

Pubblicato il 07/05/2020

**N. 00751/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00672/2012 REG.RIC.**  
**N. 00883/2015 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 672 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Antares s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Roderi ed Angela Turi, con domicilio eletto presso gli avvocati Giorgio Roderi ed Angela Turi, con studio ubicato in Milano, via Legnano, n. 16;

*contro*

Comune di Desio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fossati, con domicilio eletto presso l'avvocato Alberto Fossati, con studio ubicato in Milano, corso di Porta Vittoria, n. 28;

*nei confronti*

Provincia di Monza e Brianza, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luciano Fiori e Mario Viviani, con domicilio eletto presso l'avvocato Mario Viviani, con studio ubicato in Milano, corso di Porta Vittoria, n. 17;

sul ricorso numero di registro generale 883 del 2015, proposto da Antares s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Roderi ed Angela Turi, con domicilio eletto presso gli avvocati Giorgio Roderi ed Angela Turi, con studio ubicato in Milano, via Legnano, n. 16;

*contro*

Comune di Desio, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fossati, con domicilio eletto presso l'avvocato Alberto Fossati, con studio ubicato in Milano, corso di Porta Vittoria, n. 28;

*nei confronti*

Provincia di Monza e Brianza, in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

*A) Quanto al ricorso R.G. n. 672 del 2012:*

*A.1) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

- della deliberazione del Consiglio comunale di Desio 8 novembre 2011, n. 38 recante “*Adozione della Variante al Piano delle Regole e al Piano dei servizi nonché di correzione e rettifica degli atti di PGT*”;

- della deliberazione della Giunta comunale di Desio 6 dicembre 2011 n. 149 recante “*presa d'atto delle correzioni ed integrazioni del testo della variante al PGT adottata con Deliberazione C.C. n. 38/2011*”, pubblicata sul B.U.R.L. del 15 febbraio 2012, n. 7;

- della deliberazione del Consiglio Provinciale di Monza e Brianza 22 dicembre 2011, n. 31 recante “*adozione del PTCP per la Provincia di Monza e Brianza*”, pubblicata sul B.U.R.L. del 18 gennaio 2012, n. 3;

*A.2) Per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 6 novembre 2012:*

- della delibera del Consiglio comunale di Desio 3 luglio 2012, n. 35, recante “*Esame controdeduzioni alle osservazioni presentate alla variante di PGT – Approvazione definitiva*”;

- della delibera della Giunta comunale di Desio 21 agosto 2012, n. 198, recante “*Varianti al PGT approvate dal Consiglio Comunale con Deliberazione 3 luglio 2012 – presa d’atto del testo come modificato a seguito dell’approvazione definitiva*”;

A.3) Per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 dicembre 2013:

- della delibera del Consiglio provinciale di Monza e della Brianza 10 luglio 2013, n. 16, recante “*Esame proposta di merito e approvazione Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Monza e della Brianza*”;

B) Per quanto riguarda il ricorso R.G. n. 883/2015:

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Desio 24 settembre 2014, n. 47, recante “*Esame delle controdeduzioni alle osservazioni presentate agli atti costituenti il nuovo PGT, adottato con Deliberazione C.C. n. 4 del 6.2.2014. Approvazione definitiva*”, pubblicata sul B.U.R.L. – serie avvisi e concorsi n. 10 del 4 marzo 2015;

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Desio 6 febbraio 2014, n. 4, recante “*Variante generale degli atti di PGT – Adozione*”;

- di ogni altro atto o provvedimento alla stessa preordinato, conseguente o connesso;

*E per il risarcimento*

di tutti i danni patiti e *patiendi* in ragione della condotta illecita delle Amministrazioni, richiesto sia nel ricorso R.G. n. 672/2012 che nel ricorso R.G. n. 883/2015.

Visti i ricorsi, i ricorsi per motivi aggiunti depositati nel giudizio R.G. n. 672/2012, ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Desio (in entrambi i giudizi) e della Provincia di Monza e Brianza (nel giudizio R.G. n. 883/2015);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Lorenzo Cordi' nell'udienza del giorno 28 aprile 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in audioconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18

e dal decreto del Presidente del T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano n. 6/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

*A. Il giudizio R.G. n. 672/2012.*

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio in epigrafe Antares s.r.l. chiede l'annullamento:

a) della deliberazione del Consiglio comunale di Desio 8 novembre 2011, n. 38 recante “*Adozione della Variante al Piano delle Regole e al Piano dei servizi nonché di correzione e rettifica degli atti di PGT*”;

b) della deliberazione della Giunta comunale di Desio 6 dicembre 2011, n. 149 recante “*presa d'atto delle correzioni ed integrazioni del testo della variante al PGT adottata con Deliberazione C.C. n. 38/2011*”, pubblicata sul B.U.R.L. del 15 Febbraio 2012, n. 7;

c) della deliberazione del Consiglio provinciale di Monza e Brianza 22 dicembre 2011, n. 31 recante “*adozione del PTCP per la Provincia di Monza e Brianza*”, pubblicata sul B.U.R.L. del 18 gennaio 2012, n. 3.

1.1. La ricorrente chiede, inoltre, il risarcimento di tutti i danni patiti e *patiendi* in conseguenza delle condotte (ritenute illecite) delle Amministrazioni intimate.

2. In punto di fatto, la ricorrente espone di essere proprietaria di un compendio comunale sito nei territori dei comuni di Desio, Lissone e Muggiò, avente una estensione complessiva pari a 160.000 mq. Secondo Antares s.r.l. tale area, collocata in fregio all'asse viario della S.S. n. 36, risulterebbe parte di un sistema consolidato di attività produttive. Nonostante la “*vocazione edificatoria*” del compendio, l'Amministrazione comunale ostacolerebbe i progetti presentati nel 1996 e nel 2002. Nel 2007 la ricorrente chiede al comune di Desio di adeguare lo strumento urbanistico vigente “*in modo da recepire e comprendere la realizzazione di edifici commerciali per una capacità edificatoria di 22.000 mq di cui 15.000 mq per una superficie di vendita*”. Il Comune

approva il P.G.T. del 2009 che prevede un ambito (denominato “*ATR4*”) di trasformazione e destinazione terziaria e commerciale. La ricorrente chiede, allora, l’approvazione di un Piano attuativo *ex* articolo 14 della L.r. n. 12 del 2005. L’Amministrazione adotta il Piano che prevede la realizzazione di un centro commerciale (per mq. 24.280) e di una torre direzionale (di mq. 11.420). Il Piano prevede, inoltre, una serie di opere di interesse pubblico e di cessione di aree a servizi. La ricorrente presenta, inoltre, richiesta di autorizzazione commerciale ma successivamente chiede di sospendere il procedimento di rilascio per via di alcuni procedimenti penali seppur non relativi a persone legate ad Antares s.r.l.

2.1. Effettuate le premesse riassunte al punto che precede, la ricorrente evidenzia come il comune di Desio approvi la variante oggetto di impugnazione che, *ex aliis*, elimina l’ambito di trasformazione “*ATR4*” ed include l’area di proprietà di Antares s.r.l. nelle zone destinate all’agricoltura e alla compensazione ambientale. La Giunta comunale approva, inoltre, la delibera n. 149 del 2011 con cui prende atto delle correzioni ed integrazioni al testo della variante. La Provincia di Monza e Brianza approva, invece, il P.T.C.P. che inserisce l’area negli ambiti agricoli di interesse strategico.

