

LE SCELTE PIANIFICATORIE GENERALI E I TITOLI AUTORIZZATORI CHE COMPORTANO VARIANTE URBANISTICA

DI CRISTINA GUARISCO

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. II, 9 gennaio 2026, n. 119.

L'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di autodemolizione su una determinata area, ai sensi dell'art. 208 D. Lgs. 152/2006, ha per sua natura una portata puntuale e un'efficacia temporale determinata e opera su un piano diverso da quello dello strumento pianificatorio generale che ha invece un'efficacia indeterminata e una portata generale.

Non può essere rinvenuto un rapporto di rigida correlazione tra le osservazioni recepite e le scelte pianificatorie del Comune di superamento delle osservazioni medesime, perché questo significherebbe privare il pianificatore della discrezionalità che gli appartiene sino all'esito del procedimento e anteporre – o quantomeno equiparare – l'interesse privato al godimento più lucrativo della propria area con quello pubblico della pianificazione.

La sentenza in commento ha rigettato il ricorso proposto avverso una delibera di approvazione di variante al PGT, confermando l'ampia discrezionalità in capo all'ente locale nelle scelte di pianificazione territoriale e di governo del territorio tale per cui l'amministrazione ha la facoltà di discostarsi dalle osservazioni presentate dai privati, che non possono in alcun modo essere considerate delle proposte di provvedimento.

Una società è proprietaria di un'area classificata dal PGT del 2009 tra le “aree per servizi – parchi di interesse sovracomunale”, destinazione ribadita con il PGT impugnato. Su tale area insiste un impianto di autodemolizione, legittimamente autorizzato ai sensi dell'art. 208 D. Lgs. 152/2006, il cui titolo autorizzatorio, per espressa previsione normativa, costituisce “variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori” (Art. 208 co. 6 D. Lgs. 152/2006).

A seguito di interlocuzioni avute con l'amministrazione comunale e in ragione dei vincoli ambientali e idraulici che gravano su detta area, era sorta l'esigenza di ricollocare l'impianto in un ambito più idoneo. Pertanto, nel corso del procedimento di variante generale allo strumento urbanistico, si era affacciata, con l'ente locale, la possibilità di trasferire l'attività su un'area comunale mediante una permuta che prevedesse la cessazione dell'attività in loco, la bonifica dell'area e il relativo trasferimento.

Una volta adottato il PGT, la società ha presentato le proprie osservazioni, chiedendo che la variante tenesse in considerazione la proposta formulata nel corso delle interlocuzioni avute con l'A.C., ossia che l'area di proprietà comunale venisse indicata come area produttiva e come ambito da destinare in permuta rispetto all'attuale sede dell'autodemolizione.

L'amministrazione ha respinto le osservazioni della società affermando che l'azzoneamento proposto non rientrava nella strategia pianificatoria comunale. In particolare, l'ente ha affermato che “la presenza e sovrapposizione di numerosi vincoli sovraordinati di natura infrastrutturale e soprattutto ambientale [...] ha indotto l'Amministrazione alla scelta di azzoneare l'area di proprietà comunale

[...] come area per attrezzature e servizi di interesse pubblico e generale” in modo che tale scelta possa consentire la massima pubblicità per qualsiasi trasformazione pubblica, in partenariato pubblico-privato, garantendo la possibilità d'intervento da parte di una pluralità di soggetti.

La società ha pertanto impugnato la delibera di adozione del PGT sostenendo che l'A.C. non avrebbe tenuto in considerazione le osservazioni della ricorrente in merito alla ricollocazione dell'attività di autodemolizione, tematica affrontata nel corso delle interlocuzioni con l'amministrazione prima dell'adozione della variante, e che l'ente locale avrebbe omesso di valutare la sussistenza della autorizzazione all'impianto di autodemolizione, quale variante alla destinazione urbanistica.

La sentenza in commento tratta di due tematiche, l'una attinente alla relazione tra le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 13 co. 4 L.R. 12/2005 e le scelte pianificatorie e l'altra relativa alla portata dell'autorizzazione ex art. 208 D. Lgs. 152/2006 quale variante urbanistica, i cui confini non possono prescindere dal potere discrezionale dell'ente locale in sede di governo del territorio.

In merito al primo aspetto, i giudici del T.A.R. Milano, rigettando il ricorso proposto, sottolineano come le osservazioni proposte in sede di variante agli strumenti urbanistici non sono strettamente correlate alle scelte pianificatorie del Comune di superamento delle osservazioni medesime. La decisione evidenzia che *“l'interesse principale nell'esercizio del potere di pianificazione – sia in sede di adozione sia in sede di approvazione – resta quello pubblico, di garantire la funzionalità complessiva delle scelte di governo del territorio”*.

Tale assunto si fonda sul presupposto che, sempre in un'ottica di prevalenza dell'interesse pubblico e di sussistenza di ampi poteri discrezionali in capo al pianificatore, secondo una parte della giurisprudenza, le osservazioni dei privati sono ritenute dei “meri apporti procedurali”, sulle quali l'amministrazione si può pronunciare anche accorpandole per ambiti omogenei e senza effettuare un contraddittorio puntuale.

