

Pubblicato il 18/12/2023

N. 10976/2023REG.PROV.COLL.

N. 02639/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2639 del 2023, proposto dalla società Coima Sgr s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Alberto Inzaghi e Fabio Cintioli, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Fabio Cintioli in Roma, via Vittoria Colonna n. 32;

contro

il Comune di Milano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paola Cozzi, Giuseppe Lepore, Antonello Mandarano e Maria Lodovica Bognetti, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Lepore in Roma, via Polibio n. 15;

nei confronti

della Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, (Sezione Seconda), n. 2044 del 22 settembre 2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2023 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dalla società Coima Sgr s.p.a. avverso la sentenza del T.a.r. per la Lombardia del 22 settembre 2022 n. 2044, che ha respinto il ricorso per l'annullamento proposto dalla società.

2. Il giudizio ha ad oggetto, principalmente, la domanda di annullamento della delibera del consiglio comunale del Comune di Milano n. 34/2019, di approvazione del piano di governo del territorio (PGT), nella parte in cui non ricomprende l'immobile di sua proprietà, denominato "Pirellino", fra gli ambiti assoggettati alle "Norme transitorie e finali", così come individuati e perimetrati nella tavola "R.02" e disciplinati dall'art. 53.4 delle Norme di Attuazione (NdA) del Piano delle Regole (PdR) vigente.

A causa di questa mancata inclusione, in ragione della disciplina del nuovo PGT, nell'ipotesi in cui vengano svolti taluni interventi edilizi e contestualmente richiesto il cambio di destinazione d'uso dalla destinazione "terziario" a quella "residenziale", dovrà essere riservata una quota pari al 40% della superficie lorda (SL) per l'edilizia residenziale sociale.

3. Per comprendere e decidere le questioni controverse, risulta necessario sintetizzare i fatti rilevanti nel presente giudizio.

3.1. La società Coima Sgr S.p.A. (da ora in avanti, Coima) è proprietaria dell'immobile denominato "Pirellino", sito in Milano, Via Giovanni Battista Pirelli n. 39, composto da due corpi di fabbrica, il più alto di 25 piani, oltre tre piani interrati, e il secondo di 7 piani, oltre i tre piani interrati, nelle cui adiacenze è collocato un'autorimessa sottostante Piazza Luigi Einaudi. Il compendio immobiliare è individuato nel catasto fabbricati al foglio 267, mappali 213 (sub. 701 graffato con il mappale 255 sub. 701; sub. 702 graffato con il mappale 318 sub. 701; sub. 703, 704, 705, 706 e 707) e 318 (sub. 702 e 703); e nel catasto terreni al foglio 267, mappali 213, 255 e 318.

3.2. Il complesso immobiliare, originariamente di proprietà comunale, è stato oggetto di dismissione, ai sensi dell'art. 58 della legge n. 133/2008, in quanto ritenuto non più strumentale all'esercizio delle funzioni istituzionali dell'ente.

La dismissione è stata approvata con la deliberazione del consiglio comunale n. 28 del 16 luglio 2013, che ha conferito all'immobile la destinazione d'uso "terziario" e ha previsto la permuta con uno o più immobili da destinare a uffici comunali.

Al momento della dismissione, in base all'allora vigente PGT del 2012, l'immobile era inserito nell'ambito territoriale omogeneo di cui alla tav. R.01: tessuto urbano di recente formazione di cui all'art. 2.1.a.ii delle NdA del PdR; indicazioni morfologiche di cui alla tav. R.02: tessuto urbano a impianto aperto di cui all'art. 15.3 delle NdA del PdR, destinazione funzionale: terziario.

3.3. Poiché la procedura di permuta non è andata a buon fine, con la deliberazione del consiglio comunale n. 13 del 12 marzo 2018, l'edificio è stato successivamente inserito nel Piano delle alienazioni e valorizzazione immobiliari 2018.

La stima del prezzo di vendita, già effettuata con la perizia dell'Agenzia delle Entrate del 19 giugno 2013, è stata effettuata nuovamente dall'Agenzia con la perizia del 12 dicembre 2018.

