diretta, da parte privata, di interventi volti alla realizzazione di attrezzature o infrastrutture di interesse pubblico;
- l'esclusione della cascina esistente nel sub ambito 01c dalla capacità edificatoria di 110.000 mq di s.l.p. ed un ulteriore chiarimento, formulato in via subordinata;
- l'indicazione, in sede di piano attuativo, della quantità di superficie fondiaria attribuita al sub ambito 01d da reperire negli altri sub ambiti, da utilizzarsi per fare "atterrare" la volumetria generata dalle aree ricomprese nell'ambito 01d e cedute gratuitamente al Comune.

4.1 I motivi, che possono essere trattati congiuntamente perché strettamente connessi sul piano logico e giuridico, sono infondati.

4.2 La ricorrente ha presentato un'unica, articolata osservazione con la quale ha formulato una pluralità di richieste (fra le quali: la ripermetrazione dell'area a parco; lo stralcio del sub ambito 01d dall'ambito AT01; l'inserimento della facoltà di attuazione diretta, da parte privata, di interventi volti alla realizzazione di infrastrutture di interesse pubblico, in convenzionamento con il Comune; la previsione di un criterio perequativo con l'attribuzione di un identico indice di edificabilità alle aree inserite nell'ambito; la riduzione del rapporto 1/5 tra superficie da cedere per standard e s.l.p. edificatoria; l'aumento della s.l.p. edificabile assegnata al sub ambito 01d e della quantità destinata alla funzione residenziale; la cancellazione della previsione massima di abitanti teorici insediabili; l'esclusione della cascina esistente nel sub ambito 01c dalla capacità edificatoria di 110.000 mq di s.l.p.; l'indicazione della quantità di superficie

fondiarie attribuite al sub ambito 01d da reperire negli altri sub ambiti, da utilizzarsi per fare “atterrare” la volumetria generata dalle aree ricomprese nell’ambito 01d e cedute gratuitamente al Comune; l’eliminazione della previsione della riduzione della capacità edificatoria in caso di ritardo nella presentazione del piano attuativo; lo stralcio dell’area a parcheggio inserita nel sub ambito 01a; lo scomputo degli oneri dell’interramento dell’elettrodotto; la compensazione con un indice di 0,10 s.l.p./mq dell’area gravata da vincolo cimiteriale).

A fronte di una così articolata e complessa osservazione, l’amministrazione ha controdedotto focalizzando l’attenzione sui seguenti punti:

- la perimetrazione di una superficie fondiaria dove trasferire la volumetria attribuita al sub ambito 01d;
- la previsione di un indice fondiario uguale per tutte le aree;
- la riduzione del rapporto 5 mq/mq;
- l’assegnazione di una maggiore quantità di s.l.p., con maggiore residenza e flessibilità d’uso; lo scomputo dei manufatti da demolire; l’individuazione di un ambito su cui far atterrare le volumetrie assegnate all’ambito 01d; lo scomputo degli oneri dell’interramento dell’elettrodotto; la compensazione con un indice di 0,10 s.l.p./mq dell’area gravata da vincolo cimiteriale.

Ad avviso del Collegio, la controdeduzione all’osservazione presentata alla ricorrente non può ritenersi viziata.

Per giurisprudenza costante, le osservazioni dei privati ai progetti di strumenti urbanistici sono un mero apporto collaborativo alla formazione di detti strumenti e non danno luogo a peculiari aspettative.

Da ciò consegue che il rigetto dell’osservazione non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2008, n. 3358; Cons. Stato, sez. VI, 3 luglio 2012, n. 3803).

Non è, in particolare, necessaria una puntuale ed analitica confutazione da parte dell'amministrazione in merito ad ogni specifica questione l'osservazione è articolata.

Nel caso in esame, l'amministrazione ha replicato alle principali argomentazioni del privato: la controdeduzione è, pertanto, idonea a dimostrare che la complessiva osservazione è stata esaminata e ragionevolmente ritenuta in contrasto con gli interessi posti a base del piano di governo del territorio.