3. La ricorrente articola dieci motivi di ricorso.

3.1. Con il primo motivo la ricorrente deduce l’illegittimità degli atti in quanto il Consiglio comunale, in luogo che approvare una mera variante, stravolgerebbe gli assi portanti del P.G.T.

3.2. Con il secondo motivo la ricorrente nota come la delibera azzeri ogni previsione edificatoria del Documento di Piano che verrebbe, in tal modo, privato dell’*ubi consistam* proprio di tale documento.

3.3. Con il terzo motivo la ricorrente deduce l’illegittimità della delibera nella parte in cui viola le previsioni che assegnano al Documento di Piano il ruolo di scenario di sviluppo condiviso da parte della Comunità.

3.4. Con il quarto motivo la ricorrente deduce lo sviamento di potere notando come la variante incida sulla “*ossatura*” del P.G.T., travalicando quelli che sono

ritenuti limiti intrinseci necessari di un simile tipo di intervento.

3.5. Con il quinto motivo la ricorrente deduce la contraddittorietà e pretestuosità della motivazione adottata dal Comune che giustifica l'eliminazione degli ambiti in ragione della loro non attuazione nell'arco temporale di circa 25 mesi, non tenendo conto del Piano già adottato e della vocazione dell'area.

3.6. Con il sesto motivo la ricorrente deduce la carenza della necessaria attività istruttoria propedeutica alla scelta urbanistica adottata.

3.7. Con il settimo motivo la ricorrente deduce l'incompetenza della Giunta all'adozione di correzioni ed integrazioni degli elaborati in quanto incidenti su atto del Consiglio comunale.

3.8. Con l'ottavo motivo la ricorrente deduce la contraddittorietà intrinseca del P.T.C.P. provinciale nella parte in cui esclude, nelle norme generali, il carattere strategico delle aree di espansione ma imprime tale carattere con riferimento all'ATR4 del comune di Desio. Deduce, inoltre, il difetto di motivazione del provvedimento non risultando ragioni tecniche o di altra natura che possano giustificare la scelta.

3.9. Con il nono motivo la ricorrente deduce la carenza di istruttoria circa il carattere agricolo dell'area e l'omessa considerazione dell'assetto in precedenza impresso dalla previsione relativa all'ATR4.

3.10. Con il decimo motivo la ricorrente deduce la carenza di rilievo agricolo dell'area di proprietà.

4. In data 4 maggio 2012 si costituisce in giudizio il comune di Desio chiedendo di dichiarare il ricorso inammissibile, improcedibile o, comunque, infondato. Conclusioni sostanzialmente omologhe rassegna la Provincia di Monza e Brianza nel controricorso depositato in data 18 maggio 2012.

5. Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 6 novembre 2012 la ricorrente impugna:

a) la delibera del Consiglio comunale di Desio 3 luglio 2012, n. 35, recante *“Esame controdeduzioni alle osservazioni presentate alla variante di PGT –*

*Approvazione definitiva*”;

b) la delibera della Giunta comunale di Desio 21 agosto 2012, n. 198, recante “*Varianti al PGT approvate dal Consiglio Comunale con Deliberazione 3 luglio 2012 – presa d’atto del testo come modificato a seguito dell’approvazione definitiva*”.

6. Il ricorso richiama tutti i motivi articolati avverso gli atti comunali impugnati con l’atto introduttivo del giudizio deducendo l’invalidità derivata dei provvedimenti gravati. In particolare, sono richiamati tutti i motivi illustrati *sub* 3.1 – 3.7.

7. In data 13 dicembre 2013 la ricorrente deposita un nuovo ricorso per motivi aggiunti con il quale impugna la delibera del Consiglio provinciale di Monza e della Brianza 10 luglio 2013 n. 16, recante “*Esame proposta di merito e approvazione Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Monza e della Brianza*”.

7.1. La ricorrente impugna, quindi, il P.T.C.P. della Provincia di Monza e Brianza censurando la scelta di confermare l’area di proprietà all’interno degli ambiti destinati all’attività agricola di interesse strategico.

7.2. Antares s.r.l. articola quattro motivi di ricorso.

7.2.1. Con il primo motivo la ricorrente lamenta l’illegittimità della scelta nella parte in cui non tiene conto dell’effettivo stato dei luoghi e dell’apporto procedimentale con il quale si evidenzia, in sostanza, la mancanza di coerenza della previsione provinciale.

7.2.2. Con il secondo motivo la ricorrente deduce la contraddittorietà intrinseca del P.T.C.P. nella parte in cui esclude, nelle norme generali, il carattere strategico delle aree di espansione ma imprime tale carattere con riferimento all’ATR4 del comune di Desio. Deduce, inoltre, il difetto di motivazione del provvedimento non risultando ragioni tecniche o di altra natura che possano giustificare la scelta e la lesione dell’affidamento del privato alla trasformazione dell’area.

7.2.3. Con il terzo motivo la ricorrente osserva come l’area sia priva di vocazione agricola essendo carente di vegetazione e di valenza paesaggistica

di tipo rurale.

7.2.4. Con il quarto motivo la ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento provinciale che non tiene conto delle indicazioni contenute nella delibera regionale n. 8/8059 del 2008. Delibera che impone di considerare agricole strategiche le sole aree che presentino elementi di particolare rilievo per l'attività agricola.

7.2.5. Con il quinto motivo la ricorrente deduce la violazione della previsione di cui all'articolo 24, comma 4, del P.T.R. che consente di inserire nella rete verde provinciale le sole aree che presentano elementi naturalistici (*“sistema di boschi, alberate e spazi verdi”*, etc.) e che hanno connotati paesaggistici rurali o equipaggiamenti verdi ad elevata potenzialità di fruizione.

8. In vista dell'udienza del 23 aprile 2015 le parti provvedono a depositare memorie difensive conclusive. All'udienza del 23 aprile 2015 la parte ricorrente chiede rinvio per la trattazione congiunta della causa con il ricorso R.G. n. 883/2015.

9. A seguito dell'istanza di rinvio e trattazione congiunta depositata in data 20 gennaio 2020, l'udienza per la trattazione del merito del ricorso è fissata per il 28 aprile 2020. In vista di tale udienza le parti depositano memorie conclusive finali; l'Amministrazione comunale deposita anche memoria di replica.

9.1. Il Comune di Desio evidenzia, nella memoria conclusiva, come l'Amministrazione adotti, *medio tempore*, un'altra variante generale al P.G.T. (delibera del Consiglio Comunale n. 4 del 6 febbraio 2014) impugnata dinanzi a questo Tribunale (R.G. n. 883/2015). Si tratta di una delibera con la quale il Comune conferma sostanzialmente, con riferimento all'area di proprietà della ricorrente, la disciplina urbanistica prevista dal previgente P.G.T. impugnato. Ne deriva secondo l'Amministrazione l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, decretabile – secondo la tesi comunale – anche in presenza di domanda risarcitoria stante la genericità della stessa.

9.2. L'Amministrazione comunale e la Provincia insistono nelle rispettive conclusioni illustrando le relative difese.



9.3. All'udienza del 28 aprile 2020 (tenutasi secondo le modalità di cui all'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18), la causa è trattenuta in decisione.

