

**sentenza**  
**16 maggio 2007**  
**n. 4141**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
Sezione 2<sup>^</sup>

ha pronunciato la seguente  
**S E N T E N Z A**

sul ricorso n. 5611 del 1997 proposto da

NUOVA AGRICOLA CASCINA s.r.l., in persona del presidente, dott. Enrico Bricchetti, successivamente fusa per incorporazione nella EDILGAMMA s.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Carlo Luigi Scrosati e Annarosa Corselli di Busto Arsizio, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, via Domodossola 17

c o n t r o

- COMUNE di BUSTO ARSIZIO, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Daniele Lucchetti di Como, elettivamente domiciliato presso la Segreteria del TAR in Milano, via Conservatorio 13

- REGIONE LOMBARDIA, non costituita in giudizio

per l'annullamento

del piano regolatore generale approvato con delibera di giunta regionale 12 giugno 1997 n. 29298, nella parte in cui impone vincoli su aree di proprietà.

Visto il ricorso, notificato il 13 e il 14, depositato il 28 novembre 1997;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 9 maggio 2007, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, gli avv.ti Corselli e Lucchetti;

Considerato quanto segue in

**FATTO e DIRITTO**

1. La Società ricorrente, che nel corso del processo si è fusa per incorporazione con la Edilgamma s.r.l. (atto di fusione 7.11.2003), in qualità di proprietaria o comproprietaria di aree site in Busto Arsizio ha impugnato col ricorso in esame gli atti relativi al piano regolatore generale approvato con delibera di giunta regionale 12 giugno 1997 n. 29298, nella parte in cui appone su dette aree vincoli di varia natura.

Rievocate tutte le deliberazioni intervenute nel corso del travagliato *iter* di formazione dello strumento urbanistico – delibere di consiglio comunale 17.3.1990 n. 164 (adozione di variante generale), 2.4.1992 n. 91 (controdeduzioni alle osservazioni, revoca della variante adottata e riadozione di variante generale), 22.2.1993 n. 42, 12.3.1993 n. 44, 12.3.1993 n. 53 (controdeduzioni alle osservazioni); delibera 17.6.1993 n. 425 del commissario prefettizio (controdeduzioni ai rilievi dell'organo di controllo); delibera di giunta regionale 24.11.1995 n. VI/5371 (richieste di modifica); delibere di consiglio comunale 27.3.1996 n. 51 (modifiche e integrazioni richieste dalla Regione) e 29.11.1996 n. 168 (controdeduzioni alle osservazioni presentate in seguito a dette modifiche); delibera di giunta regionale 12.6.1997 n. 29298 (approvazione definitiva del piano) – la ricorrente espone che già nei

**Sezione 2<sup>^</sup>**

n.  
reg. sent.

n. 5611/97  
reg. ric.

previgenti piani regolatori 1975/78 e 1984/87 le aree erano state vincolate a standard, e che con sentenza parziale 23.2.1991 n. 473 il TAR Lombardia aveva annullato il p.r.g. 1984/87 per immotivata reiterazione dei vincoli già imposti dallo strumento previgente (salvo disporre istruttoria relativamente alla destinazione a subarea E2 delle aree costituenti l'intorno della Cascina dei Poveri).

Ciò premesso, la Società affida l'impugnativa a *sei* motivi, prospettando censure di ordine procedimentale e di carattere sostanziale.

Il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto.

**2.** Il Collegio osserva, sui singoli motivi, quanto segue.

Con il *primo motivo* (violazione artt. 7 e segg. legge 17.8.1942 n. 1150; violazione artt. 13 e segg. legge regionale Lombardia 15.4.1975 n. 51; violazione circolare ministeriale 7.7.1954 n. 294; eccesso di potere per insufficienza degli studi preparatori, omessa pubblicazione della relazione tecnica, errore nei presupposti e difetto di motivazione) la ricorrente si duole che la relazione tecnica, originariamente mancante o insufficiente, sia stata adottata solo con la delibera consiliare n. 51 del 1996, venendo a far parte del progetto di piano regolatore solo a partire da tale data; ciò avrebbe pregiudicato il momento partecipativo, avendo gli interessati presentato osservazioni su un progetto di piano che nel momento della pubblicazione (1993) era ancora incompleto.