4.3 La ricorrente sostiene poi che il mancato accoglimento dell'osservazione, nella parte in cui chiedeva la ripermetrazione dell'area a parco, si tradurrebbe in un ingiustificato aggravamento della sua sfera personale, con violazione del principio di proporzionalità e viziato da illogicità manifesta: la ripermetrazione le avrebbe consentito di disporre direttamente di una superficie fondiaria sulla quale collocare almeno una parte dei volumi attribuiti al sub ambito AT 01d; inoltre per l'esiguità della superficie fondiaria di trasformazione, collocata esclusivamente nei sub ambiti 01a, 01b e 01c, la volumetria attribuita al suo ambito potrà essere realizzata solo in altezza, con tutti i maggiori oneri a ciò conseguenti e solo laddove ciò sia possibile.

Anche la scelta di non attribuire al sub ambito 01d una specifica area di trasformazione sarebbe viziata per eccesso di potere per violazione del principio di proporzionalità, in quanto l'interesse della proprietà verrebbe ingiustificatamente ed illogicamente compresso.

Ugualmente, il mancato accoglimento della richiesta della previsione di un obbligo, da parte dei proprietari degli ambiti 01a, 01b e 01c, di attribuire, in sede di pianificazione attuativa, una parte di superficie fondiaria proporzionale alla volumetria generata dalla cessione delle aree a parco e da realizzare sui sub ambiti, sarebbe illogica e sproporzionata rispetto al fine

pubblico perseguito ciò in quanto la ricorrente sarebbe ingiustificatamente ed eccessivamente penalizzata essendole attribuiti diritti volumetrici che, in assenza di una preordinata area di atterraggio, ma necessariamente da cedere ad un ambito predeterminato, finirebbero per svuotarsi di contenuto economico effettivo.

4.4 Le censure sono infondate.

Per giurisprudenza costante, le scelte di pianificazione urbanistica costituiscono apprezzamento di merito - o sono, comunque, espressione di un'ampia potestà discrezionale - sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o abnormi illogicità (*ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2007, n. 6686).

Tali vizi, nel caso di specie, non sono stati evidenziati dalla ricorrente.

Il maggiore vantaggio e convenienza per il privato di una differente soluzione urbanistica rispetto a quella accolta dall'amministrazione non integra, invero, una causa di manifesta illogicità di quest'ultima.

Né è stato dedotto alcun elemento che dimostri l'assenza di un effettivo valore economico o l'irrealizzabilità della volumetria attribuita al sub ambito in questione.

In ogni caso, i vizi lamentati possono essere esclusi, ravvisando, semmai, il Collegio un'illogicità della scelta operata dall'amministrazione in senso opposto a quanto lamentato dalla ricorrente, e ciò per la peculiare considerazione in cui sono stati tenuti gli interessi economici del privato, stante l'attribuzione di diritti edificatori ad un area che già in precedenza era inclusa in un parco locale di interesse sovracomunale e per la quale è stato previsto un vincolo a parco che - come si vedrà al punto 6.4 - ha natura conformativa (attribuzione che si giustifica, quindi, solamente, a fronte della previsione di un obbligo di cessione gratuita al Comune).

5. Con il terzo motivo la ricorrente lamenta ancora il difetto di motivazione della controdeduzione per avere ignorato l'osservazione nella parte in cui

chiedeva che la disciplina complessiva dell'intero ambito AT01 fosse ispirata al criterio perequativo. La censura è infondata per quanto affermato al punto 4.2, cui si rinvia.

6. La ricorrente contesta poi - sempre con il terzo motivo - la scheda d'ambito nella parte in cui prevede l'attribuzione al sub ambito AT 01d di una s.l.p. massima di 55.000 mq, da realizzare negli altri sub ambiti del comparto, previa cessione gratuita al Comune di aree a parco dell'AT 01d di almeno 5 mq di aree del medesimo sub ambito, per ogni mq di s.l.p. assegnata ai sub ambiti AT 01a, 01b e 01c.

