

# Zona destinata alla formazione di fasce di filtro o protezione e VAS

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 22 giugno 2021, n. 1522 - Di Mario, pres.; Papi, est. - Cozzi ed a. (avv. Carpanelli) c. Comune di Vanzago (avv. Pilia) ed a.

**Bellezze naturali - SIC - Piano di governo del territorio - Zona destinata alla formazione di fasce di filtro o protezione - normativa in materia di VAS - Ipotesi di incompatibilità per soggetti interni all'Amministrazione comunale che siano chiamati all'espletamento della valutazione - Sussistenza - Esclusione.**

(*Omissis*)

## FATTO

1. I ricorrenti sono proprietari di vari terreni ubicati in Comune di Vanzago (Mi) aventi, nel previgente PGT comunale, destinazione agricola.

Nel PGT approvato dal Comune con deliberazione del Consiglio n. 24 del 25 luglio 2013 i suddetti terreni venivano collocati in "Zona destinata alla formazione di fasce di filtro o protezione", con riferimento all'esistente SIC (Oasi WWF).

2. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio i ricorrenti impugnavano il Piano di Governo del Territorio e gli altri provvedimenti indicati in epigrafe, chiedendone l'annullamento, nei limiti dell'interesse, per i seguenti motivi:

I) «Violazione della direttiva 2001/42/CE, dell'art. 16 dei R.D. 274 e 275 del 1929, degli articoli 11 e ss. del D. Lgs. 152/2006, dell'art. 4 della L.R. 12/2005 e della delibera di Consiglio Regionale n. VII/351/2007, tutte norme in materia di VAS (valutazione ambientale strategica)», con cui si deduceva l'incompatibilità dei funzionari comunali cui veniva demandata la Valutazione Ambientale Strategica;

II) «Violazione di legge. Art. 13/4 Legge Regionale e art. 10 comma 1 lettera A ed E Legge Regionale», ove si rilevava come il Comune non potesse introdurre limitazioni di carattere ambientale all'utilizzo delle aree agricole;

III) «Violazione dell'art. 10 della L. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e vizio di procedura. Difetto di motivazione», afferente alla dedotta erronea interpretazione della valutazione di incidenza di cui alla Deliberazione della Giunta Provinciale di Milano n. 305/2012;

IV) «Violazione art. 49 delle NTA del vigente PTCP della Provincia di Milano», volto a evidenziare come il Comune avrebbe ribaltato sulla Provincia la responsabilità della reiezione delle osservazioni proposte da alcuni dei ricorrenti in seguito all'adozione del PGT;

V) «Violazione dell'art. 3 comma 1 Cost. Eccesso di potere per disparità di trattamento; eccesso di potere per difetto di motivazione; eccesso di potere per illogicità; eccesso di potere per ingiustizia manifesta: l'Amministrazione non ha in alcun modo esplicitato le ragioni che l'hanno indotta a riformare, in peius, la mera destinazione agricola per i terreni di proprietà dei ricorrenti, laddove, invece, ha consentito quella edificatoria per quelli limitrofi, che pure si trovano nella medesima condizione»;

VI) «Eccesso di potere per disparità di trattamento e per difetto di istruttoria e di presupposti», relativamente all'omessa previsione di vincoli a tutela del SIC in aree diverse dai terreni dei ricorrenti;

VII) «Eccesso di potere per illogicità e per disparità di trattamento», volto a lamentare il trattamento peggiore riservato al terreno dei ricorrenti rispetto ad altri;

VIII) «Eccesso di potere per difetto di motivazione», col quale si deduceva la natura tautologica della motivazione delle scelte urbanistiche dell'Amministrazione;

IX) «Eccesso di potere per contraddittorietà», ove si ravvisava la contraddittorietà tra l'operato della p.a. e le linee guida del PGT, relativamente al mantenimento della destinazione agricola dei fondi.

Si costituivano in giudizio la Regione Lombardia e il Comune di Vanzago, resistendo al ricorso.

All'udienza smaltimento da remoto del 19 maggio 2021 la causa era trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Si procede alla disamina delle censure proposte con l'atto introduttivo del giudizio.

1.1. Sotto un primo punto di vista, la parte ricorrente deduceva l'illegittimità degli atti gravati in relazione alla posizione di non terzietà dell'Autorità che poneva in essere la valutazione ambientale strategica (V.A.S.). Era infatti stato individuato, quale struttura preposta all'espletamento della valutazione, un gruppo di lavoro costituito da due dipendenti comunali. In tal modo il medesimo soggetto, ovvero il Comune di Vanzago, avrebbe concentrato su di sé, illegittimamente, la funzione pianificatoria di amministrazione attiva e quella di controllo, cui deve essere ricondotta la VAS.