*B. Il ricorso R.G. n. 883/2015.*

10. Con il ricorso indicato in epigrafe la ricorrente chiede l'annullamento:

a) della deliberazione del Consiglio Comunale di Desio 24 settembre 2014, n. 47, recante “*Esame delle controdeduzioni alle osservazioni presentate agli atti costituenti il nuovo PGT, adottato con Deliberazione C.C. n. 4 del 6.2.2014. Approvazione definitiva*”, pubblicata sul B.U.R.L. – serie avvisi e concorsi n. 10 del 4 marzo 2015;

b) della deliberazione del Consiglio Comunale di Desio 6 febbraio 2014, n. 4, recante “*Variante generale degli atti di PGT – Adozione*”;

c) di ogni altro atto o provvedimento alla stessa preordinato, conseguente o connesso.

10.1. Chiede, inoltre, la condanna al risarcimento di tutti i danni patiti e *patendi* in ragione della condotta illecita dell'Amministrazione.

11. La ricorrente, evidenziata la connessione con il ricorso R.G. n. 672/2012 e richiamate le circostanze fattuali espone nell'atto introduttivo di tale giudizio, deduce che la nuova variante conferma, in sostanza, la scelta urbanistica in precedenza adottata dall'Amministrazione con riferimento all'area di proprietà di Antares s.r.l. In particolare, la nuova delibera classifica le aree in parte come “*zone agricole aperte*” e in parte come “*verde urbano – giardini*”.

12. Antares s.r.l. articola sei motivi di ricorso.

12.1. Con il primo motivo la ricorrente deduce l'erroneità della decisione urbanistica evidenziando come tale decisione non sia preceduta da puntuale istruttoria, non tenga conto della collocazione dell'area e della ritenuta vocazione edificatoria della stessa.

12.2. Con il secondo motivo la ricorrente deduce la sostanziale vanificazione della funzione del Documento di Piano del P.G.T. Osserva, inoltre, come la

variante non tenga conto dello sviluppo demografico della città né delle precedenti scelte urbanistiche.

12.3. Con il terzo motivo la ricorrente deduce la carenza di motivazione e il *deficit* di istruttoria.

12.4. Con il quarto motivo la ricorrente deduce l'illegittimità della variante nella parte in cui sovradimensiona gli *standards* destinando ad aree a servizi una porzione del territorio pari al triplo di quanto previsto dalla Legge.

12.5. Con il quinto motivo la ricorrente deduce l'illegittimità delle previsioni di Piano che impediscono l'insediamento di grandi strutture di vendita con conseguente violazione delle previsioni di cui agli articoli 3 della Legge n. 148/2011, 31 e 34 della Legge n. 214/2011.

12.6. Con il sesto motivo di ricorso la ricorrente deduce la carenza di istruttoria e di puntuale motivazione della scelta di precludere l'insediamento di grandi strutture di vendita.

13. Si costituisce in giudizio il comune di Desio chiedendo di dichiarare il ricorso inammissibile o infondato. Non provvede a costituirsi in giudizio la Provincia di Monza e Brianza seppur ritualmente intimata.

14. In vista dell'udienza pubblica del 28 aprile 2020 le parti depositano memorie conclusive insistendo nelle rispettive difese. L'Amministrazione deposita, inoltre, memoria di replica.

15. All'udienza del 28 aprile 2020 (tenutasi secondo le modalità di cui all'articolo 84 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18), la causa è trattenuta in decisione.

### *C. Riunione dei giudizi.*

16. Preliminarmente il Collegio ritiene sussistenti i presupposti per la riunione dei giudizi R.G. n. 672/2012 e R.G. n. 883/2015, la cui verifica è rimessa ad una valutazione discrezionale del Collegio (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 7 giugno 2018, n. 4647). Nel caso di specie, i giudizi riguardano le scelte comunali di imprimere all'area di proprietà una destinazione agricola (anche alla luce delle decisioni adottate dalla Provincia) e, pertanto, sussiste

una connessione oggettiva degli stessi afferendo i giudizi alla medesima vicenda procedimentale.

*D. Sulla domanda di annullamento degli atti comunali impugnati con il ricorso introduttivo ed il primo ricorso per motivi aggiunti del giudizio R.G. n. 672/2012.*

17. Entrando in *medias res*, occorre prendere l'abbrivio dall'azione di annullamento proposta avverso gli atti comunali di cui al ricorso R.G. n. 672/2012. L'Amministrazione comunale ne eccepisce l'improcedibilità in considerazione del nuovo assetto giuridico conferito con i provvedimenti oggetto del ricorso R.G. n. 883/2015 con conseguente carenza di interesse alla decisione.

17.1. L'eccezione è fondata nei termini di seguito esposti.

17.2. Secondo una parte della giurisprudenza amministrativa, *“allorché nelle more del giudizio di impugnazione di una prescrizione urbanistica intervenga altro strumento, completamente sostitutivo del precedente, più nessun interesse a discutere sul precedente strumento urbanistico può residuare, e ciò anche quando il nuovo abbia riprodotto la prescrizione impugnata, palesandosi altrimenti un'eventuale pronuncia sul primo atto inutiliter data”* (T.A.R. per la Lombardia, Sez. II, 30 luglio 2018, n. 1877 che richiama T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 15 marzo 2018, n. 731; Id., Sez. I, 26 giugno 2017, n. 1435; Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 giugno 2010, n. 3538). Tale giurisprudenza introduce un'eccezione nella ipotesi in cui lo scrutinio degli atti sia funzionale alla deliberazione dell'eventuale domanda risarcitoria precisando, tuttavia, che la disposizione di cui all'articolo 34 c.p.a. *“deve applicarsi in via restrittiva e quindi si può accertare l'illegittimità degli atti ai fini risarcitori soltanto laddove la relativa domanda sia stata proposta nello stesso giudizio, oppure quando la parte ricorrente dimostri che ha già incardinato un separato giudizio di risarcimento o che è in procinto di farlo; in mancanza di tali adempimenti il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (cfr., ex multis, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 30 giugno 2017, n. 1471; 14 marzo 2017, n. 621; 26 luglio 2016, n. 1501)”* (T.A.R. per la Lombardia –

sede di Milano, sez. II, 15 marzo 2018, n. 731; negli stessi termini cfr., inoltre, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 1 febbraio 2019, n. 222).

17.3. In sostanza, secondo la giurisprudenza sopra indicata, la “*sostituzione*” delle previsioni del Piano con nuove prescrizioni urbanistiche, pur integralmente confermativa, determina il venir meno dell’interesse a ricorrere che sorregge il solo eventuale nuovo ricorso proposto avverso tali previsioni. Aderendo ad una simile impostazione la domanda di annullamento risulta, quindi, improcedibile. Né una diversa soluzione pare potersi affermare in ragione dell’intervenuta proposizione della domanda di risarcimento del danno. La cognizione dei motivi di ricorso condotta nell’ambito della domanda di risarcimento del danno non elide la possibilità di decretare l’improcedibilità della diversa domanda di annullamento trattandosi, come evidente, di due azioni, comunque, distinte e, come tali, suscettibili di sorti processuali differenti.