Ad avviso della ricorrente si tratterebbe di un meccanismo ibrido tra perequazione e compensazione urbanistica, illegittimo per contrasto con l'art. 11, c. 1 e 4, l. reg. Lombardia n. 12/2005, per eccesso di potere per sviamento, violazione dei principi di tipicità, proporzionalità e contraddittorietà: l'indice di fabbricabilità attribuito al sub ambito 01d è sensibilmente inferiore a quello attribuito agli altri sub ambiti dell'ambito AT01; inoltre, i diritti edificatori attribuiti non sono pienamente e liberamente commerciabili ma possono essere ceduti solo ai soggetti che attueranno gli interventi negli altri sub ambiti, con grave distorsione del mercato.

6.1 Con il quarto motivo viene dedotto il vizio di violazione di legge ed eccesso di potere per difetto di motivazione e istruttoria, in quanto l'area sarebbe stata assoggettata ad un vincolo espropriativo, reiterato senza la previsione di un indennizzo e senza motivazione.

6.2 Con il quinto motivo la ricorrente lamenta la contraddittorietà ed il difetto di proporzionalità del rapporto 5/1 fra superficie da cedere per standard qualitativi per la realizzazione del parco e la s.l.p. edificatoria attribuita ai sub ambiti AT 01a, 01b e 01c: l'onere della realizzazione dell'area a parco avrebbe dovuto essere ripartito in modo proporzionale fra

le varie proprietà interessate dall'intero ambito territoriale se non anche fra gli altri ambiti di trasformazione soggetti a pianificazione attuativa del Comune.

6.3 Anche queste doglianze - che possono essere trattate congiuntamente - sono infondate.

6.4 La destinazione a parco impresa all'area di proprietà della ricorrente - area inclusa in un parco locale di interesse sovracomunale con la deliberazione della Giunta provinciale di Milano n. 501 del 25.5.2009 - dal piano di governo del territorio (così come dal precedente strumento urbanistico) non configura affatto un vincolo espropriativo bensì un mero vincolo conformativo.

La giurisprudenza, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 179 del 20 maggio 1999, ha, invero, costantemente affermato il carattere non "espropriativo", ma solo conformativo - con esclusione quindi dell'assoggettamento a decadenza, all'obbligo dell'indennizzo e di una pregnante motivazione in caso di reiterazione - di tutti i vincoli di inedificabilità imposti dal piano regolatore, a qualsivoglia titolo, per ragioni lato sensu ambientali, quali il vincolo di "verde attrezzato", il vincolo d'inedificabilità per un parco e per una zona agricola di pregio, la destinazione a verde privato (cfr. Cons. St., sez. VI, 19 marzo 2008, n. 1201; ad. plen., 24 maggio 2007, n. 7; Cass. 19 maggio 2006, n. 11848; Cons. Stato, ad. plen., 16 novembre 2005, n. 9; sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2718; sez. IV, 15 giugno 2004, n. 4010; sez. IV, 8 giugno 2000, n. 3214; Consiglio di Stato, sez. IV, 23/12/2010, n. 9372).

In particolare, la destinazione urbanistica di un'area a zona di "verde pubblico" non assume la natura di vincolo ablatorio o assimilabile, ma rientra nell'ambito della normale conformazione della proprietà privata, espressione del potere di pianificazione del territorio comunale. Infatti, la destinazione a "verde pubblico" di un'area è sussumibile tra le ipotesi di

qualificazione delle zone territoriali omogenee di cui lo strumento urbanistico primario si compone e, anche se pone preclusione all'edificazione implicando l'esclusione della possibilità di realizzare qualsiasi opera edilizia incidente sulla destinazione a verde, rimane comunque espressione delle funzioni di ripartizione in zone del territorio, senza determinare vincoli tali da escludere potenzialmente il diritto di proprietà nella sua interezza (v. in tal senso, con riguardo specifico alla destinazione a "verde pubblico" Cons. St., sez. VI, 20 giugno 2012, n. 3571; 13 luglio 2011, n. 4242; 23 dicembre 2010, n. 9372; sez. V, 11/06/2013, n. 3234)

Nel caso di specie, ad escludere la natura espropriativa del vincolo imposto sulle aree di proprietà della ricorrente, depone, altresì, la previsione di cui all'art. 3.1 delle disposizioni di attuazione del piano dei servizi, che prevede, quale alternativa all'acquisizione della proprietà da parte del Comune, l'attuazione diretta del parco da parte del proprietario.