La censura risulta inammissibile, oltre che infondata nel merito.

Sotto il primo profilo, il Collegio rileva infatti come, nel caso di specie, la parte ricorrente abbia omissis di individuare in

quale misura e modalità l'ipotetico vizio verificatosi nel subprocedimento di VAS abbia danneggiato in modo specifico la sua proprietà. In assenza di tale indicazione, la censura proposta si appalesa come meramente strumentale, non sorretta da effettivo interesse, e dunque non ammissibile: «Va premesso che, secondo una consolidata giurisprudenza, le censure inerenti al procedimento di valutazione ambientale strategica (V.A.S.) sono ammissibili nei limiti in cui la parte istante specifichi quale concreta lesione alla sua proprietà sia derivata dall'inosservanza delle norme sul procedimento, essendo pertanto inammissibile una doglianza meramente "strumentale", visto che il generico interesse ad un nuovo esercizio del potere pianificatorio dell'Amministrazione è insufficiente a distinguere la posizione del ricorrente da quella del *quisque de populo* (cfr., in termini, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 15 dicembre 2017, n. 2394; 26 maggio 2016, n. 1097)» (TAR Lombardia, Milano, II, 26 novembre 2018, n. 2676).

Nel merito, la doglianza *de qua* non è comunque fondata, in quanto la normativa in materia di VAS non prevede alcuna ipotesi di incompatibilità per soggetti interni all'Amministrazione comunale che siano chiamati all'espletamento della valutazione.

La questione è già stata affrontata dalla giurisprudenza amministrativa, la quale, in termini che il Collegio pienamente condivide, ha affermato che la descritta circostanza non dà luogo ad alcuna fattispecie di illegittimità: «L'autorità competente alla v.a.s. non deve essere necessariamente individuata in una p.a. diversa da quella avente qualità di "autorità procedente"; se dalle definizioni di cui all'art. 5 del d.lg. n. 152 del 2006 risulta infatti chiaro che entrambe le autorità "de quibus" sono sempre "amministrazioni" pubbliche, in nessuna definizione del t.u. ambientale si trova affermato in materia esplicita che debba necessariamente trattarsi di amministrazioni diverse o separate (e che, pertanto, sia precluso individuare l'autorità competente in diverso organo o articolazione della stessa, amministrazione precedente)» (Consiglio di Stato, IV, 12 gennaio 2011, n. 133).

1.2. Con il secondo motivo di censura la parte ricorrente affermava che le misure di tutela del SIC adottate dal Comune di Vanzago si sarebbero poste in contrasto con l'art. 13 comma 4 e con l'art. 10 comma 1 lettera 'a' di una non meglio precisata "Legge Regionale".

La censura è, innanzi tutto, inammissibile in virtù del combinato disposto tra l'art. 40 comma 1 lettera 'd' e l'art. 40 comma 2 c.p.a. Le richiamate disposizioni normative richiedono infatti, a pena di inammissibilità dell'atto introduttivo del processo amministrativo, l'indicazione dei motivi specifici su cui si fonda il ricorso. Nella presente fattispecie, la parte ricorrente non si è premurata di indicare quale sia la legge regionale che essa ritiene essere stata lesa dalla p.a. (né lo ha fatto nei successivi scritti difensivi), incorrendo così nell'inammissibilità prevista dalle norme processuali indicate.

Peraltro, nella parte in cui richiama una sorta di incompatibilità tra la destinazione agricola del terreno e l'inserimento in zona di tutela del SIC, la censura si appalesa altresì infondata nel merito. Non sussiste invero alcuna limitazione, per il Comune, all'introduzione di aree agricole in zona di protezione ambientale dei SIC (*a maggior ragione nel caso di specie, laddove il Comune di Vanzago - come verrà meglio precisato al successivo punto 1.6 - consente nelle Aree di interesse ambientale tutti gli usi agricoli, con la sola eccezione dell'installazione di serre*). Né la possibilità di istituire aree di interesse ambientale è limitata (come parte ricorrente sostiene) alle sole ipotesi in cui l'apposizione di limitazioni sia prevista come obbligatoria dalla normativa regionale. La normativa sovraordinata, nell'introdurre vincoli di carattere necessario, costituisce invero uno standard minimo di tutela delle aree ambientali, superabile dall'Amministrazione comunale in sede pianificatoria: «L'individuazione delle aree di stretta tutela ambientale, operata a livello provinciale con le disposizioni del PUP, non preclude la legittima possibilità, riservata al pianificatore locale, di individuare nel proprio territorio, in sede di approvazione del P.R.G. o di sue varianti, ulteriori aree meritevoli di particolare tutela e conservazione paesaggistica, cioè ricadendo nei poteri di zonizzazione, programmazione e regimazione urbanistica, che competono all'Amministrazione locale» (TAR Trentino-Alto Adige, Trento, I, 2 dicembre 2015, n. 496).