17.4. Una diversa soluzione potrebbe, piuttosto, derivare dalla diversa teorica secondo cui “*l’eventuale annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento di approvazione [della] variante implicherebbe la reviviscenza della disciplina introdotta da quella precedente, sicché permane l’interesse di parte ricorrente a coltivare [l’impugnazione]*” (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano – Sez. II, ordinanze 9 ottobre 2019, n. 2115 e n. 2116; T.A.R. per la Liguria – sez. I, 30 agosto 2018, n. 683; T.A.R. per la Puglia - sede di Bari, Sez. II, 20 marzo 2012, n. 580; T.A.R. per il Veneto, sez. I, 8 febbraio 1996, n. 156; T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, sez. II, 02 novembre 2000, n. 8874). Dello stesso avviso si mostra parte della giurisprudenza del Giudice d’Appello a partire dalla decisione dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 2 aprile 1984 secondo cui “*l’annullamento di una previsione contenuta in una variante ad un piano regolatore generale comporta la reviviscenza della destinazione preesistente*” (cfr., nella giurisprudenza successiva, Consiglio di Stato, sez. IV, 20 febbraio 1998, n. 312; Id., sez. IV, 6 maggio 2004, n. 2800, con *ivi* ulteriori citazioni; Consiglio di Stato, Sez. V, 22 febbraio 2007, n. 954). Aderendo ad una simile

teorica dovrebbe postularsi il persistente interesse alla decisione della domanda di annullamento stante la possibilità di ottenere il bene della vita a cui mira l'azione nel caso di duplice annullamento della regolazione urbanistica. In sostanza, vi sarebbe un interesse alla decisione del ricorso, condizionata, tuttavia, dall'esito del ricorso R.G. n. 883/2015 (cfr., per simile ricostruzione, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano – Sez. II, ordinanze 9 ottobre 2019, n. 2115 e n. 2116).

17.4.1. Deve, tuttavia, osservarsi come, nel caso di specie, la domanda di annullamento articolata nel ricorso R.G. n. 883/2015 risulti priva di fondamento per le ragioni che si esporranno *infra* (cfr. i punti di cui alla lettera “G” della presente sentenza). Ne consegue che, pur aderendo alla teorica sopra illustrata, non sarebbe, comunque, predicabile un interesse concreto alla decisione di merito sulla domanda di annullamento.

17.5. In ragione di quanto esposto la domanda di annullamento proposta nel giudizio R.G. n. 672/2012 deve dichiararsi improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lettera c), c.p.a., nella parte relativa agli atti comunali oggetto del giudizio. In particolare, è improcedibile il ricorso introduttivo nella parte in cui si chiede l'annullamento: a) della deliberazione del Consiglio comunale di Desio 8 novembre 2011, n. 38 recante “*Adozione della Variante al Piano delle Regole e al Piano dei servizi nonché di correzione e rettifica degli atti di PGT*”; b) della deliberazione della Giunta comunale di Desio 6 dicembre 2011, n. 149 recante “*presa d'atto delle correzioni ed integrazioni del testo della variante al PGT adottata con Deliberazione C.C. n. 38/2011*”, pubblicata sul B.U.R.L. del 15 Febbraio 2012 n. 7. E', altresì, improcedibile la domanda di annullamento di cui al ricorso per motivi aggiunti depositato in data 6 novembre 2012 con la quale la ricorrente impugna: a) la delibera del Consiglio comunale di Desio 3 luglio 2012, n. 35, recante “*Esame controdeduzioni alle osservazioni presentate alla variante di PGT – Approvazione definitiva*”; b) la delibera della Giunta comunale di Desio 21 agosto 2012, n. 198, recante “*Varianti al PGT approvate dal Consiglio*”.

*Comunale con Deliberazione 3 luglio 2012 – presa d’atto del testo come modificato a seguito dell’approvazione definitiva”.*

*E. Sulla domanda di annullamento proposta avverso gli atti della Provincia di Monza e Brianza nel giudizio R.G. n. 672/2012.*

18. Passando alla disamina della domanda di annullamento degli atti provinciali si rammenta, in primo luogo, come, con il ricorso introduttivo, Antares s.r.l. chieda, in *parte qua*, l’annullamento della deliberazione del Consiglio provinciale di Monza e Brianza 22 dicembre 2011, n. 31 recante “*adozione del PTCP per la Provincia di Monza e Brianza*” e pubblicata sul B.U.R.L. del 18 gennaio 2012, n. 3. Con il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 dicembre 2013 Antares s.r.l. chiede, invece, l’annullamento della delibera del Consiglio provinciale di Monza e della Brianza 10 luglio 2013 n. 16, recante “*Esame proposta di merito e approvazione Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Monza e della Brianza*”.

19. Entrambe le domande di annullamento avverso gli atti provinciali contenute nell’alveo del giudizio R.G. n. 672/2012 sono esaminate in questa sezione della presente sentenza.

20. Prendendo le mosse dal ricorso introduttivo si osserva come Antares s.r.l. proponga tre motivi di ricorso avverso la deliberazione del Consiglio provinciale di Monza e Brianza 22 dicembre 2011, n. 31 recante “*adozione del PTCP per la Provincia di Monza e Brianza*”.

21. Con il primo di tali motivi la ricorrente deduce la contraddittorietà intrinseca del P.T.C.P. provinciale nella parte in cui esclude, nelle norme generali, il carattere strategico delle aree di espansione ma imprime tale carattere con riferimento all’ATR4 del comune di Desio. Deduce, inoltre, il difetto di motivazione del provvedimento non risultando ragioni tecniche o di altra natura che possano giustificare la scelta.

21.1. Il motivo è infondato.

21.2. Osserva il Collegio come l’indicazione contenuta al punto 6.7 della Relazione del P.T.C.P. (secondo cui non possono essere qualificati ambiti di

interesse strategico le aree di espansione dei P.R.G. vigenti o gli ambiti di trasformazione dei P.G.T. vigenti) costituisca, come correttamente dedotto dalla difesa provinciale, un criterio di massima per l'azione amministrativa la cui *ratio* si rinviene nella ritenuta necessità di mantenimento della destinazione impressa e, in particolare, delle prospettive di espansione o trasformazione dell'area che risultano astrattamente non conciliabili con il riconoscimento della diversa valenza agricola o paesaggistica.

21.3. Individuata la *ratio* dell'indicazione se ne comprende la valenza meramente orientativa e non prescrittiva e, inoltre, si ravvisa la conformità e non la contraddittorietà della prescrizione relativa all'ATR4 del comune di Desio. Difatti, proprio la *ratio* sopra indicata impone una verifica concreta dello stato delle aree e delle stesse prospettive tracciate dai procedimenti comunali che le interessano. Deve, infatti, considerarsi come non solo, alla data di adozione del P.T.C.P., le aree risultino classificate come “*destinate all'agricoltura*” e “*congiuntamente individuate anche come aree di compensazione ambientale in parte di tipo prioritario*” (in base alla variante al P.G.T. adottata in data 6 dicembre 2011), ma che, proprio tale scelta urbanistica rifletta la vocazione agricola “*storica*” delle aree, come risulta anche dalla compiuta disamina svolta dalla difesa dell'Amministrazione comunale. La scelta della Provincia, oltre ad ancorarsi ad un dato formale, si salda, quindi, ad un valutazione sostanziale relativa sia alla vocazione delle aree che alle valutazioni effettuate dall'Amministrazione comunale la quale, all'epoca di redazione del Documento impugnato, già muta le proprie determinazioni urbanistiche al fine di perseguire gli obiettivi di contenimento del consumo del suolo e di conservare una pur flebile (ma, proprio per questo, maggiormente meritevole di tutela) connessione ecologica.