Con il *sesto motivo* (violazione artt. 7 e segg. legge 7.8.1942 n. 1150; falsa applicazione art. 9 stessa legge; eccesso di potere per illogicità; omesso rispetto circolare ministeriale 7.7.1954 n. 294) la ricorrente, richiamata la deliberazione consiliare 29.11.1996 n. 168 (in cui si dava atto dell'avvenuto deposito della delibera n. 51 del 27.3.1996 presso il comune e della rituale pubblicazione della notizia dell'avvenuto deposito), denuncia la compressione delle facoltà partecipative che il Comune avrebbe perpetrato consentendo agli interessati di presentare "esclusivamente osservazioni riguardanti le parti integrate e/o modificate con il provvedimento oggetto di pubblicazione".

Entrambi i motivi, suscettibili di esame congiunto, vanno disattesi.

L'insufficienza iniziale della relazione tecnica illustrativa, rimarcata dalla Regione (delibera 24.11.1995 n. VI/5371), ma sanata durante l'*iter* di formazione del piano, non integra un vizio suscettibile di compromettere la legittimità dello strumento urbanistico sotto il profilo - denunciato in ricorso - della violazione delle garanzie partecipative, posto che la ricorrente, come qualunque altro interessato, ben avrebbe potuto avanzare rilievi di carattere sostanziale denunciando profili di illegittimità o di inopportunità eventualmente emersi dopo l'esternazione delle ragioni poste a sostegno delle scelte urbanistiche comunali (cfr., in tal senso, TAR Milano 2<sup>a</sup>, 19.8.2003 n. 3700).

Non risulta invece che la ricorrente abbia presentato osservazioni dopo l'adozione della delibera n. 51 del 1996, sicché essa non ha alcun interesse concreto ed attuale a dolersi di una pretesa lesione delle facoltà partecipative addebitabile o alla tardiva redazione della relazione tecnica, o alla limitazione nel contenuto delle osservazioni.

**3.** Con il *secondo motivo* (violazione artt. 7 e segg. legge n. 1150/1942, circolare ministeriale 7.7.1954 n. 294, artt. 13 e segg. legge regionale n. 51/1975 cit.; eccesso di potere per insufficienza degli studi preparatori, erro-

re nei presupposti e difetto di motivazione) la ricorrente assume che le carenze iniziali della relazione tecnica non sarebbero state colmate dalla relazione integrativa, da ritenersi insufficiente sia con riferimento allo stato di fatto, sia con riferimento all'illustrazione generale del progetto e dei criteri adottati; il documento si limiterebbe a richiamare i dati del censimento Istat del 1991, non più attuali al momento dell'adozione della variante, e sarebbe privo di studi preparatori sulle esigenze del territorio in relazioni alle molteplici esigenze locali; risulterebbero addirittura "impercettibili le ragioni di fondo che hanno indotto il Comune a dotarsi di una nuova variante" a distanza di meno di tre anni dall'approvazione della precedente.

Sul punto la Sezione non ha motivo di discostarsi da quanto già statuito con la sentenza n. 3700/03 cit.; la quale ha rilevato che "se, da un lato, non si vede come possa affermarsi la non attualità dei dati risultanti dall'ultimo censimento Istat - quello del 1991 - svolto prima dell'adozione della variante, dall'altro la metodologia seguita dall'amministrazione, consistita nel mettere a confronti questi dati con le risultanze del censimento del 1981, ha consentito di individuare, in modo che il Collegio reputa non illogico, le tendenze demografiche ed economiche interessanti la popolazione e le attività insediate sul territorio (v. cap. 2 rel.). Ne segue che, a differenza di quanto sostenuto ...., le considerazioni svolte dal Comune nella relazione tecnica illustrativa paiono pienamente idonee a dar conto delle linee ispiratrici della pianificazione proposta, assunta pertanto sulla scorta di una corretta valutazione dell'assetto socio-economico e di una precisa individuazione dello stato di attuazione delle previsioni del p.r.g. vigente".

Inoltre, non avendo il piano regolatore una validità temporale predeterminata, la scelta di modificare la disciplina urbanistica anche a distanza di pochi anni da una variante precedente ha valenza ampiamente discrezionale, non sindacabile nel merito; senza considerare che nella fattispecie le ragioni che hanno indotto il Comune ad introdurre una nuova variante generale risultano specificamente enunciate (pagg. 1 e 2 della relazione).