In sostanza, la II sezione del T.A.R. Milano si allinea a quella giurisprudenza che ritiene che le osservazioni non costituiscono delle proposte di provvedimento amministrativo e che per tali ragioni il piano può assumere anche un contenuto molto diverso da quello auspicato dai privati.

In questo senso, si segnala la sentenza T.A.R. Milano Lombardia, sez. II, 11 luglio 2024 n. 2128, richiamata altresì dalla decisione in commento, che afferma che nell'ambito del procedimento di adozione e approvazione del PGT *“vengono acquisiti i pareri delle parti sociali ed economiche - ai fini della “costruzione” del piano e dunque dell'adozione delle scelte di utilizzo del suolo [...]. Solo al termine di tale confronto l'amministrazione opera le proprie scelte definitive, eventualmente modificando il “progetto” di governo del territorio delineato nel piano adottato. Tuttavia, non può essere rinvenuto un rapporto di rigida correlazione tra le osservazioni recepite e i pareri acquisiti, da un lato, e la possibilità di modificare il piano di governo adottato, dall'altro lato, perché questo significherebbe privare il pianificatore della discrezionalità che gli appartiene sino all'esito del procedimento e anteporre - o quantomeno equiparare - l'interesse privato al godimento più lucrativo della propria area con quello pubblico della pianificazione. Ne discende quindi la non necessità di valutare puntualmente le osservazioni dei ricorrenti, poiché ciò significherebbe demandare alle parti private il potere pianificatorio e non solo riconoscere loro, come effettivamente è, la possibilità di un apporto procedimentale”*¹.

In questo senso, la sentenza in esame sembra porsi in contrasto con un differente orientamento giurisprudenziale, che attribuisce un rilievo sostanziale e non meramente formale alla partecipazione procedimentale, secondo cui le osservazioni dei privati nei confronti di un piano urbanistico sono finalizzate a consentire che il punto di vista del soggetto potenzialmente leso possa assumere una certa rilevanza e venga adeguatamente considerato da parte dell'ente locale, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Da ciò consegue che il rigetto delle osservazioni, *“benché connotato da rilevante e ampia discrezionalità e pur non richiedendo particolari formalità, deve essere assistito da una motivazione che sia congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base delle osservazioni stesse e che abbia tenuto presente il loro apporto critico e collaborativo in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti in vista dell'adozione di*

soluzioni urbanistiche, oltre che legittime, anche opportune e razionali” (TAR Lombardia, Milano, Sez. II, n. 317 in data 8 febbraio 2023)ⁱⁱ.

Ad avviso di chi scrive, dalla lettura complessiva della decisione in commento, i giudici non si sono discostati da quest’ultimo orientamento. Difatti, nella sentenza è chiaro che il T.A.R. ritiene adeguatamente motivata la decisione di non accogliere le osservazioni presentate dalla società ricorrente, in quanto la scelta di confermare l’area di proprietà comunale come area per attrezzature e servizi di interesse pubblico generale è coerente con gli obiettivi di piano e con le scelte pianificatorie volte a migliorare la vivibilità e fruibilità degli spazi urbani e di preservare la sostenibilità ambientale e il sistema dei parchi (§2.2 pag. 6 della sentenza).

In merito al secondo aspetto, inerente alla portata dell’autorizzazione ex art. 208 D. Lgs. 152/2006, la cui norma espressamente prevede che l’approvazione del progetto costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanisticoⁱⁱⁱ, il T.A.R. correttamente rileva che il provvedimento autorizzatorio ha per sua natura un contenuto specifico e una efficacia temporanea che non può in alcun modo limitare le scelte pianificatorie e l’ampio potere discrezionale di cui è dotata l’amministrazione comunale in sede di governo del territorio.

Anche se il titolo autorizzatorio comporta, di per sé, variante allo strumento urbanistico, ciò non significa che tale variante abbia carattere definitivo e non sia piuttosto da considerare operante sino alla cessazione degli effetti dell’autorizzazione cui è collegata.

Pertanto, non può essere ritenuta illegittima la scelta dell’amministrazione locale di classificare l’area di proprietà della ricorrente - ove insiste l’impianto di autodemolizione - come area a verde comunale di interesse sovracomunale, peraltro in linea con quanto già classificato nel precedente PGT del 2009, posto che la variante urbanistica conseguente al rilascio dell’autorizzazione all’impianto di demolizione ha una durata limitata ed è strettamente connessa all’efficacia del titolo autorizzatorio medesimo, alla cui scadenza deve ritenersi automaticamente ripristinata la previgente destinazione urbanistica dell’area.