22. Né colgono nel segno le censure relative al ritenuto difetto di motivazione del provvedimento che Antares s.r.l. deduce evidenziando la carenza di ragioni tecniche o di altra natura che possano giustificare la scelta. Censure che possono esaminarsi congiuntamente a quelle racchiuse nel secondo e nel

terzo dei motivi di ricorso avverso l'atto provinciale contenuti nel ricorso introduttivo del giudizio (nono e decimo motivo secondo l'ordine di esposizione di Antares s.r.l.). Con tali motivi, infatti, la ricorrente deduce: a) la carenza di istruttoria circa il carattere agricolo dell'area e l'omessa considerazione dell'assetto in precedenza impresso dalla previsione relativa all'ATR4; b) la carenza di rilievo agricolo dell'area di proprietà.

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

22.2. In sostanza, la giurisprudenza consente il controllo giurisdizionale dell'operato dell'Amministrazione avendo riguardo, *ex aliis*, alla coerenza della disciplina con gli *“scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio”*, alla ragionevolezza e non arbitrarietà delle scelte, e, in ultimo



(seppur costituisca, invero, il *primum movens* di ogni valutazione discrezionale), alla corretta disamina e verifica della situazione di fatto correlata alle esigenze che l'Amministrazione intende perseguire.

22.3. Nel caso di specie, la decisione provinciale risulta esente dalle censure articolate da Antares s.r.l. L'area ha una notevole estensione ed è posta in continuità con altri A.A.S.; circostanza che giustifica l'inserimento in simili ambiti al fine di preservarne la valenza agricola che la stessa ontologicamente esprime. L'Amministrazione provinciale osserva, inoltre, come l'alta valenza agricola delle aree emerga dalla consultazione della banca dati dell'E.R.S.A.F. (Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste) che attribuisce all'area "*valore agricolo alto*". Inoltre, la circostanza che l'immobile sia collocato all'interno dell'area di ricarica diretta degli acquiferi individuati alla tavola 9 del P.T.C.P. e sia inserito nella rete verde di ricomposizione paesaggistica rende esente da emende la decisione provinciale anche per le ragioni che si esporranno *infra* in relazione al P.G.T. comunale.

22.4. In ragione di quanto esposto la domanda di annullamento contenuta nel ricorso introduttivo e relativa agli atti provinciali deve ritenersi infondata.

23. Risultano parimenti infondati i motivi contenuti nel ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 dicembre 2013 con il quale Antares s.r.l. chiede, invece, l'annullamento della delibera del Consiglio provinciale di Monza e della Brianza 10 luglio 2013 n. 16, recante "*Esame proposta di merito e approvazione Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Monza e della Brianza*".

24. Con il primo motivo dell'atto in esame Antares s.r.l. lamenta l'illegittimità della scelta nella parte in cui non tiene conto dell'effettivo stato dei luoghi e dell'apporto procedimentale con il quale si evidenzia, in sostanza, la mancanza di coerenza della previsione provinciale.

24.1. La censura è infondata.

24.2. La decisione provinciale non consiste in una acritica adesione alla soluzione urbanistica comunale ma si fonda su un apprezzamento proprio

dell'Ente provinciale. Lo testimoniano, *in primis*, le circostanze indicate ai precedenti punti 22 – 22.3 a cui si rinvia. Costituisce ulteriore attestazione del giudizio espresso l'esito della disamina della vicenda amministrativa all'attenzione del Collegio. Si osserva, infatti, come sia la Provincia ad evidenziare al Comune la criticità del contesto in esame e l'esigenza di limitare il consumo di suolo e il processo di saldatura delle aree urbane di Comuni contermini conservando, per converso, la residua connessione ecologica. E', successivamente, lo stesso Comune ad avanzare la proposta di inserimento dell'area nel novero degli ambiti di interesse strategico in considerazione delle caratteristiche della stessa. Una proposta che la Provincia accoglie rinvenendo i presupposti previsti dalla normativa in materia la cui ricorrenza è sancita dalle considerazioni che precedono.

24.3. Il motivo è, quindi, infondato e meritevole di reiezione.

25. Con il secondo motivo dell'atto in esame la ricorrente deduce la contraddittorietà intrinseca del P.T.C.P. nella parte in cui esclude, nelle norme generali, il carattere strategico delle aree di espansione ma imprime tale carattere con riferimento all'ATR4 del comune di Desio. Deduce, inoltre, il difetto di motivazione del provvedimento non risultando ragioni tecniche o di altra natura che possano giustificare la scelta e la lesione dell'affidamento del privato alla trasformazione dell'area. Può, inoltre, esaminarsi in questa sede anche il terzo motivo con il quale la ricorrente osserva come l'area sia priva di vocazione agricola essendo sfornita di vegetazione e di valenza paesaggistica di tipo rurale.

25.1. I motivi sono infondati.

25.2. In ordine alla prima parte delle censure del secondo motivo e in relazione alle doglianze del terzo motivo può rinviarsi alle motivazioni esposte ai punti 21-21.3 e 22-22.3 della presente sentenza trattandosi di questioni già esaminate in quelle sedi. La ricorrente si limita, infatti, ad aggiungere un ulteriore profilo rispetto alle censure già articolate con il ricorso introduttivo del giudizio e relative alla delibera di adozione del P.T.C.P. Il riferimento è alla

ritenuta lesione dell'affidamento all'edificazione dell'area come previsto dal precedente P.G.T. comunale. Sul punto si osserva come una costante giurisprudenza ritenga che le decisioni urbanistiche (ivi compresi le determinazioni provinciali comunque afferenti alla pianificazione) possano risultare limitate da determinazioni tali da fondare legittime aspettative *“potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo”* (cfr., T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 21 gennaio 2019, n. 119, e giurisprudenza ivi citata al punto 2.3; cfr. inoltre, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 30 maggio 2019, n. 1235; Id., 21 novembre 2019, n. 2456).

25.3. Il principio esposto vale, *mutatis mutandis*, anche in relazione alla fattispecie in esame rispetto alla quale si osserva come difetti, *ex aliis*, una condotta precedente della stessa Provincia tale da poter ingenerare un legittimo affidamento ad una decisione diversa da quella adottata.

26. Può, ora, incentrarsi la disamina sul quarto e quinto motivo di ricorso. Con il primo di tali motivi Antares s.r.l. deduce l'illegittimità del provvedimento provinciale che non terrebbe conto delle indicazioni contenute nella delibera regionale n. 8/8059 del 2008. Delibera che impone di considerare agricole strategiche le sole aree che presentino elementi di particolare rilievo per l'attività agricola. Con il secondo di tali motivi la ricorrente deduce la violazione della previsione di cui all'articolo 24, comma 4, del P.T.R. che consente di inserire nella rete verde provinciale le sole aree che presentano elementi naturalistici (*“sistema di boschi, alberate e spazi verdi”*, etc.) e che hanno connotati paesaggistici rurali o equipaggiamenti verdi ad elevata potenzialità di fruizione.

26.1. Le questioni poste all'attenzione del Collegio riguardano, in sostanza, le caratteristiche dell'area e l'idoneità della stessa ad essere inserita nel novero degli ambiti agricoli strategici ed a divenire parte della rete verde provinciale.

