



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA
(Sezione II)
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio *ex art. 23-bis* della l. n. 1034/1971

sul ricorso R.G. n. 4623/1995, proposto dal sig. Giuseppe Volonterio, rappresentato e difeso dall'avv. Elisabetta Gusso e con domicilio eletto presso lo studio della stessa, in Milano, via De Calboli 4

contro il

Comune di Bregnano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Ercole Romano e con domicilio eletto presso lo studio dBregnano stesso, in Milano, v.le Bianca Maria 23

nonché contro il

sig. Salvatore Tumminaro, non costituito in giudizio

per l'annullamento, previa sospensione,

del decreto del Sindaco di Bregnano prot. n. 220 del 22 luglio 1995, con cui è stata disposta l'occupazione d'urgenza per complessivi mq. 610 di aree facenti parte dei mappali nn. 1909, 1908, 1803/B, 3919, 3047 e 1906, siti nel predetto Comune, per l'esecuzione dei lavori di realizzazione delle opere di urbanizzazione del P.L. di via Rampoldi, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, in particolare:

- della deliberazione della Giunta Comunale di Bregnano n. 202 del 15 luglio 1995, recante l'approvazione del progetto stralcio delle opere di urbanizzazione primaria per il P.L. di via Rampoldi, e la decisione di ricorrere alla procedura di espropriazione ed all'occupazione d'urgenza;
- degli stati di consistenza e dei verbali di immissione nel possesso delle aree oggetto della occupazione d'urgenza, redatti in data 22/23 agosto 1995.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bregnano;

VISTA la domanda di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati, formulata in via incidentale dal ricorrente;

VISTA l'ordinanza n. 154/96 del 18 gennaio 1996, con la quale è stata respinta la suindicata domanda incidentale di sospensione;

VISTE le memorie e documenti prodotti dalle parti a sostegno delle rispettive tesi e difese;
VISTI la comunicazione del decesso dell'originario difensore del Comune intimato e l'atto di costituzione del predetto Comune a mezzo di altro difensore;
VISTO, altresì, l'atto di nomina del nuovo difensore del ricorrente;
VISTI gli atti tutti della causa;
NOMINATO relatore, alla pubblica udienza del 5 giugno 2007, il Referendario dr. Pietro De Berardinis ed udito lo stesso;
UDITI i procuratori presenti delle parti costituite, come da verbale;
RITENUTO in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, sig. Giuseppe Volonterio, espone di essere proprietario e comproprietario dei seguenti mappali, siti in territorio del Comune di Bregnano: n. 1803/b, n. 1906, n. 1908, n. 1909, n. 3047 e n. 3919.

Con deliberazione n. 202 del 15 luglio 1995, la Giunta Comunale di Bregnano approvava il progetto "stralcio" delle opere di urbanizzazione del P.L. di via Rampoldi ed il ricorso alla procedura di espropriazione delle aree necessarie alla realizzazione di dette opere.

Pertanto, con decreto del 22 luglio 1995 il Sindaco di Bregnano, in esecuzione della predetta deliberazione, disponeva l'occupazione d'urgenza di talune aree, tra cui alcune porzioni (per un totale di mq. 610) dei mappali prima indicati, di proprietà del ricorrente, interessate dalla realizzazione delle predette opere di urbanizzazione.

In data 22/23 agosto 1995 il Tecnico comunale redigeva gli stati di consistenza ed i verbali di immissione nel possesso dei mappali in discorso.

1.1. Avverso il decreto di occupazione d'urgenza, nonché gli atti presupposti e conseguenti (la deliberazione della Giunta Comunale n. 202/1995, gli stati di consistenza ed i verbali di immissione nel possesso), è insorto il sig. Giuseppe Volonterio, che li ha impugnati con il ricorso indicato in epigrafe, chiedendone l'annullamento.

