

**VARIANTE PARZIALE E PUNTUALE AL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO  
VIGENTE, AI SENSI E PER GLI EFFETTI DELL'ART. 13 DELLA L.R. 12/05 e s.m.i.  
AMBITO DI TRASFORMAZIONE PEREQUATA ATP 9 - VIA MONTE PASUBIO**

## **RELAZIONE URBANISTICA**



A cura di: Dipartimento Pianificazione  
Nucleo Pianificazione e Governo del territorio



CITTÀ DI SARONNO

PROVINCIA DI VARESE

## **INDICE**

### **0. PREMESSA**

### **1. L'AMBITO CIRCOSCRITTO DELLA VARIANTE**

### **2. GLI AMBITI DI TRASFORMAZIONE PEREQUATA**

### **3. L'ADEGUAMENTO NORMATIVO PROPOSTO**

## 0. PREMESSA

In data 4 maggio 2023 con deliberazione della Giunta Comunale n. 94 il Comune di Saronno ha dato avvio ad un procedimento di variante parziale e puntuale al Piano di Governo del Territorio vigente, relativamente all'Ambito di Trasformazione Perequata ATP 9 (Via Monte Pasubio).

Come esplicitato già nella deliberazione di avvio del procedimento sopra citata, a suo tempo il Piano di Governo del Territorio (PGT) approvato nell'anno 2013 fu impugnato da diversi soggetti, con differenti motivazioni ed in relazione ad altrettante diverse aree; tra i ricorsi suddetti in uno di essi si lamentava la classificazione di alcuni terreni nell'ambito denominato ATP 9 (Via Monte Pasubio) e perciò sottoposti alla disciplina dei cosiddetti Ambiti di Trasformazione Perequata che, pur assegnando all'area una capacità volumetrica virtuale, ne vieta lo sfruttamento in loco consentendo il solo trasferimento del volume in altro sito.

Il riconoscimento di detta capacità virtuale è, secondo le regole urbanistiche locali, connesso alla contestuale cessione dei fondi a favore del patrimonio pubblico.

Nel caso richiamato, i proprietari di una parte del suddetto ATP 9 hanno sostenuto nel ricorso giudiziale che sarebbe stato in questo modo imposto, nonché reiterato, un vincolo espropriativo di fatto, essendo il meccanismo generante il diritto volumetrico riconducibile più ad una logica di compensazione - cioè un modello alternativo all'onere economico per riconoscere alla proprietà fondiaria la dovuta indennità espropriativa - che ad un sistema perequativo.

Il Tar Lombardia (con sentenza sez. II 3 maggio 2021, n. 1098) ha accolto tale ricorso confermando sostanzialmente che il "meccanismo compensativo" di cui sopra aveva appunto comportato di fatto la reiterazione di un vincolo di inedificabilità, senza un'adeguata motivazione; la sentenza del Tar è stata confermata dal Consiglio di Stato (sez. IV, 5 luglio 2022, n. 5609).

Per effetto di tali sentenze, il Comune di Saronno è tenuto a rideterminare il regime urbanistico dell'area in questione, avendo il TAR decretato:

*“Di conseguenza il Comune di Saronno dovrà avviare senza indugio dal momento di notificazione della presente sentenza una nuova pianificazione relativa soltanto all'area degli esponenti, fermo restando –ovviamente – la procedura di variante generale ... che l'Amministrazione potrà ovviamente proseguire nel rispetto dei propri poteri di pianificazione territoriale.”*

ed oltre rafforzato, nelle disposizioni finali:

*“Si ribadisce quindi il dovere per il Comune di Saronno di avviare senza indugio il procedimento di pianificazione di cui sopra, onde concluderlo sollecitamente”*

## 1. L'AMBITO CIRCOSCRITTO DELLA VARIANTE

E' bene evidenziare, prima di ogni considerazione sulla portata della variante urbanistica che qui si propone, due fattori concorrenti benché distinti:

- la decisione assunta dal Tribunale Amministrativo ben specifica che si debbano intendere annullato, o disapplicato, il regime urbanistico che il PGT riserva alle aree denominate con l'acronimo ATP solo ed esclusivamente riferendosi alle aree oggetto del ricorso discusso ossia agli specifici fondi proprietà dei ricorrenti – due mappali, parte dell'intero ATP 9, che per comodità di lettura sono graficamente identificati nella tavola allegata alla presente relazione; naturalmente il TAR non si è espresso “in generale” sulla correttezza o meno del regime urbanistico contenuto nel PGT, tantomeno ha voluto in qualche modo orientare le possibili scelte di competenza dell'Amministrazione locale in merito ai temi di pianificazione e gestione del territorio;