L'amministrazione non aveva, conseguentemente, alcun obbligo di prevedere, a fronte della destinazione impressa all'area, forme di indennizzo né era tenuta ad una particolare motivazione.

6.5 Quanto all'attribuzione al sub ambito 01d di una capacità edificatoria di 55.000 mq di s.l.p. realizzabile nei sub ambiti AT 01a, 01b e 01c, essa non può qualificarsi quale misura di perequazione, istituto che – come questo Tribunale ha già affermato – trova applicazione solamente quando le caratteristiche ontologiche dei suoli siano simili e tali da renderli tutti destinati all'edificazione, perché solo in tale caso si rende necessario evitare che i diversi proprietari ricevano trattamenti differenziati, mentre non è possibile perequare aree che abbiano caratteristiche ontologiche diverse, giacché in tal caso si creerebbero surrettizie forme di disegualianza, che contrastano con l'art. 3, comma secondo, Cost. (Tar Lombardia, Milano, sez. II, n. 1542/2014).

È, invero, la stessa legge regionale n. 12/2005, all'art. 11, c. 2, ad escludere la perequazione per le aree destinate all'agricoltura e quelle non soggette a trasformazione urbanistica, quali sono, ad avviso del Collegio, quelle di proprietà della ricorrente.

6.6 Non trovano pertanto applicazione le previsioni di cui alla l. reg. Lombardia, n. 12/2005 relative alla perequazione.

Non sussisteva, perciò, nel caso di specie, alcun obbligo in capo alla p.a. di attribuire un identico indice di edificabilità territoriale ai diversi sub ambiti; né si pone un problema di riparto in misura proporzionale dell'onere di realizzazione dell'area a parco tra i vari sub ambiti dell'ambito AT 01 o con gli altri ambiti di trasformazione.

6.7 L'attribuzione di una capacità edificatoria all'ambito AT 01d non può che essere qualificata quale misura di compensazione disposta in conseguenza della previsione dell'obbligo di cessione di almeno 5 mq di area a parco dell'ambito AT 01d per ogni mq di s.l.p. assegnata agli altri tre sub ambiti.

Ad avviso della ricorrente, il p.g.t. violerebbe l'art. 11, l. reg. Lombardia, n. 12/2005, ciò in quanto i diritti edificatori attribuiti al sub ambito AT 01d avrebbero dovuto essere resi pienamente e liberamente commerciabili: non sarebbe quindi legittima la previsione secondo cui la cessione può essere fatta unicamente ai soggetti che attueranno gli interventi sugli altri sub ambiti dell'ambito AT 01.

La censura è priva di fondamento.

Il comma 3 dell'art. 11, l. reg. Lombardia, n. 12/2005, dispone che i diritti edificatori attribuiti, a compensazione della cessione gratuita al comune di aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, siano *“trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo”* ed al comma 4 che *“i diritti edificatori attribuiti a titolo*

di perequazione e di compensazione sono commerciabili”.

Questi sono gli unici limiti posti dalla legge, limiti che certamente consentono all'amministrazione di prevedere una definizione delle aree su cui i diritti edificatori possono essere trasferiti, senza che con ciò ne sia escluso il carattere della commerciabilità (cfr. Cons. Stato, sez. IV, nr. 4546 del 2010; n. 133/2011, secondo cui “[...] non è illegittima, ma – al contrario – conforme e coerente con i dichiarati obiettivi perequativi la previsione in dettaglio degli aspetti e delle modalità della futura cessione di superfici o volumetrie edificabili [...]”).