3.4. In data 7 gennaio 2019, con la determinazione dirigenziale n. P.G. 0005687/2019 è stato approvato il bando per la vendita in piena proprietà e in diritto di superficie degli immobili costituenti il Pirellino, pubblicato dal 9 gennaio 2019 al 28 marzo 2019 sull'albo pretorio e sul sito internet del Comune, nonché per estratto su alcuni quotidiani nazionali, limitatamente al giorno 9 gennaio 2019.

In data 29 marzo 2019 si sono svolte le operazioni di gara, di cui si è preso atto con la determinazione dirigenziale n. 59 del 12 aprile 2019.

Con la determinazione dirigenziale n. 793 del 7 giugno 2019, è stata determinata l'aggiudicazione definitiva in favore di Coima, che ha acquistato l'edificio per il prezzo di euro 175.000.000,00, e il diritto di superficie novantennale sull'autorimessa per il prezzo di euro 18.000.000,00.

3.5. In data 25 novembre 2019, è stato stipulato l'atto di vendita definitivo degli edifici.

3.6. Parallelamente al procedimento di ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare del Comune di Milano, l'ente locale ha intrapreso il procedimento di approvazione del nuovo PGT.

3.7. Con la delibera della giunta comunale del 12 ottobre 2018 è stata approvata la proposta di adozione del nuovo piano.

La delibera della giunta comunale del 12 ottobre 2018 di approvazione della *“proposta di adozione per il Consiglio Comunale”* del *“nuovo documento di piano della variante del piano dei servizi, comprensivo del piano per le attrezzature religiose e della variante del piano delle regole, costituenti il piano di governo del territorio”* veniva richiamata anche nel bando di relativo al procedimento di alienazione del bene, unitamente alla disciplina urbanistica vigente, precisandosi che per il compendio immobiliare in questione *“è stato riconfermato nelle sue previsioni urbanistiche attualmente vigenti, e sopradescritte”*.

3.8. Con la delibera del consiglio comunale n. 2 del 5 marzo 2019, il nuovo PGT è stato adottato, divenendo efficaci, a quella data, le misure di salvaguardia.

3.9. Successivamente, in data 22 ottobre 2019, la società Coima inviava al Comune il bando e le linee guida predisposti per indire il concorso di progettazione, con la precisazione che sarebbero stati edificati 8.500 mq e quindi *“il progetto non prevede la realizzazione di ERS”*, *“in quanto non ricade nelle fattispecie di cui all’art. 8.5 delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole della Revisione del PGT”*.

3.10. Con la deliberazione consiliare n. 34 del 14 ottobre 2019 è stato approvato il nuovo PGT, che è entrato in vigore in data 5 febbraio 2020, attraverso la sua pubblicazione.

L’art. 8.5 delle NdA del PdR ha disposto l’obbligo di riservare una quota della “SL” a edilizia residenziale sociale per gli interventi superiori a 10.000 mq (la disposizione prevede testualmente: *“Nel Tessuto Urbano Consolidato, ferma restando la disciplina specifica prevista per gli ambiti oggetto di Rigenerazione, per interventi interessanti una SL superiore a 10.000 mq con modifica di destinazione d’uso e che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL, è fatto obbligo di riservare una quota pari al 40% della SL per Edilizia Residenziale Sociale (massimo 50% art. 9 comma 2 lett. a. e minimo 50% art. 9 comma 2 lettera b.) con riferimento alla ripartizione contenuta al comma 2 dell’art. 9 delle presenti norme”*).

4. Con il ricorso notificato il 1° giugno 2020, la società Coima ha impugnato innanzi al T.a.r. per la Lombardia il provvedimento di approvazione del PGT e gli atti presupposti, formulando tre motivi di ricorso.

4.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Milano opponendo, in via pregiudiziale, l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e resistendo, nel merito, al ricorso.

4.2. Nelle more del processo, il 9 giugno 2022, la società Coima ha presentato richiesta di permesso di costruire convenzionato, avente ad oggetto la riqualificazione dell’edificio di via Pirelli n. 39 mediante parziale demolizione e ricostruzione fuori sagoma e ampliamento volumetrico ex art. 40 bis Legge regione Lombardia n. 12 dell’11 marzo 2005 (bonus volumetrico pari/fino al 10%) e d.lgs.

n. 28 del 3 marzo 2011 (bonus volumetrico pari/fino al 5%) e parziale cambio di destinazione d'uso da terziario a residenziale.