A supporto del proposto gravame, ha dedotto i seguenti motivi:

- sviamento di potere, violazione dell'art. 28 della l. n. 1150/1942, disapplicazione della convenzione di lottizzazione, incompetenza, violazione dell'art. 32, lett. b) e lett. m) della l. n. 142/1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento;
- violazione degli artt. 7, 8 e 10 della l. n. 241/1990, violazione dell'art. 97 Cost., eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione;
- violazione dell'art. 3 della l. n. 1/1978 ed eccesso di potere per travisamento dei fatti.

1.2. Con istanza depositata il 4 gennaio 1996 il ricorrente, avendo appreso dell'imminenza della consegna dell'area occupata all'impresa incaricata di eseguire i lavori e dolendosi che l'occupazione di una parte del mappale n. 3919 gli precludeva l'unico accesso alla propria abitazione, ha chiesto la sospensione degli atti impugnati.

1.3. Si è costituito in giudizio il Comune di Bregnano, depositando memoria con la quale ha eccepito l'infondatezza del gravame, chiedendo la reiezione dello stesso, previa reiezione, altresì, dell'istanza cautelare, attesa l'insussistenza dei presupposti per la sospensione degli atti impugnati.

1.4. Nella Camera di Consiglio del 18 gennaio 1996 il Collegio, ritenuto che con la nota del 28 agosto 1995 il Sindaco avesse inteso garantire al ricorrente il mantenimento dell'accesso alla sua proprietà, con ordinanza n. 154/96 ha respinto l'istanza incidentale di sospensione degli atti impugnati.

1.5. Con procura depositata il 7 marzo 2006 il ricorrente ha provveduto a conferire mandato ad un nuovo patrocinante.

1.6. Con successiva nota, depositata il 10/11 dicembre 2006, è stato comunicato il decesso del difensore del Comune resistente. Quest'ultimo, con atto depositato il 30 marzo 2007, ha provveduto a costituirsi in giudizio a mezzo di nuovo difensore appositamente incaricato.

1.7. Nell'imminenza dell'udienza pubblica, le parti hanno provveduto a depositare ulteriori memorie difensive.

In particolare, il ricorrente, oltre a ricapitolare i fatti e le censure formulate con il gravame, ponendo in evidenza lo stravolgimento cagionato al terreno di sua proprietà dalla procedura di esproprio ed i danni subiti, ha evidenziato come l'Amministrazione, nonostante il decorso di ben dodici anni, non abbia eseguito talune opere – in specie, la strada a fondo cieco che taglia in due il giardino del ricorrente stesso – ed abbia respinto le richieste di retrocessione da quest'ultimo avanzate.

Da parte sua, la difesa comunale ha rilevato come la deliberazione della Giunta Comunale n. 202/1995 sia meramente esecutiva della precedente deliberazione del Consiglio Comunale n. 72 del 26 ottobre 1989, rimasta inoppugnata, con conseguente inammissibilità del ricorso a causa dell'omessa impugnativa dell'atto presupposto, che sostiene il consequenziale.

1.8. All'udienza del 5 giugno 2007, la causa è stata riservata dal Collegio per la decisione.

2. Il ricorrente impugna il decreto di occupazione d'urgenza di talune porzioni dei mappali di sua proprietà, adottato nell'ambito dell'acquisizione, tramite procedura di esproprio, delle aree occorrenti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria del P.L. d'ufficio di via Rampoldi in Bregnano. Impugna, altresì, la deliberazione della Giunta Comunale n. 202/1995, recante approvazione del progetto stralcio per la realizzazione di siffatte opere, nonché gli stati di consistenza ed i verbali di immissione in possesso.

2.1. A supporto del gravame, con il primo motivo di ricorso deduce, anzitutto, che l'opera approvata sarebbe rivolta a soddisfare solo l'interesse dei privati lottizzanti, titolari dei lotti rimasti privi di accesso per la mancata esecuzione di una strada prevista dal P.L.: strada che, per di più, in base alla convenzione di lottizzazione, nonché all'art. 28 della l. n. 1150/1942, avrebbe dovuto esser costruita a spese dei lottizzanti e non del Comune, come invece deciso dalla Giunta Comunale nella deliberazione gravata.

