

sentenza
31 maggio 2007
n. 4737

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
Sezione 2[^]

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 5218 del 1997 proposto da

CHIERICHETTI Alberto

rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo Luigi Scrosati e Annarosa Corselli di Busto Arsizio, elettivamente domiciliato 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. VI/29298 – nella parte in cui impone su area del ricorrente un vincolo F2 a parcheggi pubblici – e delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore meglio specificate in ricorso.

Visto il ricorso, notificato il 17 e 21.10.1997, depositato il 14.11.1997;

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 23 maggio 2007, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Scrosati e (per delega dell'avv Lucchetti) l'avv. Mario Lavatelli;

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, comproprietario in Busto Arsizio di un'area (censita al foglio 3, mappali n. 1216 e n. 1047, Sezione Sacconago), ha impugnato col ricorso in esame gli atti relativi al piano regolatore generale approvato con delibera di giunta regionale 12 giugno 1997 n. VI/29298, nella parte in cui pone sull'area un vincolo F2 a parcheggi pubblici.

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. VI/

Sezione 2[^]

n.
reg. sent.

n. 5218/97
reg. ric.

29298 (approvazione definitiva del piano) – il ricorrente, premesso che nei previgenti piani regolatori 1975/78 e 1984/87 l'area in questione era destinata ad attrezzature pubbliche, deduce otto motivi di gravame, prospettando censure di ordine procedimentale e di carattere sostanziale.

2. Sui singoli motivi - cui il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto - il Collegio osserva 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) il 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 *settimo motivo* (violazione artt. 7 e segg. legge 17.8.1942 n. 1150; falsa applicazione art. 9 stessa legge; illogicità; omesso rispetto della circolare ministeriale 7.7.1954 n. 294) il 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, che possono essere esaminati congiuntamente, 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 il 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^a, 19.8.2003 n. 3700).

Non risulta invece che il ricorrente - che aveva presentato osservazioni alla variante introdotta con delibera consiliare n. 164 del 1990, poi revocata - abbia presentato ulteriori osservazioni sulla nuova variante (delibera 2.4.1992 n. 91), neppure dopo la sua modifica ed integrazione con la relazione tecnica (delibera 27.3.1996 n. 51), sicché egli non ha alcun interesse concreto ed attuale a dolersi di una pretesa lesione delle facoltà partecipative addebitabile alla tardiva redazione della relazione tecnica o alla limitazione nel contenuto delle osservazioni, "limitazione" che non escludeva affatto, peraltro, la facoltà di presentare osservazioni a largo raggio che investissero ogni aspetto della variante modificata, compresi quelli desumibili dalla (nuova) relazione tecnica.

3. Con il *secondo motivo* (violazione artt. 7 e segg. legge n. 1150/1942, cir-

colare ministeriale 7.7.1954 n. 294, artt. 13 e segg. legge regionale n. 51/1975 cit.; eccesso di potere per insufficienza degli studi preparatori, errore nei presupposti e difetto di motivazione) il 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 confronto 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".

Quanto alla scelta di modificare la disciplina urbanistica a distanza di pochi anni da una variante precedente, si tratta di scelta legittima (non avendo il piano regolatore validità temporale predeterminata, né nel minimo, né nel massimo) ed ampiamente discrezionale, come tale 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 legge n. 1150/1942 e legge n. 241/90; irrazionalità e sviamento dalla causa tipica; contrasto con precedenti provvedimenti) il ricorrente, rievocando il tormentato *iter* di formazione della variante, che assume privo di trasparenza, si duole che il Comune, interloquendo con la Sezione provinciale di controllo – che aveva formulato rilievi sulle modifiche alla normativa tecnica di attuazione apporata con le delibere di controdeduzioni alle osservazioni (delibere nn. 44 e 53 del 12.3.1993) e che aveva ricusato l'approvazione di talune di dette norme tecniche – abbia (con delibera 30.9.1993 n. 926 del commissario straordinario) adottato una nuova versione dell'art. 36 n.t.a., intitolato "acquisizione di aree vincolate per attrezzature pubbliche o di uso pubblico con attitudine edificatoria", prevedendo il ricorso alla procedura espropriativa, salva la possibilità di cessione volontaria, ed individuando graficamente, in ambiti contrassegnati con la lettera E, le aree a servizi (per lo più a verde pubblico e sportivo) considerate strategiche per il piano.