5. Con la sentenza n. 2044/2022, il T.a.r., ritenuta l'infondatezza del ricorso, per ragioni di economia processuale, non ha esaminato l'eccezione pregiudiziale di difetto d'interesse, ha respinto, nel merito, i tre motivi di ricorso e ha condannato la società al pagamento delle spese di lite.

6. La società Coima ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado, impugnando i capi della sentenza che hanno respinto le censure articolate nel primo motivo di ricorso e facendo acquiescenza sui capi che hanno respinto il secondo e il terzo motivo.

6.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Milano, il quale, con la memoria del 31 marzo 2023, ha esposto le sue difese in rito e nel merito.

In via pregiudiziale, il Comune ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso (questione non esaminata in primo grado), ai sensi dell'art. 101 c.p.a., evidenziando che: *“COIMA SGR non ha infatti subito alcuna lesione concreta ed attuale della propria sfera giuridica per effetto delle norme di piano impugnate, posto che - come evidenziato nella memoria comunale del 3.06.2022 (pagg. 14, 15) depositata per il merito TAR - a tale data non era stato presentato alcun titolo edilizio e non vi era alcun intervento edilizio in atto, che fosse stato inciso da tali norme”*.

Si rimarca che l'art. 8.5 delle N.d.A. del P.d.R. prevedrebbe l'obbligo di realizzare una quota di ERS *“per interventi interessanti una SL superiore a 10.000 mq. con modifica di destinazione d'uso e che prevedano funzioni urbane residenziali per almeno il 20% della SL ...”*, avendo ad oggetto, pertanto, la futura e concreta attività edilizia. Conseguentemente, l'asserita potenzialità lesiva delle norme si potrebbe manifestare soltanto a mezzo dei relativi atti applicativi, unitamente ai quali le suddette norme di Piano potranno essere impugate.

Nel merito, si deduce l'infondatezza delle doglianze avversarie.

6.2. Con la memoria del 28 luglio 2023, la società Coima ha preso posizione sull'eccezione di inammissibilità e ha dedotto circa il merito della controversia.

6.3. Nelle repliche del 7 settembre 2023, il Comune ha controdedotto alle difese di Coima.

7. All'udienza del 28 settembre 2023, la causa è passata in decisione.

8. Va preliminarmente esaminata l'eccezione pregiudiziale di difetto d'interesse formulata dal Comune.

8.1. In linea generale va ribadito l'insegnamento tradizionale della giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui: *“In tema di disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, vanno distinte: a) le prescrizioni che, in via immediata, stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo); b) le altre regole che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedurali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.); secondo il suddetto indirizzo, per le disposizioni appartenenti alla prima categoria s'impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello ius aedificandi dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio; invece, le prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo, possono essere oggetto di censura in occasione della impugnazione di questo.”* (Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2023, n. 8053).

8.2. Con riferimento al caso di specie, tuttavia, l'esclusione del compendio immobiliare denominato "Pirellino" dalla tavola "R.02" del PGT del 2020, che ha individuato gli immobili per i quali trovano applicazioni le precedenti (e, nel caso di specie, più favorevoli) regole urbanistiche, e la concreta disciplina della norma di cui all'art. 8.5 delle NdA del PGT 2020, che conseguentemente troverebbe applicazione e che stabilisce in modo puntuale e immediato *"le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata"*, rendono sussistente l'interesse all'impugnazione in capo alla società.

9. Respinta l'eccezione pregiudiziale, può procedersi all'esame delle censure formulate dalla società appellante.

9.1. Con la prima censura (articolata da pagina 12 a pagina 15), la società appellante deduce, criticamente rispetto alle motivazioni della pronuncia impugnata, che *"l'ente che conduce una procedura di evidenza pubblica per l'alienazione di un immobile e che adotta quasi contemporaneamente e subito dopo una scelta urbanistica pressoché concomitante, la quale riduce o compromette il valore dell'immobile alienato, incorre in un esercizio non corretto della discrezionalità amministrativa e in un eccesso di potere"*.

La società esplicita la doglianza, evidenziando che *"quel che Coima chiede di affermare è che la procedura di dismissione di un immobile crea un vincolo alla discrezionalità che il Comune esercita quando, in un momento immediatamente successivo, svolge l'attività di pianificazione..."* oppure, l'amministrazione, *"quantomeno se non assolutamente impedita [a prendere determinate decisioni], sia tenuta a darvi opportuno rilievo e, quindi, a giustificare con una motivazione specifica, congrua e ragionevole la scelta di ripensare l'assetto cristallizzato in fase di alienazione"*.