- poco prima dell'avvio della variante urbanistica parziale qui proposta, il Comune di Saronno ha deciso di revisionare / variare in termini generali il PGT vigente che necessita comunque di essere aggiornato a valle del decennio esperito – come detto al principio lo strumento urbanistico vigente risale all'anno 2013; parecchi fattori territoriali sono, nel decennio, mutati e, non ultima ragione, la diffusa attenzione a temi quali il “consumo di suolo”, la “rigenerazione”, il “recupero” di immobili dismessi o abbandonati, fa ritenere opportuno che si svolga una ampia rivisitazione degli obiettivi e delle strategie territoriali enunciati in primo luogo dal Documento di Piano.

Inoltre, rammentando le premesse alla delibera di avvio del procedimento di “Variante generale al PGT” (vedi delib. G.C. n. 27 del 9 febbraio 2023) l'argomento oggetto della presente variante puntuale, la destinazione urbanistica degli ambiti oggi detti ATP, risulta di primario interesse; infatti in dette premesse si esplicita va che, nelle pur recenti modifiche apportate alla normativa tecnica locale (variante alle Norma del Piano delle Regole ed alle Norme del Piano dei Servizi), non si è provveduto a:

- *trarre il bilancio dell'incremento di aree dedicate alla formazione di un patrimonio “agricolo/ambientale”, tendenzialmente pubblico, che si era inteso perseguire attraverso la costituzione degli Ambiti di Trasformazione Perequata (ATP);*

- *verificare l'efficacia del meccanismo compensativo posto a base dei suddetti ATP e misurare l'adeguatezza o meno di altri sistemi incentivanti le operazioni di recupero dell'esistente;*

- *pesare il permanere o meno delle attività agricole tradizionali, svolte in ambiti oggi rappresentativi di un grado di conversione fortemente contingentato in ragione della citata L.R. 31/2014 e della conseguente variazione del Piano Territoriale Regionale (DGR 411/2018);*

e pertanto, pur nelle more di aggiornamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), l'Amministrazione Comunale ha decretato di avviare comunque il procedimento di Variante Generale al PGT vigente, allo scopo di:

- *revisionare ed aggiornare gli obiettivi strategici ed il modello di sviluppo del territorio contenuti nel Documento di Piano;*

- *effettuare la ricognizione del Sistema dei Servizi cittadini;*

- *rivedere i meccanismi compensativi, perequativi o incentivanti prefigurati in origine, tenuto conto dell'evoluzione del panorama legislativo di riferimento;*

Traiamo perciò la conclusione che la variante qui proposta non possa che assumere portata limitata e puntuale ed un carattere del tutto parziale, in quanto esclusivamente circoscritta alle aree già oggetto del ricorso citato, , riservando alla Variante generale la trattazione di carattere generale degli ambiti ATP.

## 2. GLI AMBITI DI TRASFORMAZIONE PEREQUATA

Ci pare opportuno spendere qualche parola sulla ragion d'essere degli ATP, affinché non sembri poi la modifica normativa proposta di un tono quasi dimesso.

Senza esprimere nessun parere sul “valore” territoriale della scelta a suo tempo fatta ricordiamo, riassumendo liberamente i contenuti strategici del PGT, che lo scopo dichiarato nell'individuare tali ambiti è riconducibile al voler implementare il sistema ambientale cittadino, tendendo in particolare a porre le basi (fisiche) alla formazione di una sorta di parco agricolo diffuso, seppure in città, principalmente orientato alla tutela ed allo sviluppo delle attività (agricole) in essere.

Nel progetto generale del Piano dei Servizi, e quindi nelle specifiche Norme del PdS, tali ambiti venivano dunque rappresentati e regolamentati alla stregua di altri luoghi destinati alla collocazione di differenti attrezzature di interesse generale.