1.3. Il terzo motivo di ricorso si appunta sulla giustificazione del rigetto delle osservazioni proposte dai ricorrenti, che sarebbe illegittimamente basata sulla Deliberazione di Giunta della Provincia di Milano n. 305/2012.

Al riguardo occorre premettere che la motivazione fatta propria dal Comune in sede di controdeduzioni alle osservazioni si appalesa del tutto idonea a dare conto della scelta dell'Amministrazione. Il Comune ha infatti respinto le osservazioni dei ricorrenti affermando che: «Si propone di confermare la scelta effettuata con il PGT in funzione dell'obiettivo di garantire la massima protezione al SIC nella zona ove l'edificato arriva maggiormente a lambirlo. Peraltro si agisce in funzione delle indicazioni contenute nel PTCP art. 49 (Siti della Rete Natura 2000 a cui appartiene il Bosco di Vanzago) e al punto 5 del parere della Provincia»; e che: «L'area oggetto della richiesta di trasformazione è limitrofa al SIC [...] non è possibile pertanto procedere alla valutazione della richiesta che peraltro è in contrasto con l'obiettivo del contenimento dell'uso di suolo non urbanizzato del PGT adottato». Mediante le riportate valutazioni, l'Amministrazione ha evidenziato l'incompatibilità delle osservazioni presentate con gli indirizzi fondamentali del PGT, coincidenti da un lato con la previsione di un livello di tutela massima per il SIC, e dall'altro con la necessità di contenimento del consumo di suolo. Non vi è inoltre alcuna illegittimità derivante dalla citazione di provvedimenti provinciali, in quanto il relativo richiamo da parte della p.a. è utile a mettere in evidenza come le scelte comunali si pongano all'interno di un sistema integrato di condivisione di obiettivi strategici da parte dei diversi livelli di governo del territorio.

La sufficienza degli argomenti spesi si evince peraltro dalle valutazioni fatte proprie dalla ormai consolidata giurisprudenza, che in proposito ha affermato che: «Le osservazioni dei privati in materia di pianificazione urbanistica



costituiscono un apporto collaborativo (degli stessi privati) alla formazione dello strumento urbanistico, in funzione di interessi generali e non individuali, e non danno luogo a particolari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni poste a base della formazione dello strumento urbanistico. Di conseguenza, ai fini del rispetto del principio del contraddittorio procedimentale in sede di adozione del PGT, non è necessaria una puntuale motivazione in ordine alle ragioni per le quali le osservazioni vengono respinte, essendo sufficiente che risulti dagli atti che le stesse siano state valutate e ritenute non idonee ad orientare diversamente la soluzione adottata dall'Amministrazione» (TAR Lombardia, Milano, II, 5 gennaio 2021, n. 21).

Sotto altro profilo, si precisa altresì che, contrariamente a quanto dedotto dalla parte ricorrente, la Deliberazione di Giunta Provinciale n. 305/2012 assume, sulla tutela SIC predisposta nel PGT del Comune di Vanzago, una posizione favorevole e tutt'altro che agnostica: «In analogia con quanto espresso nel parere dell'Ente gestore del Sito, si deve innanzitutto riconoscere che il PGT del Comune di Vanzago ha dato ampio spazio alle tematiche ecologiche ed ambientali in senso più generale, individuando in particolare delle "Zone destinate alla rete ecologica di connessione" e "Zone destinate alla formazione di fasce a filtro o protezione" che declinano la rete ecologica a livello locale in modo preciso ed efficace. Vengono previsti ampliamenti urbanistici contenuti e quasi interamente inseriti all'interno dell'urbanizzato, che presentano impatti nulli nei confronti delle connessioni ecologiche [...] Ai sensi dell'art. 5 del DPR 357/97 e s.m.i. e alla luce di quanto richiamato, si propone valutazione di incidenza positiva, ovvero assenza di possibilità di arrecare una significativa incidenza negativa del PGT del Comune di Vanzago», fatte salve le impartite prescrizioni, che non riguardano le zone di proprietà dei ricorrenti.

La censura è dunque da disattendere.