Ne conseguirebbe che la tavola "R.02" del PGT 2020 sarebbe illegittima nella parte in cui non contempla il Pirellino tra gli immobili per i quali è fatto salvo il pregresso regime urbanistico o, comunque, nella parte in cui non ha esternato una specifica motivazione inerente alla scelta effettuata.

9.1.1. Con la seconda censura (articolata da pagina 15 a pagina 16), la società argomenta l'illegittimità della scelta pianificatoria, facendo leva sul legittimo affidamento che sarebbe maturato in considerazione di una serie di concomitanti circostanze verificatesi nel corso della vicenda amministrativa.

Segnatamente, la società avrebbe fatto affidamento “*sui seguenti pacifici elementi?*” (che si enumerano, riprendendoli, quasi testualmente, dall'appello):

(i) l'art. 37.4 delle NdA del PGT 2012 testé richiamato, poi confermato dall'art. 53.4 delle NdA del PGT 2020;

(ii) la perizia di stima posta a base della procedura, che teneva conto del valore dell'immobile alla luce del regime urbanistico del PGT 2012;

(iii) la risposta del Comune di Milano al quesito con il quale Coima, dopo aver avuto conoscenza della deliberazione di Giunta Comunale del 12 ottobre 2018, aveva cautelativamente chiesto di chiarire se la previsione relativa agli obblighi di ERS, poi confluita nell'art. 8.5 del PGT 2020, avrebbe trovato applicazione rispetto al Pirellino;

(iv) le linee guida del concorso di progettazione condivise con il Comune di Milano, dove Coima aveva dato per assunto proprio la non applicabilità al Pirellino dell'art. 8.5 cit., senza che l'amministrazione formulasse rilievi di sorta.

Secondo Coima, la sentenza non avrebbe tenuto conto di questi profili o li avrebbe travisati.

9.1.2. Con la terza censura (articolata da pagina 16 a pagina 19), con una serie di articolate argomentazioni, l'appellante domanda la riforma della sentenza nella parte in cui avrebbe erroneamente interpretato l'art. 53.4 delle NdA del PGT 2020. Si insiste, in particolare, per l'illegittimità della scelta di non includere il c.d. Pirellino nella tavola “R.02.”.

9.2. La prima e la seconda censura possono essere esaminate congiuntamente, in quanto connesse. Il *thema decidendum* posto dalle doglianze è costituito, infatti, dalla

verifica della sussistenza (o meno) del legittimo affidamento del privato, rispetto ai poteri di pianificazione urbanistica esercitati su di un bene vendutogli dall'ente locale, in concomitanza con lo svolgimento della funzione pianificatoria e l'esercizio dei relativi poteri da parte del Comune, nonché dall'individuazione della forma di tutela di cui tale tipologia di affidamento eventualmente beneficia, qualora dovesse essere ritenuto sussistente.

9.3. Secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, l'affidamento costituisce un *“principio regolatore di ogni rapporto giuridico”*, compresi quelli di diritto amministrativo (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021 n. 20, §. 6), *“che trae origine nei rapporti di diritto civile e che risponde all'esigenza di riconoscere tutela alla fiducia ragionevolmente riposta sull'esistenza di una situazione apparentemente corrispondente a quella reale, da altri creata.”* (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021 n. 20, §. 5; nella sentenza Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021 n. 19, §. 11, si parla di tutela della *“buona fede ragionevolmente riposta”*).

Oltre che nei termini suindicati di *“fiducia ragionevolmente riposta”* sull'esistenza di una situazione apparente, il principio viene anche *“definito come”* e *“identificato con”* il *“convincimento ragionevole”* della spettanza di un bene della vita (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 20 del 2021, §. 17, ribadita da Cons. Stato, sez. IV, 31 luglio 2023 n. 7406, §. 2.3.2.) o, ancora, con *“l'aspettativa al mantenimento nel tempo del rapporto giuridico sorto a seguito”* dell'attività della pubblica amministrazione (Cons. Stato, Ad. plen., n. 19 del 2021, §. 11, che richiama il *decisum* di Cons. Stato, VI, 13 agosto 2020, n. 5011) o, infine, declinata come *“«aspettativa del privato alla legittimità del provvedimento amministrativo rilasciato», che se frustrata può essere fonte di responsabilità della prima”* (Cons. Stato, Ad. plen., n. 20 del 2021, §. 6).