Da tempo, già a fare data dal previgente PRG, questo ente territoriale ha abbracciato la logica della sussidiarietà, incoraggiando il concorso del privato nella “struttura civica” dell'ambiente urbanizzato: che si tratti di scuole, campi sportivi, parcheggi o attrezzature assistenziali, secondo la disciplina tecnica in vigore, l'operatore privato ha sempre la facoltà di concordare con l'amministrazione pubblica la realizzazione di queste ed altre opere attraverso una propria iniziativa; ovviamente specificando a priori l'oggetto dell'intervento costruttivo e le funzioni da insediare e convenzionando il mantenimento nel tempo delle funzioni stesse.

Nel caso degli ATP non sarebbe stato però riproponibile il medesimo sistema, dato che per questi il PGT dispone una generica negazione del possibile sfruttamento edificatorio a favore invece dell'uso “agricolo” del suolo; da qui l'introduzione di quel meccanismo compensativo contestato con il ricorso in parola. Molto semplicemente l'estensore del PGT ha proposto – ed il Consiglio Comunale ha accettato – un modo di ristorare la proprietà fondiaria anziché brutalmente limitare la destinazione urbanistica dei fondi nel verso dell'attività primaria (ipotesi che in sostanza consentirebbe al solo agricoltore diretto l'utilizzo dei terreni).

La versione delle Norme del PdS adottata nel dicembre 2012 in verità conteneva una alternativa alla cessione forzosa degli ATP laddove specificava che: *... l'indice volumetrico diffuso, solo in secondo luogo e qualora l'A.C. lo valuti opportuno, è utilizzabile in loco a fronte della contestuale cessione al patrimonio pubblico di almeno 8/10 dell'intero ATP* (art. 8.2 dell'elaborato Norme del PdS adottato con delibera C.C. n. 82 del 20.12 2012)

In fase di approvazione definitiva del PGT, e contestuale controdeduzione alle osservazioni pervenute, il competente C.C. accoglieva alcune eccezioni sollevate da taluni osservanti e cancellava dalla norma il paragrafo riportato, negando questa residuale possibilità di sfruttamento di una porzione minore degli ambiti ai fini edilizi, ed accentuando invece la volontà di tutelare nel migliore dei modi le attività agricole in essere (vedi nelle vigenti Norme del PdS l'attuale stesura dell'articolo 8 e in particolare il comma 8.5).

### 3. L'ADEGUAMENTO NORMATIVO PROPOSTO

Stante il fatto che si debba comunque ottemperare alle determinazioni assunte dal competente TAR, l'introduzione di una originale e singolare disciplina urbanistica a favore del comparto detto ATP 9 sarebbe forse in contrasto con gli obiettivi generali che il PGT si è dato, e che oggi ancora vigono; né parrebbe equa la semplicistica riconduzione di queste aree in seno al Tessuto Urbano Consolidato, che, oltre a permettere interventi edilizi a concessione semplice, gode di parametri volumetrici applicabili in misura niente affatto paragonabile alla potenzialità (virtuale) fin qui espressa dagli ATP. Inoltre, traslando le aree oggetto del ricorso all'interno del TUC verrebbe meno qualsiasi obiettivo di tutela della attività agricole in essere: accertata la conformità edilizia del progetto eventualmente inoltrato l'emissione del relativo atto abilitativo risulterebbe un atto dovuto, al di fuori di qualsiasi grado di discrezionalità.

Aggiungiamo, richiamando il punto 1, che la Variante Generale che ci si accinge a redigere vorrà probabilmente contemplare, tra gli argomenti portanti della revisione strumentale che verrà sottoposta all'attenzione dell'amministrazione, proprio una declinazione innovativa del regime degli ATP, dato che in termini generali la politica di acquisizione delle aree al patrimonio pubblico si è rivelata poco incentivante; e non è dato per scontato che i terreni oggi liberi, mai utilizzati ai fini edificatori, possano appieno essere teoricamente rifunzionalizzati verso quello scopo – la variante al Piano Territoriale Regionale portata qualche anno fa a compimento, e soprattutto i criteri applicativi ad essa allegati, non incoraggia certo un indiscriminato uso del suolo. E' peraltro probabile che si tenda a dare un nuovo significato ai "parchi agricoli urbani", come nel caso vagheggiato con la costituzione degli ATP, superando logiche meramente conservative dello stato di fatto in tema di agricoltura e di ambiente.

In conclusione si sottopone all'attenzione dell'organo deliberante una variante urbanistica quasi transitoria, in attesa di una più ampia riflessione sul tema.