Sotto quest'ultimo aspetto, evidenzia che la deliberazione della Giunta Comunale n. 202 del 15 luglio 1995 contrasterebbe con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 72 in data 26 ottobre 1989, la quale, nell'approvare il progetto delle opere di urbanizzazione primaria del P.L. di via Rampoldi (di cui il progetto approvato con la deliberazione n. 202 cit. costituisce uno stralcio), aveva, invece, posto le spese di realizzazione del progetto stesso a carico dei lottizzanti.

Secondo il ricorrente, se ne desume che la gravata deliberazione della Giunta non sarebbe atto esecutivo della precedente deliberazione consiliare e perciò non avrebbe dovuto essere adottata dalla Giunta, bensì dal Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 32, lett. *b*) e lett. *m*), della l. n. 142/1990.

A tal proposito, osserva, ancora, che la previsione (punto 7) della deliberazione impugnata) di un rimborso dei costi sostenuti dall'Amministrazione da porre a carico dei proprietari non convenzionati al momento del loro convenzionamento, sarebbe di difficile realizzazione, mentre più proficuo sarebbe stato prevedere la ripetizione della spesa a carico dei lottizzanti già convenzionati e rimasti inadempienti.

Ne seguirebbe, a carico degli atti impugnati, la sussistenza dei vizi di difetto di istruttoria e travisamento, comprovati anche dal fatto che la strada con appendice a fondo cieco prevista dal progetto sarebbe al servizio esclusivo di un lotto edificato prima dell'approvazione del P.L. e già dotato di altro accesso.

2.2. Con il secondo motivo di ricorso viene contestata, anzitutto, la violazione delle norme disciplinanti la partecipazione al procedimento amministrativo, in particolare per non essere stato comunicato al ricorrente l'avvio del procedimento di occupazione d'urgenza. Inoltre il Comune non avrebbe interpellato i proprietari interessati per accertare se fossero disponibili alla cessione bonaria delle rispettive aree. Infine, l'Amministrazione non avrebbe indicato i motivi che hanno reso necessario il ricorso all'occupazione d'urgenza

2.3. Con il terzo motivo di ricorso, si contesta l'attendibilità degli stati di consistenza e dei verbali di immissione in possesso, dove non sarebbe stata precisata la superficie delle aree occupate, tanto che il Sindaco, per rimediare a detta inattendibilità, avrebbe conferito ad un libero professionista l'incarico di misurare con esattezza le superfici da espropriare. In ogni caso, si afferma che l'immissione nel possesso avrebbe riguardato aree eccedenti rispetto a quanto autorizzato dal decreto di occupazione. Inoltre, l'occupazione di parte del mappale n. 3919 avrebbe determinato la soppressione dell'unico accesso all'abitazione del ricorrente, essendo del tutto irrilevanti le assicurazioni fornite al riguardo dal Sindaco di Bregnano con la nota prot. n. 6462 del 28 agosto 1995.

3. Così riassunto il quadro delle censure contenute nel gravame, ritiene il Collegio di dover, in via preliminare, esaminare l'eccezione di inammissibilità del gravame stesso per l'omessa impugnazione della deliberazione del Consiglio Comunale n. 72 del 26 ottobre 1989, poiché l'accoglimento di detta eccezione precluderebbe l'esame del merito del ricorso.

3.1. L'eccezione appare fondata.

Sul punto, osserva il Collegio che il progetto di realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria relative al P.L. di via Rampoldi era già stato approvato dal Consiglio Comunale di Bregnano con la deliberazione n. 72/1989, rimasta inoppugnata, e che la deliberazione della Giunta n. 202/1995 ha riguardato l'approvazione di uno stralcio di tale progetto.