L'affidamento del privato si configura, dunque, in ragione del convincimento ragionevole del legittimo esercizio del potere pubblico e del convincimento ragionevole dell'operato dell'amministrazione conforme ai principi di correttezza e

buona fede, individuandosi in ciò il duplice parametro “al quale ancorare” “*la fiducia*”, “*il convincimento*” o “*l’aspettativa*” del privato (così, Cons. Stato, Ad. plen. n. 19 del 2021, §. 14).

9.4. Nella tutela dell’affidamento risulta centrale la “dimensione soggettiva”, ma, nondimeno, si è messo in risalto che sussistono “limiti fisiologici” alla tutela dell’affidamento, riconducibili alle caratteristiche del rapporto amministrativo ed alla esigenza di proteggere anche altri principi ritenuti pari-ordinati o superiori alle aspettative di profitto dei singoli. Si pensi, a titolo di esempio:

a) alle evenienze legate alla durata del rapporto nel tempo, al venire meno dell’elemento fiduciario, alla necessità di tenere conto di sopravvenienze normative, all’esercizio di poteri pianificatori e programmatori (Cons. Stato, sez. IV, n. 3018 del 2022; n. 2460 del 2022; n. 2057 del 2022; n. 6470 del 2021; n. 2999 del 2021; n. 2194 del 2021; Corte cost. n. 202 del 2021; n. 179 del 2019);

b) alla prevalenza del principio di neutralità in sede di procedure *lato sensu* comparative; alle scelte di politica economica; alla necessità di superare prassi amministrative illegittime sia pure reiterate nel tempo (Corte di giustizia UE, sez. VI, 5 marzo 2020, C-211/18; 11 aprile 2018, C-532/16; 1 febbraio 2017, C-430/15; 21 gennaio 2016, C-335/14).

9.5. Proprio la materia della pianificazione urbanistica e l’esercizio dei relativi poteri, da parte delle amministrazioni territoriali e locali coinvolte, hanno costituito *ab antiquo* un “banco di prova” della tutela del principio e dei suoi limiti; un ambito dove contemperare la “dimensione soggettiva” con i valori “super-individuali” contemplati nella pianificazione.

9.6. La “misura” scaturente da questo bilanciamento è stata fissata, sin da alcune sentenze del Consiglio di Stato risalenti nel tempo, nella necessità di un’adeguata ponderazione dei diversi interessi in conflitto, senza che l’uno o l’altro “polo” del conflitto (il potere di pianificazione, da un lato, e la tutela del legittimo affidamento

relativo ad un interesse legittimo proprietario, dall'altro) risultassero “*a priori*” prevalenti.

9.7. Questa impostazione ha trovato composizione nella sentenza dell'Adunanza plenaria n. 24 del 1999, i cui principi, che si vanno a richiamare in quanto rilevanti per la decisione della controversia, risultano ancora attuali e seguiti dalle più recenti sentenze di questa Sezione (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 13 giugno 2023, n. 5799; 10 maggio 2023, n. 4749; 05 agosto 2022, n. 6952; 10 febbraio 2022, n. 963).

9.7.1. La pronuncia citata ha affermato, in primo luogo, che il provvedimento di approvazione del piano regolatore generale o di una sua variante generale compartecipano della natura di atto generale e di atto normativo “*nel quale le scelte urbanistiche di carattere generale non devono, di massima, essere sorrette da altra motivazione oltre quella che è dato evincere dall'esame dei criteri di ordine tecnico seguiti per la redazione del piano*”.

9.7.2. Veniva ribadito, dunque, sui profili attinenti all'insussistenza, di regola, dell'obbligo di motivazione, l'orientamento già espresso da questo Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria, con la sentenza n. 37 del 21 ottobre 1980, la quale, nondimeno, già in quella decisione puntualizzava che, se “*la motivazione non occorre per gli atti a contenuto generale almeno con altrettanto vigore che per quelli a contenuto determinato*”, costituisce, correlativamente, ragione di deroga alla regola dell'insussistenza di un obbligo di motivazione c.d. “*polverizzata*” delle scelte di piano proprio “*la specificità ed occasionalità*” della decisione, come avviene, ad esempio, nel caso, ivi deciso, di una variante specifica.