Secondo il ricorrente, la normativa in questione riguarderebbe un ambito territoriale molto rilevante, sicché non si comprenderebbero le ragioni dello

stralcio di una norma avente, secondo il Comune stesso, una funzione centrale nel prefigurato assetto territoriale, rimanendo in tal modo impedito, tra l'altro, ogni riscontro a livello di standard.

Il motivo è infondato. Se è vero che il piano regolatore deve riguardare la totalità del territorio comunale (art. 7 legge urbanistica), ciò non esclude la possibilità di varianti parziali (riguardanti solo alcune zone), né esclude che le autorità preposte alla pianificazione soprassedano all'azzoneamento di alcune aree (come nelle ipotesi di stralcio).

Nel caso in esame, l'asserita illogicità della variante generale, dovuta alla mancata considerazione delle aree disciplinate dall'art. 36 n.t.a., che è stato fatto oggetto di variante separata, ma sostanzialmente contestuale (nella memoria depositata il 28.4.2007, pag. 8, il ricorrente segnala che la variante relativa all'art. 36 è stata approvata con deliberazione di Giunta regionale 12.12.1997 n. VI/33261), costituisce assunto privo di dimostrazione, non avendo la ricorrente prospettato alcun elemento specifico idoneo a comprovare l'incongruenza delle scelte urbanistiche effettuate (cfr. in tal senso TAR Milano 2^a, n. 3700/03 cit.).

Per conferire giuridico fondamento alla censura, che in definitiva denuncia un sovradimensionamento degli standard, il ricorrente avrebbe dovuto dimostrare, se del caso associando all'impugnativa della variante generale l'impugnativa della variante ex art. 36, o l'erroneità di calcolo della dotazione di standard assicurata complessivamente al territorio comunale o l'immotivato eccesso di standard rispetto al minimo legale.

5. Con il *quarto motivo* (violazione e falsa applicazione 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) il ricorrente sostiene che la reiterazione del vincolo sull'area doveva essere motivata.

La censura è fondata. Dal certificato di destinazione urbanistica 29.9.1997 prodotto dal ricorrente risulta che i terreni contrassegnati con mappali 1047 e 1216 sono destinati per mq 445 a sede stradale, per la restante parte a sub area F2 parcheggio.

La destinazione a parcheggio pubblico – la sola che l'interessato contesta – è una sottospecie della più generica destinazione ad attrezzature pubbliche (comprendente anche le aree per l'istruzione, per le attrezzature di interesse comune, per gli spazi da destinare a parco, gioco, sport: cfr. art. 22, punto 1, legge regionale 15.4. 1975 n. 51).

Da un vincolo siffatto (attrezzature pubbliche) le aree di cui è causa sono gravate sin dal 1975. Ora, se è vero che la tabella prodotta a pag. 19 della relazione tecnica evidenzia penuria di parcheggi pubblici rispetto allo standard di legge, è altrettanto vero che un vincolo gravante sulla stessa area da quasi un ventennio non può essere legittimamente reiterato senza una motivazione di dettaglio idonea a giustificare tale reiterazione con riferimento specifico sia alla dotazione di standard da soddisfare, anche in rapporto alla condizione della zona, 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 relativamente alle aree del ricorrente, ancorché detto vincolo, rimasto sempre inattuato (a quanto afferma il ricorrente: pag. 18 della memoria finale), sia nuovamente decaduto per decorso del quin-

quennio.

Per la stessa ragione deve ritenersi fondato anche l'*ottavo* motivo (violazione di legge ed eccesso di potere per travisamento, difetto dei presupposti e di motivazione, perplessità), con cui si censura la destinazione a parcheggi in quanto disposta dal Comune senza alcuna ragione dichiarata, dopo avere respinto le osservazioni dell'interessato contro la prima versione della variante (che vincolava l'area ad attrezzature di interesse comune).

A tale stregua risulta inconferente la doglianza relativa all'omessa previsione di un indennizzo (che presuppone la legittima reiterazione del vincolo, nella specie esclusa), a prescindere dall'inammissibilità della questione, dedotta con memoria depositata il 28.4.2007 (pag. 11 e seguenti), e pertanto nuova rispetto al *thema decidendi* fissato con l'atto introduttivo.

6. Il *quinto 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).

7. Con il *sesto 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 un'area che sia specificamente in grado, per la sua ubicazione, di assolvere alla funzione propria del vincolo apposto sull'area del ricorrente.

9. Per le ragioni di cui al punto 5 il ricorso va dunque accolto, con conseguente annullamento del piano regolatore nella parte in cui impone il vincolo F2 sull'area di cui è causa.

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 del 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 23 maggio 2007, con

l'intervento dei magistrati:

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