**4.** Con il *terzo motivo* (violazione e falsa applicazione dell'art. 2 legge n. 1187/1968, difetto di motivazione, eccesso di potere per contraddittorietà con precedenti provvedimenti, mancata comparazione con l'interesse privato, irrazionalità manifesta e iniquità) la ricorrente, premesso che la temporaneità dei vincoli espropriativi esige che l'eventuale loro reiterazione sia adeguatamente motivata e accompagnata dalla previsione di un indennizzo, censura l'ulteriore imposizione di vincoli sulle proprie aree in quanto immotivata e irrazionale: e ciò, sia per le perplessità suscitate dal fatto che, su alcune delle aree di proprietà, il vincolo a standard è stato reiterato ma con destinazioni diverse da quelle corrispondenti ai vincoli pregressi, quasi che dette aree siano "buone per tutti gli usi" indipendentemente da una valutazione delle loro caratteristiche; sia perché la situazione della ricorrente dovrebbe ritenersi particolarmente qualificata, e pertanto meritevole di specifica considerazione, in forza della sentenza n. 473/91 con cui il TAR Lombardia ebbe ad annullare i vincoli imposti dal p.r.g. 1984/87.

La ricorrente, per ciascun lotto (composto da uno o più mappali), ha precisato come segue le destinazioni impresse dal vecchio piano regolatore (1984/97) e dal nuovo (impugnato in questa sede):

- lotto n. 11 (mappali 1074, 24420, 24419, 24424, 23703, 1065): parte zona F2/d e parte zona E2 (vecchio); parte sede stradale e parte subarea F2/c ver-

de quartierale e urbano (nuovo);

- lotto n. 12 (mapp. 24418, 24421, 24425, 22542, 24443, 24441,18219): zona E2 (vecchio); parte sede stradale e parte subarea F2/c verde quartierale e urbano (nuovo);

- lotto n. 13 (mapp. 30339, ex 612): zona E2 (vecchio); parte F2 parcheggi pubblici (nuovo);

- lotto n. 18 (mapp. 24333, 15530, 23436): zona 2A (vecchio); zona F2/a assistenza all'infanzia e istruzione obbligatoria (nuovo);

- lotto n. 19 (mapp. 1038, 1039): zona F2/d (vecchio); zona F2/a assistenza all'infanzia e istruzione obbligatoria (nuovo);

- lotto n. 22 (mapp. 13515): zona F2/a (vecchio); zona F2/a assistenza all'infanzia e istruzione obbligatoria (nuovo);

- lotto n. 23 (mapp. 24408, 16475, 16472, 24410, 1071, 24414, 1070, 493, 499, 16470): zona F2/d (vecchio); parte sede stradale e parte subarea F2/c verde quartierale e urbano (nuovo);

- lotto n. 25 (mapp. 24438): zona F2/g (vecchio); parte sede stradale e parte subarea E/1 filtro (agricola o gerbida) (nuovo);

- lotto n. 26 (mapp. 5362): zona C2 (vecchio); parte sede stradale e parte subarea F2/g attività sportive (vecchio).

Ciò premesso, va osservato che il ricorso proposto dall'odierna ricorrente (unitamente ad altri comproprietari delle aree) avverso il piano regolatore del 1984/87 è stato definito, per un verso, con la menzionata sentenza (parziale) n. 473/91, che ha annullato la reiterazione dei vincoli espropriativi, per altro verso, previa istruttoria, con sentenza 12.2.2004 n. 673, che ha riconosciuto legittima la destinazione E2 impressa ad alcune delle aree sopra indicate.

Ne consegue che per le aree già (legittimamente) destinate ad uso agricolo E2, è del tutto improprio parlare di reiterazione di vincolo, posto che la destinazione E2 non costituiva vincolo di carattere espropriativo, mentre un vincolo siffatto è stato apposto solo col piano regolatore in esame.

Quanto alle aree, già vincolate secondo il p.r.g. 1984/87, sulle quali sono stati apposti vincoli nuovi, è parimenti improprio parlare di reiterazione, perché la reiterazione postula l'identità del vincolo, mentre l'introduzione di vincoli nuovi, diversi da quelli previgenti, non richiede una motivazione specifica, corrispondendo a scelte discrezionali, non sindacabili nel merito, che trovano giustificazione nei criteri generali, a valenza tecnico-urbanistica, di impostazione del piano.