9.7.3. In ideale prosecuzione di questo indirizzo, l'Adunanza Plenaria, con la richiamata sentenza n. 24 del 1999, ha affermato che in determinate occasioni anche lo strumento urbanistico generale richiede una “*motivazione specifica di certe scelte*” e ha individuato nell'ambito della casistica in cui questo avviene - oltre ad altri casi non significativi per la decisione dell'odierno giudizio - le “*ipotesi nelle quali vi è un affidamento qualificato del privato*”.

Nella relativa tassonomia sono stati annoverati:

- i) le ipotesi di precedente convenzione di lottizzazione o di accordi di diritto privato intercorsi tra il comune e i proprietari delle aree,
- ii) il caso del privato che abbia ottenuto un giudicato di annullamento di un diniego di concessione edilizia o di un silenzio-rifiuto su una domanda edilizia, in ordine alla pretesa di variante di nuove previsioni urbanistiche rilevanti in quanto sopravvenute nel corso del giudizio (dandosi continuità, così, ai principi enunciati da Cons. Stato, Ad. plen., 8 gennaio 1986, n. 1).

9.8. Va puntualizzato, dunque, quanto già traspare dalla disamina dei principi di diritto enucleati dai precedenti menzionati, ovvero che la tutela del legittimo affidamento rispetto all'esercizio dei poteri di pianificazione viene effettuata attraverso l'obbligo di motivazione di quelle scelte dello strumento urbanistico che costituiscono "casi specifici".

In questo caso, l'obbligo di (puntuale) motivazione costituisce il "punto di equilibrio" per salvaguardare l'affidamento legittimamente configuratosi in capo al privato titolare dell'interesse legittimo proprietario e l'attribuzione del potere di pianificazione dell'amministrazione da parte dell'ordinamento.

Per converso, contrariamente a quanto sostenuto dalla società appellante, la tutela del legittimo affidamento del proprietario non può declinarsi come preclusione al pieno dispiegarsi del potere di pianificazione urbanistica.

9.9. Per riprendere, nuovamente, le affermazioni della sentenza dell'Adunanza plenaria n. 24 del 1999, con riferimento alla prima ipotesi della tutela dell'affidamento (cfr. §. 9.7.3., *sub "i"*), si è affermato che *"la situazione del privato rimane "consolidata" da atti – convenzionali – di attuazione degli strumenti urbanistici generali, in forza dei quali si genera l'affidamento, cioè l'aspettativa che il successivo comportamento dell'affidante sia coerente con quello che, in precedenza, ha generato l'altrui fiducia"*.

10. Applicando i principi sinora esposti al caso in esame, il Collegio procederà, dunque, a valutare gli accadimenti concreti che hanno connotato la vicenda scrutinata, per verificare se all'attività di pianificazione urbanistica dell'ente si contrapponga l'"*affidamento qualificato del privato*" che avrebbe richiesto l'assolvimento di un più puntuale obbligo di motivazione da parte dell'amministrazione, relativamente alla nuova disciplina urbanistica imposta al compendio immobiliare. Si puntualizza che l'accertamento viene compiuto solo ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti impugnati, rimanendo, perciò, non giudicati ulteriori profili.

10.1. Il Collegio ritiene che, rispetto al tema di indagine enucleato, la censura della società appellante risulti fondata.

10.2. La fattispecie che fa sorgere la sussistenza di un affidamento tutelabile del privato e, simmetricamente, l'obbligo di motivazione puntuale da parte del Comune è costituita dall'avvenuta conclusione di un contratto di vendita di un bene comunale che, al tempo della stipulazione, aveva una più favorevole disciplina urbanistica, mentre, subito dopo, ha visto mutata quella disciplina in senso deteriore, per l'effetto dell'attività pianificatoria del medesimo ente locale, il quale aveva però impostato le trattative sul presupposto del più favorevole regime urbanistico.