26.2. Le doglianze sono infondate.

26.3. Le caratteristiche proprie dell'area sono già indicate al punto 22.3 e giustificano l'inserzione in ambito agricolo strategico. Inoltre, l'area risulta collocata nel corridoio della Rete verde di ricomposizione paesaggistica che mira a realizzare la *“qualificazione e ricomposizione paesaggistica dei contesti urbani e rurali”*, la tutela dei valori ecologici, naturali e socio-culturali del territorio, il contenimento del consumo di suolo e la promozione di una migliore fruizione dello stesso in Lombardia (cfr., articolo 24 delle Norme del P.T.R.). Il legame alla rete si apprezza considerando che le aree in questione costituiscono parte di un corridoio che connette il P.L.I.S. del Grugnotorto con il P.L.I.S. Brianza Centrale e con gli altri componenti della Rete Verde e rappresentano, quindi, un elemento essenziale per la tutela del paesaggio agricolo intercluso all'interno di un ambito estremamente urbanizzato. Inoltre, come già diffusamente esposto, la decisione provinciale mira ad evitare ulteriore consumo di suolo in un'area densamente urbanizzata e ad impedire la saldatura tra le conurbazioni di Desio e del limitrofo comune di Lissone.

26.4. In ultimo, risulta corretto l'assunto della difesa provinciale che focalizza l'attenzione sulla necessità di mantenere la percezione del paesaggio consentendo lo stacco visivo *“tra gli insediamenti a carattere terziario di Lissone da quelli di Desio, permettendo la percezione e la riconoscibilità del paesaggio a connotazione agraria, punteggiato da alberi isolati e da linee di siepi o alberate a delimitazione degli appezzamenti e dei percorsi”*. Nel caso di specie, il paesaggio risulta percepibile dalle strade che attraversano o circondano il corridoio verde. Risulta, quindi, corretto l'operato dell'Amministrazione che, attraverso i provvedimenti impugnati, mira anche ad offrire una tutela paesaggistica al complesso in esame.

26.5. Del resto, come osservato dalla Sezione, la nozione di paesaggio non può che tener conto delle indicazioni provenienti dalla Convenzione europea del 2000 (entrata in vigore sul piano internazionale il 1° settembre 2006), la cui ratifica ed esecuzione è effettuata in Italia con L. n. 14 del 2006. La disposizione contenuta all'interno dell'articolo 1 dell'atto normativo internazionale definisce il paesaggio come *“una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”*. Nozione che testimonia la peculiare polisemia del concetto in esame al cui interno sono ricompresi sia sostrati naturalistici (il territorio è, infatti, inteso come *res extensa*), sia elementi prettamente culturali. Lo conferma la disamina delle considerazioni inserite nel Preambolo della Convenzione ove si afferma che: a) il *“paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e che salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro”*; b) *“il paesaggio concorre all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea”* (cfr., T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 24 aprile 2019, n. 932).

26.6. La Convenzione europea adotta, pertanto, una nozione ampia di paesaggio che è inteso come *“elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle area urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana”*. Tale concetto non ricomprende, soltanto, le c.d. bellezze naturali (al pari di quanto avviene, in precedenza, in forza della previsione di cui all'articolo 1 della L. 29 giugno 1939 n. 1497; nella giurisprudenza di legittimità costituzionale, cfr. Corte Costituzionale, 29 maggio 1968 n. 56; Id., 24 luglio 1972 n. 141; Id., 3 agosto 1976 n. 210), o il solo patrimonio storico, archeologico e artistico (come può inferirsi dalle previsioni di contenute nella legge 26 aprile 1964 n. 310), o ancora i c.d. beni ambientali (come emerge dal

d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 che colloca il paesaggio nel pur ampio crinale tra l'ambiente e il governo del territorio). Al contrario, si tratta di nozione che supera le sovrapposizioni spesso presenti nella legislazione interna tra ambiente, paesaggio e beni culturali, e che reclama un'autonomia del paesaggio riconoscendo, al contempo, la necessità di una visione integrale ed olistica del concetto in esame. In sostanza, il paesaggio descrive un patrimonio di risorse identitarie non riducibili alle sole bellezze naturali in sé o alle testimonianze storico-artistiche di eccezionale valenza ma assume rilievo ogni qual volta sussistano elementi morfologici a cui sia attribuibile una valenza estetica (cfr., ancora, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 24 aprile 2019, n. 932).

26.7. Alla tutela di simile valore concorre la materia della pianificazione territoriale. Difatti, secondo la più recente evoluzione giurisprudenziale, all'interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca proprio la necessità di evitare l'ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (Consiglio di Stato, IV, 21 dicembre 2012, n. 6656; T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14 febbraio 2020, n. 309). E ciò in quanto, come affermato dalla Sezione, *“l'urbanistica ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli Enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, per cui l'esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano, appunto, quelli contemplati dall'articolo 9 della Costituzione”* (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14 febbraio 2020, n. 309; cfr., inoltre, Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 giugno 2018, n. 1534). Argomentazioni condivise dal Collegio che ritiene di rilievo l'ulteriore

notazione compiuta dalla sentenza in esame secondo cui *“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”* (cfr., inoltre, Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 febbraio 2013, n. 830; T.A.R. Lombardia – Sede di Milano, Sez. II, 22 gennaio 2019, n. 122). Al contrario, anche laddove si sia al cospetto di aree ampiamente urbanizzate, *“non per questo se ne può escludere la rilevanza dal punto di vista ambientale, poiché tali dati di fatto si prestano anzi a far emergere un interesse alla conservazione del suolo ineditato, per ragioni di compensazione ambientale”* (v., ancora, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14 febbraio 2020, n. 309; cfr., inoltre, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 5 novembre 2018, n. 2479).

26.8. In definitiva, i motivi che compongono il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 dicembre 2013 sono infondati e possono, per questo, rigettarsi.

*F. Sulla domanda risarcitoria proposta nel ricorso R.G. n. 672/2012.*

27. Permane da esaminare la domanda risarcitoria proposta nel giudizio R.G. n. 672/2012 ed alla quale si fa già cenno ai punti 17.2 – 17.3 della presente sentenza.

27.1. La ricorrente chiede il risarcimento dei danni patiti e *patiendi* sia all’Amministrazione comunale che alla Provincia di Monza e Brianza. In relazione alla posizione di quest’ultima è sufficiente osservare come difetti il requisito dell’ingiustizia del danno stante la legittimità dei provvedimenti impugnati con conseguente carenza di una componente essenziale per integrare la fattispecie di responsabilità ai sensi dell’articolo 2043 c.c. (cfr., *ex multis*: T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 24 febbraio 2020, n. 364; Consiglio di Stato, sez. V, 11 gennaio 2018, n. 118; Id., sez. IV, 25 gennaio 2017, n. 293, Id, sez. IV, 27 aprile 2015, n. 2109, Id., sez. IV, 6 agosto

2013, n. 4150; Id., sez. V, 9 maggio 2017, n. 2115, Id., sez. V, 13 febbraio 2017, n. 604, Id., sez. V, 21 giugno 2016, n. 2723, Id., sez. V, 22 marzo 2016, n. 1186).

27.2. In ordine alla posizione del Comune si nota come non sia necessario - in applicazione del principio della ragione più liquida (su cui cfr., Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 27 aprile 2015, n. 5) - procedere allo scrutinio dei motivi di ricorso stante la carenza di prova del pregiudizio patito. La carenza di un presupposto essenziale per l'integrarsi della fattispecie esonera, quindi, il Collegio da ulteriori indagini in ordine al carattere non iure della condotta comunale.

27.3. La domanda risarcitoria può, quindi, rigettarsi per le ragioni spiegate.

*G. Sulla domanda di annullamento del P.G.T. di Desio formulata nel ricorso R.G. n. 883/2015.*

28. Terminata la trattazione delle domande di cui al ricorso R.G. n. 672/2012 può procedersi ad esaminare i motivi che sorreggono il ricorso R.G. n. 883/2015.

29. Come anticipato al punto 17.4.1 della presente sentenza il ricorso è infondato per le ragioni che si procede ad esporre.

30. Con il primo motivo la ricorrente deduce l'erroneità della decisione urbanistica evidenziando come tale decisione non sia preceduta da puntuale istruttoria, non tenga conto della collocazione dell'area e della ritenuta vocazione edificatoria della stessa.

30.1. Il motivo è infondato.

30.2. La disamina del motivo impone di evidenziare, in primo luogo, gli approdi consolidati dalla giurisprudenza in ordine alla pianificazione urbanistica, come riassunti dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 9 maggio 2018 n. 2780, che riepiloga i principi cardine della materia.

30.3. Ribadisce il Consiglio di Stato che:

*a) "le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi*



*illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323; sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5589; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1871)”;*

b) *“il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità e zone (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821)”;*

c) *“l’onere di motivazione gravante sull’amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esso incida su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l’indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e “mirata” (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478)”;*

d) *“le scelte contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica possono contemplare il sovradimensionamento degli standard (Cons. Stato Sez. IV, 31 maggio 2011, n. 3315), fatto salvo l’obbligo di una motivazione rafforzata che illustri le ragioni per le quali si è deciso di prevedere una dotazione di standard superiore a quella minima fissata dalla legge sebbene non si richieda nemmeno in tal caso una motivazione puntuale che riguardi le singole aree”;*

e) *“la semplice reformatio in peius della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell’attitudine edificatoria di un’area è interdetta solo da determinazioni vincolanti per l’amministrazione in ordine ad una diversa “zonizzazione” dell’area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un’area*

*limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr., ex plurimis sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. plen. n. 24 del 1999)”.*

30.4. Declinando tali principi alla fattispecie *sub observatione* si osserva, in primo luogo, come l'area della ricorrente risulti possedere destinazione agricola nel periodo temporale che va dal 1995 al 2009. E' solo nel 2009 che il nuovo P.G.T. qualifica l'area come ambito di trasformazione a destinazione terziaria e commerciale. Una scelta che l'Amministrazione decide, successivamente, di rivedere in ragione della maturata consapevolezza di contenere il consumo di suolo e di salvaguardare le poche aree verdi rimaste sul territorio comunale. Il Comune provvede, infatti, a mutare la destinazione dell'area inserita in zona agricola, di compensazione ambientale e di compensazione ambientale prioritaria. Nella stessa direzione muove la proposta di inserimento dell'area negli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico del P.T.C.P., accolta, come già visto, dalla Provincia. Il percorso di ridefinizione della disciplina dell'area si completa nel 2014 quando il Comune approva una nuova variante generale al P.G.T. che conferma (in sostanza) la destinazione d'uso “*area agricola aperta*” e “*verde urbano-giardini pubblici*”.

30.5. Le considerazioni appena esposte consentono di escludere la sussistenza di una naturale vocazione edificatoria dell'area. La possibilità di trasformazione della stessa è, infatti, concessa solo nel 2009 con una decisione urbanistica che l'Amministrazione comunale rivede dopo poco tempo. La scelta urbanistica comunale non risulta incoerente ma, al contrario, si allinea sia alla connotazione dell'area tradizionalmente impressa dagli strumenti urbanistici precedenti al P.G.T. del 2009 sia allo stato delle aree e alla loro collocazione. Inoltre, la decisione risulta sorretta dall'esigenza di contenimento del consumo del suolo (che è particolarmente pregnante in un territorio comunale altamente urbanizzato) e di mantenimento di spazi verdi. Esigenze che, come già evidenziato, si tutelano per il tramite di quella pianificazione urbanistica che, *ex aliis*, realizza la necessità di evitare l'ulteriore

edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14 febbraio 2020, n. 309). Deve, quindi, ritenersi conforme ai parametri di riferimento dell'azione amministrativa in materia una scelta che mira a preservare le aree verdi che, come notato dalla Sezione, non sono soltanto le porzioni di territorio volte a soddisfare in modo diretto ed immediato interessi agricoli ma anche le aree alle quali simile destinazione è impressa al fine di evitare ulteriori edificazioni, compensando gli effetti dell'espansione dell'aggregato urbano (cfr., ancora, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 14 febbraio 2020, n. 309).

30.6. Nel caso di specie il territorio comunale risulta, in sostanza, privo di aree verdi ad eccezione di quelle che si estendono sul perimetro di confine e che, come correttamente evidenziato dal Comune, formano *“una cornice ecologica di aree agricole e a verde di rilevanza, non solo comunale, ma anche sovracomunale, la cui tutela, pertanto, diventa fondamentale per garantire l'equilibrio ecologico - paesaggistico - ambientale del territorio, il contenimento del tessuto urbano consolidato, oltre che impedire la saldatura dei nuclei urbani con i Comuni confinanti”*. La correttezza sostanziale della scelta si apprezza ulteriormente proprio volgendo l'attenzione all'assetto sovracomunale. La Provincia di Monza e Brianza risulta segnata da notevole consumo di suolo, come emerge dalla documentazione che la Provincia versa nel giudizio riunito (R.G. n. 672/2012). Le aree agricole risultano marginali e ciò incide sull'assetto complessivo delle aree segnate da un'urbanizzazione che scelte urbanistiche come quelle in esame mirano, quindi, a contenere. Sono in gioco valori ambientali e paesaggistici che il Comune, nell'ambito delle valutazioni discrezionali tipiche della disciplina urbanistica, mira, correttamente, a preservare.

31. Con il secondo motivo la ricorrente deduce la sostanziale vanificazione della funzione del Documento di Piano del P.G.T. Osserva, inoltre, come la variante non tenga conto dello sviluppo demografico della città né delle precedenti scelte urbanistiche.

31.1. Il motivo è infondato dovendosi avere riguardo alle complessive scelte urbanistiche del Comune che elimina gli ambiti di espansione del tessuto urbano consolidato ma prevede, al contempo, ambiti di riqualificazione urbana (di cui nove destinati al completamento produttivo). Non si assiste, quindi, alla radicale impossibilità di insediamento produttivo e commerciale che la ricorrente pone a fondamento del motivo ma ad una decisione che intende tradurre gli obiettivi prioritari che il Comune si assegna: la salvaguardia degli ambiti agricoli, il contenimento del consumo di suolo, la riqualificazione del contesto già urbanizzato. La sintesi delle tre esigenze esposte si traduce in scelte urbanistiche che tengono conto degli incrementi di popolazione ma non comportano il consumo di nuovo suolo bensì la razionalizzazione del suolo già utilizzato attraverso i plurimi percorsi di riqualificazione previsti.

32. Con il terzo motivo la ricorrente deduce la carenza di motivazione e il *deficit* di istruttoria nonché la violazione del legittimo affidamento.

32.1. Il motivo è infondato.

32.2. Le ragioni a sostegno della decisioni assunte sono agevolmente evincibili dalle considerazioni sin qui esposte. Inoltre, non sussiste quel *deficit* istruttorio lamentato atteso che la scelta è conseguenza della considerazione sia dell'assetto "*storico*" dell'area che delle caratteristiche attuali della stessa, come diffusamente illustrate nell'orditura della presente decisione.