Le uniche aree sulle quali è dato riscontrare l'identità del vincolo sono dunque quelle comprese nel lotto n. 18 e nel lotto n. 22, in cui permane nel nuovo piano regolatore il vincolo F2/a (assistenza all'infanzia e istruzione obbligatoria) già presente in quello antecedente.

Ora, se è vero che la relazione tecnica si diffonde sulle ragioni che giustificano una reiterazione generalizzata dei vincoli decaduti (pagg. 63 e seguenti), relativamente alle aree dei lotti 18 e 22 non è dato reperire - né la difesa comunale lo ha segnalato - alcun riferimento specifico al vincolo ivi (ri)apposto; è anzi rinvenibile una indicazione di segno contrario laddove la relazione (pag. 65, punto 4) attesta "la modifica di destinazione di alcune aree in precedenza destinate alla realizzazione di strutture per l'istruzione dell'obbligo e per l'istruzione superiore; ciò in considerazione della progressiva riduzione del fabbisogno scolastico e delle possibilità offerte dal

patrimonio esistente di sopperire almeno in parte, con opportune ristrutturazioni e ampliamenti, alle esigenze prevedibili”.

In tale quadro, sarebbe stato necessario giustificare in dettaglio l'imposizione, per la terza volta, dello stesso vincolo sulle aree in questione, con riferimento specifico sia alla dotazione di standard da soddisfare, sia all'impossibilità di localizzare il vincolo altrove, sia alla prevedibilità di attuazione del vincolo nel quinquennio in corso.

Ne consegue l'illegittimità del piano regolatore nella parte in cui prevede la reiterazione del vincolo F2/a relativamente ai lotti n. 18 e n. 22, ancorché detto vincolo, rimasto sempre inattuato, sia nuovamente decaduto per decorso del quinquennio.

Resta assorbita la doglianza relativa all'omessa previsione di un indennizzo, che presuppone la legittimità del vincolo, nella specie esclusa.

**5.** Per completezza vengono esaminati anche il quarto e il quinto motivo.

Il *quarto motivo* (violazione art. 30 legge n. 1150 del 1942, incongruità e illogicità del provvedimento, difetto nei presupposti) deduce l'illegittimità del piano regolatore in quanto non corredato da una relazione di previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e le sistemazioni generali necessarie all'attuazione del piano.

Il motivo è infondato. Il piano finanziario di cui all'art. 30 della legge urbanistica (cioè la relazione previsionale di massima delle spese occorrenti) non deve riferirsi indiscriminatamente a tutte le espropriazioni, bensì solo a quelle fondate sull'art. 18 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 come modificato dalla legge 22 ottobre 1971 n. 865 (Cons. Stato IV, 6.5.80 n. 498), cioè agli immobili (aree inedificate o costruzioni) da espropriare “entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n. 2 dell'art. 7”.

In ogni caso, la relazione economico-finanziaria richiesta dall'art. 30 non costituisce elemento essenziale del piano regolatore generale, potendo sopravvenire in un momento successivo, allorché il Comune deliberi l'espropriazione delle aree private interessate dal vincolo (Cons. Stato IV, 18.10.02 n. 5717, 27.4.93 n. 471, 18.3.80 n. 270).

**6.** Con il *quinto motivo* (violazione di legge, eccesso di potere per sviamento, incongruità manifesta) si deduce che l'Amministrazione avrebbe dovuto primariamente destinare a servizi o usi pubblici le aree di cui è proprietaria, anziché adibirle a più lucrosi impieghi privatistici.

Il motivo è infondato, sia perché, in linea generale, non vi è obbligo giuridico per il Comune di destinare a standard il proprio patrimonio immobiliare, sia perché non vi è prova alcuna che il Comune sia proprietario di aree specificamente in grado di assolvere, per la loro ubicazione, alla funzione propria dei vincoli apposti sulle aree della ricorrente.

**7.** Per le considerazioni esposte il ricorso va accolto nei limiti di cui in motivazione, con conseguente annullamento del piano regolatore nella parte in cui è stata disposta la reiterazione del vincolo F2/a sulle aree di cui ai lotti 18 e 22.

Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia accoglie il ricorso nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna il Comune alla rifusione delle spese di causa, che si liquidano a favore della Società ricorrente nella complessiva somma di €2.000,00 (Euro

duemila), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 9 maggio 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmin	Spadavecchia	consigliere, estensore
Pietro	De Berardinis	referendario
L'estensore		Il presidente