La conclusione è in linea con quanto questo Tribunale ha affermato circa l'ampiezza dei poteri spettanti all'amministrazione allorché, nell'esercizio dei poteri di pianificazione, delinea gli istituti della compensazione e della perequazione, ben potendo in qualche modo adattare i modelli configurati dalla legislazione regionale al fine di renderli più aderenti alle proprie esigenze contingenti (Tar Lombardia, Milano, sez. II, n. 1542/2014).

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).

La disposizione secondo cui i diritti edificatori attribuiti al sub ambito 01d possono essere ceduti esclusivamente ai sub ambiti 01a, 01b e 01c è pertanto pienamente legittima.

7. Con il sesto motivo, la ricorrente censura, per difetto di motivazione, di istruttoria, irragionevolezza e sproporzionalità, anche alla luce del dettato di cui all'art. 51, l. reg. Lombardia, n. 12/2005, violazione del principio di proporzionalità e del principio dell'equo indennizzo, la scelta dell'amministrazione di prevedere che i 55 000 mq di s.l.n. attribuiti al sub

con un'attribuzione di prevalenza che è superiore a quella di cui
ambito in questione siano utilizzabili in modo rigidamente prefissato fra gli
altri sub ambiti, assumendo la relativa destinazione prevalente, propria di
ciascuno di essi.

La censura è infondata.

Come si è già detto, le scelte di pianificazione urbanistica sono espressione
di un'ampia potestà discrezionale, sottratta al sindacato di legittimità, salvo
che non siano inficiate da errori di fatto o abnormi illogicità (*ex plurimis*
Cons. Stato, sez. IV, 27 dicembre 2007, n. 6686).

Ebbene, anche in questo caso, non sono stati dedotti elementi che palesino
i suddetti macroscopici profili di erroneità o illogicità della scelta urbanistica
operata dall'amministrazione.

È, in particolare, inconferente il richiamo alla previsione di cui all'art. 51, l.
reg. Lombardia, n. 12/2005, il cui comma 1 non esclude affatto, ma anzi
presuppone, il potere dell'amministrazione di disciplinare con il p.g.t. le
destinazioni d'uso delle aree ricomprese all'interno del territorio comunale.

Inoltre, come si è già affermato, non può valere a dimostrare l'illogicità
della scelta, l'invocazione di un mero pregiudizio economico alla sfera del
privato (per la maggiore convenienza della destinazione residenziale).

Quanto alla doglianza secondo cui i diritti edificatori attribuiti non
avrebbero un valore corrispondente all'indennizzo cui la ricorrente avrebbe
avuto diritto in caso di esproprio, essa è meramente affermata e non
supportata dal benché minimo principio di prova.

8. Con il nono motivo la ricorrente contesta la previsione di cui al punto
1.2 della scheda d'ambito il quale prevede che le capacità edificatorie
attribuite ai sub ambiti AT' 01a, 01b, 01c e 01d siano ridotte del 20% ove il
piano attuativo non sia proposto entro due anni dall'intervenuta efficacia
del p.g.t.; del 25% ove il piano non sia proposto entro tre anni e del 30%
ove il piano non sia proposto entro quattro anni.

La ricorrente lamenta, in particolare, il vizio di violazione di legge, difetto di motivazione e di istruttoria per mancato esame in sede di controdeduzioni.

La censura è infondata per quanto affermato al punto 4.2, cui si rinvia.

9. La ricorrente contesta poi - sempre con il nono motivo - l'illegittimità della disposizione sopra richiamata per violazione di legge, alla luce della previsione di cui all'art. 8, l. reg. Lombardia, n. 12/2005 che attribuisce al documento di piano, validità quinquennale, ed eccesso di potere per sviamento e del principio di proporzionalità.

La censura non merita accoglimento.

La disposizione non contrasta con alcuna norma di legge e in particolare con l'art. 8, l. reg. Lombardia, n. 12/2005, norma che non pone un limite al potere discrezionale dell'amministrazione di prevedere modifiche alla disciplina impressa al proprio territorio, articolate nel corso del periodo quinquennale di validità del documento di piano.