Per esteso si dispone quindi una semplice modifica dell'articolo 8 delle Norme del Piano dei Servizi – Disposizioni specifiche per gli Ambiti di Trasformazione Perequata (ATP) – integrando l'articolato con un ulteriore punto 8.6, lasciando immutati i commi precedenti e specificando che detta singolare disciplina è applicabile solo ed esclusivamente alle aree oggetto del ricorso al TAR del quale qui si è trattato, il tutto come evidenziato nel testo estratto dalle suddette Norme che di seguito riportiamo a chiusura della presente relazione.



*In colore rosso evidenziato il comma 8.6 aggiunto quale variante al testo vigente*

## **Articolo 8 - Disposizioni specifiche per gli Ambiti di Trasformazione Perequata (ATP)**

### *Disposizioni conformative*

8.1. Il PdS riporta nelle tavole PdS\_07 "Progetto di Piano" il perimetro degli ATP definiti dal Documento di Piano in quanto potenzialmente destinati ad essere acquisiti interamente a favore del patrimonio pubblico e vocati alla generale implementazione del sistema ambientale cittadino, in particolare destinati alla formazione di un Parco Agricolo Locale orientato alla tutela ed allo sviluppo delle attività agricole in essere.

8.2 L'indice volumetrico diffuso degli ATP è trasferibile presso altre porzioni del territorio comunale, a fronte della contestuale cessione al patrimonio pubblico dei fondi sorgente. I fondi accipienti saranno da reperire nelle aree di trasformazione per le quali il DdP indica un indice di trasferimento oppure nell'ambito del TUC, nei modi consentiti dal PdR. Il trasferimento delle compensazioni volumetriche dovrà avvenire in parte del contratto urbanistico relativo all'intervento di trasformazione dell'ambito territoriale ricevente.

8.3. Il Comune potrà in ogni momento proporre alla proprietà fondiaria l'acquisizione bonaria delle aree; in tal caso il diritto volumetrico virtualmente prodotto dal fondo ceduto sarà conservato dal Comune, che potrà eventualmente cederlo a terzi nell'ambito di altri programmi costruttivi.

8.4 I trasferimenti dell'indice volumetrico potranno avvenire anche in maniera parziale rispetto all'intera estensione dell'ATP e/o per lotti singoli, sempre a fronte della contestuale cessione al patrimonio pubblico dei fondi sorgente e comunque in seno ad una convenzione urbanistica relativa all'intervento di edificazione dell'ambito territoriale accipiente. Il Comune verificherà la congruità per estensione e conformazione delle aree cedute e la loro coerenza con i programmi comunali e ne terrà annotazione del Registro delle Cessioni dei diritti Edificatori (ex art. 11 L.R. 12/2005).

8.5 Al fine di tutelare le attività agricole in essere, il trasferimento della proprietà fondiaria a favore del patrimonio pubblico potrà essere fatto in anticipo rispetto all'effettiva messa in possesso consentendo in tal modo la prosecuzione ed il mantenimento delle attività agricole. La restituzione di fatto all'agricoltore diretto e/o azienda agricola della facoltà di continuare ad utilizzare le aree già cedute al patrimonio pubblico sarà inequivocabilmente esplicitata con la costituzione di un diritto reale quale l'usufrutto. In caso le aree agricole cedute al patrimonio pubblico fossero già interessate da contratti agrari in corso, il comune garantirà la prosecuzione del contratto fino alla naturale scadenza, senza che ciò comporti la riduzione o la non negoziazione dell'indice diffuso di cui al punto 8.2.

8.6 In ultimo luogo, limitatamente ad aree già comprese nell'ambito denominato ATP 9 – evidenziate nella scheda grafica allegata alle presenti Norme – in ottemperanza alla sentenza Tar Lombardia sez. II 3 maggio 2021, n. 1098 , l'indice volumetrico diffuso (0,10 mq/mq) è utilizzabile in loco a fronte della contestuale cessione al patrimonio pubblico di almeno 8/10 dell'intera superficie territoriale considerata quale parametro di base dell'ipotesi costruttiva. Come nel caso dei trasferimenti volumetrici di cui al precedente 8.4, tale cessione dovrà avvenire in seno ad apposita convenzione urbanistica o altro atto ad essa assimilabile (permesso di costruire convenzionato).