L'approvazione del progetto stralcio si è resa necessaria poiché si era verificato un problema di accesso ad alcuni dei lotti all'interno del perimetro del piano, dovuto, come chiarisce la stessa deliberazione n. 202/95, alla mancata realizzazione di una strada prevista dal progetto esecutivo delle urbanizzazioni approvato con la deliberazione consiliare ora citata. Di qui la necessità dell'intervento comunale, per rimediare al disordine urbanistico verificatosi.

Tale intervento è consistito nel provvedere al completamento delle infrastrutture primarie tramite *“la acquisizione di talune aree destinate a standard e strade non ancora cedute dai proprietari interessati, nonché la realizzazione dei lavori necessari per il collegamento dei servizi primari ai fabbricati in costruzione”* (così espressamente sia la deliberazione n. 202 cit., sia la relazione al progetto approvato con detta deliberazione).

Ne discende, ad avviso del Collegio, il carattere esecutivo della deliberazione della Giunta n. 202/1995 rispetto alla precedente deliberazione consiliare n. 72/1989, già comportante la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria – ciò a prescindere dalla questione del recepimento della previsione viaria nella variante al P.R.G. approvata con la deliberazione della Giunta Regionale n. 3564 del 1990.

Siffatto carattere esecutivo si desume, a dire il vero, dalla stessa argomentazione adoperata nel ricorso per sostenere la tesi contraria, poiché, a ben vedere, il ricorrente non nega che la deliberazione consiliare avesse approvato il progetto delle opere di urbanizzazione primaria relative al P.L. di via Rampoldi e che la successiva deliberazione della Giunta Comunale n. 202/1995 riguardasse uno stralcio di tale progetto, ma si limita ad enfatizzare il contrasto tra le due deliberazioni concernente il solo profilo dell'imputazione delle relative spese (poste a carico dei privati, inizialmente, e poi assunte dall'Amministrazione). Significativa è anche, da ultimo, la circostanza che, nelle successive memorie depositate in giudizio, il ricorrente non abbia più riproposto – unica tra tutte – la doglianza di violazione dell'art. 32 della l. n. 142/1990, formulata proprio in base alla negazione del carattere meramente esecutivo della citata deliberazione n. 202.

3.2. Da quanto detto deriva l'inammissibilità del ricorso, per l'omessa impugnativa dell'atto presupposto, e cioè la deliberazione consiliare n. 72/1989, che si pone quale antecedente necessario degli atti consequenziali, ossia l'impugnata deliberazione della Giunta Comunale di Bregnano n. 202/1995, nonché lo stesso decreto di occupazione d'urgenza impugnato in via principale (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 4 maggio 2005, n. 3344; T.A.R. Toscana, Sez. II, 20 aprile 2006, n. 1334).

Né sul punto rileva che nel gravame la domanda di annullamento sia stata estesa a *“tutti gli altri atti presupposti, connessi e consequenziali”* al decreto di occupazione d'urgenza (tra i quali viene elencata la deliberazione n. 202 cit., ma non quella consiliare del 1989), poiché, come precisato dalla giurisprudenza, la formula di rito relativa all'annullamento di tutti gli atti presupposti non è idonea a determinare l'impugnazione di uno specifico provvedimento, occorrendo invece che venga indicato, almeno negli estremi, il provvedimento presupposto che si intende impugnare, unitamente al provvedimento concretamente lesivo (C.d.S., Sez. IV, 28 giugno 2007, n. 3808).

4. In definitiva, quindi, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

5. Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre la compensazione delle spese, atteso, in particolare, il carattere annoso della vicenda oggetto della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, Sezione, II[^], così definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo dichiara inammissibile.

Compensa le spese

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

Così deciso in Milano, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione II, nella Camera di Consiglio del 5 giugno 2007, con l'intervento dei signori magistrati:

MARIO AROSIO Presidente

CARMINE SPADAVECCHIA Consigliere

PIETRO DE BERARDINIS Ref., estensore