Né può ritenersi che la previsione sia viziata per illogicità, ciò in quanto:

- l'onere, concernendo la sola presentazione di una proposta di piano attuativo, non è eccessivamente gravoso;
- il termine minimo di due anni previsto per la presentazione del piano attuativo - rispettando il quale i privati non subiscono alcuna riduzione di volumetria - non è così ristretto da potere essere ritenuto irragionevole;
- la conseguenza del ritardo - consistente in una riduzione di volumetria, pari ad un massimo del 30% - non è pregiudizievole al punto da palesare uno sviamento di potere.

La ponderazione effettuata con la disposizione in esame, rispondendo all'interesse pubblico ad una celere attuazione dell'ambito, non può quindi essere ritenuta affetta da abnorme illogicità.

10. Con il decimo motivo di ricorso la ricorrente contesta il punto 2.5 della scheda d'ambito, ai sensi del quale l'approvazione del piano attuativo è

soggetta al coinvolgimento della Provincia e dei Comuni interessati dal p.l.i.s., che dovranno formulare un parere in merito alle diverse fasi della progettazione, al fine di coordinare i diversi sub ambiti tra di loro e con la situazione di contesto territoriale circostante nonché al fine di rendere più agevole la successiva fase di adozione e di approvazione del piano attuativo, lamentandone l'illegittimità per violazione dei principi di tipicità, proporzionalità e non aggravamento del procedimento.

10.1 Con l'undicesimo motivo, viene invece censurata la previsione di cui al punto 2.6, ai sensi del quale *“ove gli operatori dei diversi sub ambiti non riescano, entro sei mesi dall'intervenuta efficacia del p.g.t., a trovare l'intesa per preparare una comune proposta di piano attuativo ed a darne notizia al Comune, quest'ultimo potrà avviare, a cura e spese degli operatori, la predisposizione di un master plan che sentiti i diversi operatori, la Provincia di Milano ed i Comuni interessati dal p.l.i.s., costituirà – dopo l'approvazione da parte del Consiglio Comunale – quadro di riferimento necessario per ciascuno dei piani attuativi di uno o più sub ambiti in ordine all'assetto complessivo dell'AT, alla corretta allocazione delle funzioni nonché al coordinamento dei diversi sub ambiti tra di loro e con la situazione del contesto territoriale circostante”*.

Ad avviso della ricorrente questa disposizione si pone in contrasto con il principio di tipicità, proporzionalità e sarebbe viziata altresì per illogicità ed ingiustizia manifeste.

10.2 Entrambe le censure sono fondate.

10.3 È opinione dominante sia in dottrina sia in giurisprudenza che la pubblica amministrazione possa emanare soltanto provvedimenti amministrativi previsti dalla legge, in quanto ad essa vengono conferiti poteri tipici e non un potere innominato di disporre.

La tipicità connota la struttura del provvedimento - deve perciò essere previsto dalla legge e corrispondere alla figura riconosciuta dalla legge - la funzione che è chiamato a realizzare - deve avere una causa tipica, deve cioè essere estrinsecazione di un potere espressamente riconosciuto dalla

cioè essere espressione di un potere espressamente riconosciuto dalla legge all'amministrazione per la realizzazione di determinati fini pubblici – l'oggetto, il contenuto ed il relativo procedimento (cfr. Cons. Stato, IV, 28 luglio 1982, n. 525; Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 2000, n. 530, secondo cui i principi di nominatività e di tipicità esigono che ad ogni interesse pubblico vada correlato uno specifico potere in capo all'amministrazione in modo da determinare, in esito al procedimento, un giudizio di coerenza tra potere esercitato e risultato concretamente perseguito; Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 1995, n. 233, con cui si è affermato che il principio di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi comporta che un atto formatosi in un diverso contesto procedimentale ed adottato nell'esercizio di un diverso potere dell'amministrazione, non può essere ricondotto in un altro procedimento, che si perfeziona con elementi diversi).

Questi caratteri, della tipicità e della nominatività, trovano il proprio fondamento, quanto ai provvedimenti che incidono sfavorevolmente sulla sfera giuridica del destinatario, nel principio di legalità dell'azione amministrativa e, per quelli che invece incidono favorevolmente, nei principi di imparzialità e buon andamento.