32.3. Neppure risulta predicabile la violazione del legittimo affidamento del privato. Come esposto in precedenza, una costante giurisprudenza ritiene che le decisioni urbanistiche possano risultare limitate da determinazioni tali da fondare legittime aspettative "*potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio-rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo*" (cfr., T.A.R. per la

Lombardia – sede di Milano, sez. II, 21 gennaio 2019, n. 119, e giurisprudenza ivi citata al punto 2.3; cfr. inoltre, T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, sez. II, 30 maggio 2019, n. 1235; Id., 21 novembre 2019, n. 2456). Nel caso di specie il Comune adotta il Piano attuativo ma non viene stipulata alcuna convenzione urbanistica. Di conseguenza, i principi della giurisprudenza sopra richiamata non possono trovare applicazione nella fattispecie in esame.

33. Con il quarto motivo la ricorrente deduce l'illegittimità della variante nella parte in cui sovradimensiona gli *standards* destinando ad aree a servizi una porzione del territorio pari al triplo di quanto previsto dalla Legge.

33.1. La censura di parte ricorrente è infondata dovendosi incentrare la disamina sull'aspetto relativo alle dotazioni di aree verdi rispetto alle quali la dotazione è pari a 22,19 mq come dedotto dal Comune e non contestato da Antares s.r.l. Si tratta, quindi, di una misura non particolarmente superiore allo *standard* minimo e, in ogni caso, giustificata dalle motivazioni emergenti da una lettura complessiva del P.G.T. che, come già osservato, delinea l'esigenza di conservazione ed implementazione delle aree verdi e, in particolare, di realizzazione di giardini pubblici. Inoltre, per quanto riguarda la specifica posizione della ricorrente deve considerarsi come la porzione destinata a giardino pubblico risulti particolarmente ridotta e, comunque, inserita correttamente nel corridoio verde che attraversa il territorio comunale. Circostanza che confermano la proporzionalità della decisione urbanistica in *parte qua*.

34. Con il quinto motivo la ricorrente deduce l'illegittimità delle previsioni di Piano che impediscono l'insediamento di grandi strutture di vendita con conseguente violazione delle previsioni di cui agli articoli 3 della Legge n. 148/2011, 31 e 34 della Legge n. 214/2011. La censura può esaminarsi congiuntamente al sesto motivo con il quale la ricorrente deduce la carenza di istruttoria e di puntuale motivazione della scelta di precludere l'insediamento di grandi strutture di vendita.

34.1. I motivi sono inammissibili come eccepito dalla difesa comunale.

34.1. La destinazione agricola dell'area - giudicata legittima dalla presente sentenza - preclude *ex se* l'insediamento di grandi strutture di vendita che è, quindi, una conseguenza della scelta urbanistica e non un portato della stessa sulla quale possa appuntarsi una censura di illegittimità. In *parte qua* il ricorso si articola in una censura non afferente alla portata della decisione amministrativa e non connessa alla specifica e diretta lesione che la stessa arrecherebbe alla sfera giuridica di Antares s.r.l.

35. In definitiva, la domanda di annullamento contenuta nel ricorso R.G. n. 883/2015 è in parte inammissibile ed in parte infondata.

*H. Sulla domanda di risarcimento del danno formulata nel ricorso R.G. n. 883/2015.*

36. La ricorrente chiede, in ultimo, di condannare le Amministrazione al risarcimento dei danni patiti e *patienti* in ragione degli atti impugnati.

36.1. La domanda è infondata difettando il requisito dell'ingiustizia del danno stante la legittimità dei provvedimenti impugnati con conseguente carenza di una componente essenziale per integrare la fattispecie di responsabilità ai sensi dell'articolo 2043 c.c. (cfr., *ex multis*: T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano, Sez. II, 24 febbraio 2020, n. 364; Consiglio di Stato, sez. V, 11 gennaio 2018, n. 118; Id., sez. IV, 25 gennaio 2017, n. 293, Id, sez. IV, 27 aprile 2015, n. 2109, Id., sez. IV, 6 agosto 2013, n. 4150; Id., sez. V, 9 maggio 2017, n. 2115, Id., sez. V, 13 febbraio 2017, n. 604, Id., sez. V, 21 giugno 2016, n. 2723, Id., sez. V, 22 marzo 2016, n. 1186).

*I. Conclusioni e regolazione delle spese di lite.*

37. In sintesi, all'esito della disamina dei ricorsi riuniti, le domande di annullamento di cui al ricorso R.G. n. 672/2012 sono in parte improcedibili ed in parte infondate. La domanda di annullamento di cui al ricorso R.G. n. 883/2015 è, invece, in parte inammissibile ed in parte infondata. Le domande di risarcimento del danno formulate in entrambi i giudizi riuniti sono infondate.

38. Le spese di lite del giudizio R.G. n. 672/2012 tra la ricorrente ed il Comune possono compensarsi stante il venir meno dell'interesse alla decisione nelle more della definizione del giudizio.

38.1. Le spese di lite del giudizio R.G. n. 672/2012 tra la ricorrente e la Provincia di Monza e Brianza possono essere compensate ai sensi degli articolo 26 del codice del processo amministrativo e 92 del codice di procedura civile, come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n. 77 che dichiara l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi nella complessità delle questioni esaminate.

38.2. Per le stesse ragioni possono compensarsi le spese di lite tra la ricorrente ed il Comune di Desio nel giudizio R.G. n. 883/2015. Non si provvede, invece, alla regolazione delle spese di lite di tale giudizio tra la ricorrente e la Provincia di Monza e Brianza, non costituita in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti,

- a) riunisce i ricorsi R.G. n. 672/2012 e R.G. n. 883/2015;
- b) dichiara improcedibile *ex* articolo 35, comma 1, lettera c), c.p.a, il ricorso introduttivo del giudizio R.G. n. 672/2012 ed il ricorso per motivi aggiunti depositato in tale giudizio in data 6 novembre 2012 nei sensi e nei limiti indicati in motivazione;
- c) respinge il ricorso per motivi aggiunti depositato in data 13 dicembre 2013 nel giudizio R.G. n. 672/2012;
- d) rigetta la domanda di risarcimento del danno formulata nel giudizio R.G. n. 672/2012;
- e) dichiara, nei sensi e nei limiti indicati in motivazione, in parte inammissibile ed in parte infondato il ricorso R.G. n. 883/2015;

f) rigetta la domanda di risarcimento del danno formulata nel giudizio R.G. n. 883/2015;

g) compensa le spese di lite del giudizio R.G. n. 672/2012 tra Antares s.r.l. ed il Comune di Desio e tra Antares s.r.l. e la Provincia di Monza e Brianza;

h) compensa le spese di lite del giudizio R.G. n. 883/2015 tra Antares s.r.l. ed il Comune di Desio;

i) non provvede alla regolazione delle spese di lite del giudizio R.G. n. 883/2015 tra Antares s.r.l. e la Provincia di Monza e Brianza, non costituita in giudizio.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in audioconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 e dal decreto del Presidente del T.A.R. per la Lombardia – sede di Milano n. 6/2020, con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Lorenzo Cordi', Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Lorenzo Cordi'**

**IL PRESIDENTE**  
**Italo Caso**

IL SEGRETARIO