1.4. Risultano inammissibili il quarto, il quinto, il sesto, il settimo e l'ottavo motivo di gravame. Le suddette doglianze sono infatti articolate in termini assolutamente vaghi e indefiniti, e devono pertanto ritenersi inammissibili in quanto contrastanti con l'art. 40 comma 1 lettera d), secondo cui: «1. Il ricorso deve contenere distintamente: [...] d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso», e in virtù della previsione del successivo secondo comma della medesima disposizione: «2. I motivi proposti in violazione del comma 1, lettera d), sono inammissibili».

Per giurisprudenza costante, invero: «I motivi di ricorso devono essere «specifici», ai sensi dell'art. 40 del c.p.a., non potendo la parte ricorrente addurre censure assolutamente generiche, fidando in una sorta di inammissibile intervento correttivo del giudice, che sarebbe così chiamato ad una sostanziale integrazione delle lacune difensive, integrazione che si porrebbe però in contrasto con la necessaria terzietà dell'organo giudicante e con il principio della parità delle parti nel processo (cfr. sul punto l'art. 2 del c.p.a.)» (TAR Lombardia, Milano, IV, 22 marzo 2017; n. 694); «I motivi di ricorso non specifici vanno dichiarati inammissibili per effetto dell'art. 40 comma 2, c.p.a.» (TAR Campania, Napoli, III, 23 marzo 2016, n. 1524).

1.5. Per scrupolo di completezza si precisa comunque che risulta destituita di fondamento la doglianza afferente alla dedotta carenza motivazionale delle scelte urbanistiche poste in essere dal Comune di Vanzago nel PGT. Per costante indirizzo della giurisprudenza, infatti: «Le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, con la conseguenza che non devono essere congruamente motivate» (Consiglio di Stato, IV, 22 marzo 2021, n. 2412; cfr. 30 gennaio 2020, n. 751).

Nel caso di specie, il ricorso non ha evidenziato errori di fatto da parte dell'Amministrazione, né si ritiene di poter ravvisare manifesta illogicità nelle scelte pianificatorie del Comune di Vanzago.

Per similari ragioni, le determinazioni della p.a. non risultano censurabili nemmeno in termini di disparità di trattamento, come pure dedotto dagli odierni ricorrenti. Invero, per consolidata posizione giurisprudenziale: «Le scelte di pianificazione territoriale, in quanto espressione di tale ampia discrezionalità, sono sindacabili dal giudice amministrativo entro limiti alquanto ristretti, tanto che non è configurabile neppure il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento basato sulla comparazione con la destinazione impressa a comparti adiacenti (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 21 settembre 2018, n. 2121; 18 giugno 2018, n. 1534; si veda pure Consiglio di Stato, IV, 16 gennaio 2012, n. 119)» (TAR Lombardia, Milano, II, 26 novembre 2018, n. 2676).

Peraltro, la disparità presuppone un differente trattamento per situazioni identiche e, nell'atto introduttivo della presente causa, il presupposto dell'identità non viene circostanziato né tantomeno provato dalla parte ricorrente.

1.6. Venendo, infine, al nono motivo di ricorso, non si ravvisa la contraddittorietà della destinazione impressa dal PGT ai terreni di proprietà dei ricorrenti, con le linee guida del Piano, che secondo la parte ricorrente prevedono il mantenimento della destinazione di tipo agricolo.

Le aree di interesse degli odierni ricorrenti, in seguito all'approvazione del nuovo PGT, conservavano invero la possibilità di esercitare tutti gli usi agricoli, fatta eccezione unicamente per l'installazione di strutture coperte. L'art. 3.15 delle NTA al PGT, nel disciplinare le Aree di interesse ambientale, stabilisce infatti al comma 4 che devono escludersi per le stesse i soli usi agricoli di cui al punto A4 (ovvero le strutture di copertura – serre – fisse o mobili, destinate a proteggere determinate colture). Tutti gli altri usi agricoli sono ammessi. Non ritiene pertanto il Collegio che possa ravvisarsi una contraddittorietà tra gli obiettivi individuati dai ricorrenti e gli usi ammessi nelle loro proprietà.

Nel contempo, la scelta dell'Amministrazione risulta pienamente coerente con gli obiettivi esplicitati nella Relazione di Sintesi del Documento di Piano, che individua come criteri guida dell'Amministrazione la tutela ambientale (punto 3.1) e il contenimento del consumo di suolo (punto 3.2).

Con conseguente infondatezza della censura in esame.

2. Per le ragioni sopra esposte, il ricorso introduttivo deve essere in parte dichiarato inammissibile e, nella restante parte, respinto in quanto destituito di fondamento.

3. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, in ragione della peculiarità delle questioni che hanno formato oggetto di causa.

*(Omissis)*