10.4 In applicazione di questi principi generali, la giurisprudenza, con specifico riferimento al diritto urbanistico, ha affermato che “esiste nell'ordinamento urbanistico non meno che in tutto il diritto pubblico, in applicazione del più generale principio di legalità (che vuole che in uno Stato di diritto non possa una pubblica amministrazione avvalersi di poteri che la legge non le ha previamente conferito), un inderogabile principio di nominatività e tipicità degli strumenti urbanistici: esso è tale per cui una pubblica amministrazione non può adottare, od approvare, una figura di piano di organizzazione del territorio che non corrisponda (per presupposti, competenze, oggetto, funzione ed effetti) ad uno schema già predeterminato, in via generale ed astratta, da una norma primaria

dell'ordinamento. La gestione dell'assetto del territorio è - infatti - una funzione che si estrinseca in una molteplice tipologia di manifestazioni di potestà pubbliche, in cui ciascuna deve essere caratterizzata per legge (a garanzia dei destinatari) da una propria causa, da propri effetti, e da una corrispondente competenza: per modo che non può essere ravvisato sussistere, nell'attuale ordinamento, in capo ad alcun centro amministrativo, un generale ed indifferenziato potere di pianificazione del territorio, libero quanto a mezzi e a forme, capace di incidere sui diritti dei consociati. Gli strumenti urbanistici legittimamente applicabili sono pertanto soltanto quelli previsti - per nome, causa e contenuto - dalla legge; e dunque, al di fuori di un tale numero chiuso, non può legittimamente una Amministrazione procedere ad introdurre nella realtà giuridica qualsivoglia, indicativa o coercitiva che sia, nuova categoria di strumento di pianificazione dell'assetto del territorio" (Cons. Stato, sez.. II, 26 ottobre 1994, n. 883; in termini anche Sez. IV, 28 luglio 1982, n. 525).

10.5 Nel caso di specie, questi principi sono stati violati: la disposizione di cui al punto 2.6 della scheda d'ambito prevede, invero, la predisposizione di uno strumento urbanistico - c.d. master plan - che non trova corrispondenza in alcuna norma dell'ordinamento.

Essa è, pertanto, illegittima per violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi.

10.6 Né può valere quanto replicato dall'amministrazione circa il carattere non cogente del master plan, poiché ciò è smentito dalla chiara lettera del punto 2.6 che delinea lo strumento quale "quadro di riferimento necessario per ciascuno dei piani attuativi di uno o più sub ambiti".

10.7 Il punto 2.6 della scheda d'ambito va pertanto annullato.

10.8 Parimenti illegittimità è il punto 2.5 della scheda d'ambito.

Prevedendo che l'approvazione del piano attuativo sia soggetta ad un

parere della Provincia nonché dei Comuni interessati dal p.i.i.s., il Comune di Cologno Monzese ha modificato il procedimento legislativo previsto agli articoli 12 e 14 della legge regionale lombarda n. 12/2005, norme che non contemplano affatto una tale fase procedimentale.

La previsione si pone, dunque, in contrasto con la legge regionale e con il principio di tipicità degli atti amministrativi, principio che impone all'amministrazione, oltre che di utilizzare gli strumenti previsti dalla legge, di rispettare le norme che regolano il relativo procedimento.

11. Per le ragioni esposte il ricorso è dunque in parte fondato ed in parte infondato. Per l'effetto, il piano di governo del territorio va annullato nei limiti di cui in motivazione.

12. In considerazione dell'esito della controversia, della novità e della complessità di alcune delle questioni trattate, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo accoglie ed in parte lo respinge. Per l'effetto annulla le deliberazioni del Consiglio Comunale di Cologno Monzese n. 25 del 6.7.2012 e n. 1 del 24.01.2013 nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Zucchini, Presidente FF

Stefano Celeste Cozzi, Primo Referendario

Silvia Cattaneo, Primo Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/07/2014

IL SEGRETARIO

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