Per affermare ciò, la sentenza richiama la giurisprudenza amministrativa che, in relazione ad autorizzazioni produttive costituenti, *ex lege*, varianti allo strumento urbanistico, afferma che vi è una stretta correlazione tra il rilascio dell’autorizzazione e il conseguente effetto di variante allo strumento urbanistico che consente di rendere attuabile l’intervento. *“L’interesse (pubblico) all’introduzione, in deroga alla regola generale, di una destinazione d’uso funzionale allo svolgimento di una attività considerata di preminente rilievo generale sussiste nella misura in cui tale attività risulta da attuare oppure in essere, mentre laddove la stessa nel frattempo sia venuta meno non risulta più persistere alcuna ragione per derogare all’assetto urbanistico preesistente”*, conseguentemente, l’eventuale riconoscimento di una ultrattività alla destinazione impressa all’area a seguito del rilascio del titolo autorizzatorio priverebbe l’amministrazione della sua potestà urbanistica, attribuendo una portata estensiva alla normativa derogatoria^{iv}. (T.A.R. Milano, sez. IV, 3 febbraio 2025 n. 358).

In questo senso, si è espressa la stessa sezione del T.A.R. Milano con sentenza 3 ottobre 2025 n. 3057 in una fattispecie simile, affermando che *“la sussistenza e funzionamento dell’impianto, con relativa Autorizzazione, non possono costituire vincolo per il Comune nell’esercizio delle sue specifiche competenze di pianificazione e programmazione dell’uso del territorio, trattandosi, peraltro, di elemento non idoneo a creare un affidamento qualificato”*^v.

In coerenza con quanto fino a qui esplicitato, è evidente che, di contro, il procedimento di pianificazione del territorio non può incidere sulla validità dell’autorizzazione allo svolgimento dell’attività produttiva in corso, che rimane legittima ed efficace fino alla sua naturale scadenza.

La sentenza conclude affermando che nessun conflitto può dunque sussistere tra l’autorizzazione ex art. 208 D. Lgs. 152/2006 e la scelta dell’amministrazione di imprimere all’area su cui insiste l’impianto una destinazione a verde comunale e di interesse generale, in quanto rientra nel potere dell’ente locale perseguire l’obiettivo di un ordinato governo del territorio, legato alla necessità di

impedire ulteriori edificazioni, salvaguardando i valori naturalistici e ambientali necessari a preservare l'equilibrio delle condizioni di vivibilità del territorio.

ⁱ Ancora in tal senso anche T.A.R. Milano 31 marzo 2025 n. 1101, ove viene specificato che: “*le osservazioni presentate in occasione dell’adozione di un nuovo strumento di pianificazione del territorio costituiscono un mero apporto dei privati nel procedimento di formazione dello strumento medesimo, con conseguente assenza in capo all’Amministrazione a ciò competente di un obbligo puntuale di motivazione oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del piano stesso in ordine alle proprie scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree; pertanto, seppure l’Amministrazione è tenuta ad esaminare le osservazioni pervenute, non può però essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse, essendo sufficiente per la loro reiezione il mero contrasto con i principi ispiratori del piano (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 20 novembre 2024, n. 3263; anche, Consiglio di Stato, IV, 12 settembre 2023, n. 8275; IV, 5 giugno 2023, n. 5464; IV, 2 gennaio 2023, n. 21; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 22 febbraio 2024, n. 492; IV, 19 febbraio 2024, n. 423)*”.

ⁱⁱ *Ex multis*: T.A.R. Lombardia, Milano, II, 13 aprile 2021, n. 925; 3 luglio 2020, n. 1279; 29 giugno 2020, n. 1237; anche T.A.R. Sicilia, Catania, I, 27 maggio 2011, n. 1332; T.A.R. Campania, Napoli, V, 11 gennaio 2011, n. 50; 17 dicembre 2010, n. 27621.

ⁱⁱⁱ Art. 208 co. 6 D. lgs. 152/2006: “*Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell’impianto. L’approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori*”.

^{iv} *Ex multis*: T.A.R. Lombardia, Milano, III, 24 gennaio 2022, n. 155; Consiglio di Stato, IV, 17 luglio 2024, n. 6427; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 23 dicembre 2024, n. 3767.

^v “*L’effetto di variante urbanistica prodotto dall’autorizzazione ex art. 208 del D. Lgs. n. 152/2006 è temporaneo e strettamente funzionale alla realizzazione dell’impianto. Tale effetto non può trasformarsi in un vincolo permanente, né può condizionare in via definitiva l’assetto urbanistico del territorio, che rimane materia di competenza comunale. In altri termini, il Comune può legittimamente pianificare in modo difforme rispetto all’autorizzazione, poiché l’effetto urbanistico di quest’ultima cessa con la perdita di efficacia del titolo. L’impianto autorizzato non costituisce quindi un elemento idoneo a generare un affidamento qualificato né a limitare la potestà di pianificazione*”. (Najwa Hamidallah, *La variante automatica dell’autorizzazione unica è temporanea e non limita la pianificazione comunale*, in questa Rivista, dicembre 2025: <https://rgaonline.it/giurisprudenza/la-variante-automatica-dellautorizzazione-unica-e-temporanea-e-non-limita-la-pianificazione-comunale/>).