Benché il contratto intercorso fra l'ente e la società non riguardi specificamente (non abbia cioè ad oggetto) l'attività di conformazione e trasformazione del territorio (come nel caso della convenzione di lottizzazione enucleata dalla Adunanza plenaria n. 24/1999), nondimeno l'affidamento del privato può considerarsi sorto e qualificabile come "legittimo", in quanto maturato in presenza di una serie di concomitanti circostanze che si reputano idonee a far sorgere e consolidare "la fiducia", "il convincimento", "l'aspettativa" del privato sulla persistenza di quel regime urbanistico che disciplinava il compendio immobiliare in concomitanza con le "operazioni di vendita", "*mediante l'inclusione dell'immobile fra gli ambiti oggetto delle*

“Norme Transitorie e Finali” di cui alla tavola “R.02” del Piano delle Regole” (cfr. ricorso di primo grado, pagina 10).

10.3. Segnatamente, secondo il Collegio, hanno concorso al formarsi del legittimo affidamento dell'appellante le seguenti concorrenti circostanze.

In primo luogo, la vicenda amministrativa che si è connotata per la compresenza, nel medesimo arco temporale, di due procedimenti amministrativi portati avanti dal medesimo ente sul medesimo bene. La tendenziale sincronia dei procedimenti, la loro riferibilità alla medesima amministrazione procedente, le caratteristiche concrete del bene, di ingente valore economico e di preclaro rilievo urbanistico, costituiscono elementi che possono ragionevolmente aver indotto l'acquirente a confidare sulla stabilità dei presupposti caratterizzanti le trattative e sulla “coerenza” fra la precedente disciplina urbanistica e quella successiva (cfr. §. 9.9.).

In secondo luogo, la circostanza che lo svolgimento del procedimento di alienazione dell'immobile è stato effettuato sul presupposto dell'applicazione della disciplina del PGT 2012, che si è riflessa in atti fondamentali del procedimento di vendita, quali, in particolare, il bando che ha dato avvio al procedimento di alienazione e la stima del valore economico del bene, effettuata nell'anno 2013 e nell'anno 2018 dall'Agenzia delle Entrate, che, verosimilmente, hanno influenzato la volontà contrattuale dell'acquirente.

Nel bando, si cita la “Proposta di adozione [...] del nuovo Documento di Piano [...]” del 12 ottobre 2018, per precisare che “*il complesso comunale in argomento è stato riconfermato nelle sue previsioni urbanistiche attualmente vigenti, e sopradescritte*”.

In terzo luogo, il quesito del 18 gennaio 2018, formulato dalla società al Comune, prima dello svolgimento delle operazioni di vendita del bene, che, se da un lato, fa emergere la chiara percezione del possibile mutamento della disciplina urbanistica anche in capo alla Coima, dall'altro comporta un dovere di *clare loqui* in capo all'ente, il quale, invece, non ha fornito una risposta esaustiva.

10.4. Nel caso in esame, può pertanto dirsi sussistente la situazione di legittimo affidamento della Coima e, conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità della delibera di approvazione del PGT e degli atti presupposti, nei limiti dell'interesse della Coima e nella misura in cui questi atti non enunciano una motivazione specifica relativa alla scelta di pianificazione di mancata inclusione del bene nella "tavola R.02", con conseguente applicazione della previgente disciplina urbanistica.

11. L'accoglimento della censura articolata con la prima e la seconda censura, nei sensi e nei limiti chiariti precedentemente, determinano l'assorbimento della terza censura formulata dall'appellante.

Inoltre, l'annullamento *in parte qua* del piano, nei limiti dell'interesse della società, determina l'obbligo del Comune di riponderare la scelta pianificatoria relativa al compendio immobiliare oggetto del presente giudizio, con piena ed impregiudicata discrezionalità da parte dell'amministrazione, ma con congrua esternazione delle ragioni giustificatrici della decisione che si adotterà, specie qualora si decida di escludere nuovamente il compendio immobiliare dalla tavola "R.02" e di imporre pertanto una disciplina urbanistica deteriore rispetto a quella del PGT del 2012.

12. In definitiva l'appello va accolto nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, salvo gli ulteriori provvedimenti del Comune di Milano.

13. Le spese del presente grado di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza nei confronti del Comune di Milano, sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 2639/2023, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Milano alla rifusione, in favore di Coima s.p.a., delle spese del doppio grado giudizio che liquida in euro 10.000,00 (diecimila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%).

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

L'ESTENSORE
Michele Conforti

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO