

sentenza
15 luglio 2008
n. 2921

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
P A R Z I A L E
sul ricorso n. 2148 del 2002 proposto da
IMMOBILIARE LINA s.r.l.

con sede in Legnano, in persona dell'amministratore unico, geom. Ambrogio Zanzottera, rappresentata e difesa dall'avv. Liberto Losa, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Milano, via Mascheroni 19

c o n t r o

COMUNE di LEGNANO, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Tiziano Ugoccioni, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Monte di Pietà 24

e c o n t r o

REGIONE LOMBARDIA, in persona del presidente della giunta regionale, Roberto Formigoni, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Cederle, elettivamente domiciliata in Milano, via Pola 14, presso la sede dell'Avvocatura regionale

per l'annullamento

delle deliberazioni di consiglio comunale 23 aprile 2001 n. 38 (adozione di variante generale al piano regolatore) e 26 marzo 2002 n. 24 (controdeduzioni alle osservazioni) [ricorso], nonché [motivi aggiunti] della deliberazione di giunta regionale 16 aprile 2003 n. VII/12783 (approvazione del p.r.g.), nella parte in cui ha destinato un'area della ricorrente a parcheggio.

Visto il ricorso, notificato il 25 giugno e depositato il 12 luglio 2002;

Visti i motivi aggiunti, notificati il 20 giugno e depositati l'11 luglio 2003;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune e della Regione;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 2 luglio 2008, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Cristina Belvisi (per delega dell'avv. Losa) e l'avv. Joseph F. Brigandì (per delega dell'avv. Ugoccioni);

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. La Società ricorrente, proprietaria di un'area ineditata sita in via Resegone angolo via Monte Rosa angolo via Cervino, distinta catastalmente al foglio 9, mappali 150-151-393, premesso di avere presentato al Comune istanza di concessione edilizia per la realizzazione di un edificio residenziale, conforme alla destinazione prevista dallo strumento urbanistico allora vigente (area di "completamento a prevalente destinazione residenziale", con indice fondiario di 3mc/mq), ha impugnato la variante generale al piano regolatore con cui, in pendenza di rilascio del titolo edilizio, il Comune ha destinato l'area a parcheggio.

Sezione 2[^]

n.
reg. sent.

n. 2148/02
reg. ric.

Più specificamente, col ricorso introduttivo la Società ha impugnato gli atti con cui il consiglio comunale ha adottato una variante generale al piano regolatore (delibera 23 aprile 2001 n. 38) e controdedotto alle osservazioni presentate dagli interessati (delibera 26 marzo 2002 n. 24).

Con motivi aggiunti ha impugnato, per illegittimità derivata e vizi propri, l'approvazione dello strumento urbanistico (delibera di giunta regionale 16 aprile 2003 n. VII/12783).

2. Questi, in sintesi, i motivi di impugnazione, dedotti con il ricorso iniziale e reiterati - salvo il terzo - con i motivi aggiunti:

- inosservanza delle formalità, di carattere informativo e partecipativo, preliminari alla formazione dello strumento urbanistico (pubblicazione avvisi sulla stampa, consultazioni pubbliche, consultazione delle pubbliche amministrazioni), dettate dall'art. 3 commi 14-17 legge regionale n. 1/2000 (entrata in vigore l'11.1.2000), e da rispettare anche prima dell'entrata in vigore del PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale), attesa l'immediata operatività delle norme sulla co-pianificazione (primo motivo e primo motivo aggiunto);

- violazione art. 22 l.r. n. 51/1975 (come sostituito dall'art. 7 l.r. n. 1/2001), essendo la variante priva del piano dei servizi, che del p.r.g. costituisce elaborato obbligatorio (secondo motivo e secondo motivo aggiunto);

- omessa acquisizione del parere obbligatorio del consiglio circoscrizionale, erroneamente dato per acquisito (terzo motivo, non riprodotto con motivi aggiunti);

- illegittimità della votazione sulle controdeduzioni alle osservazioni, votate per gruppi anziché singolarmente (quarto motivo e terzo motivo aggiunto);

- irrazionalità della destinazione a parcheggi (standard B2) assegnata all'area in questione, sia per le sue modeste dimensioni (1000 mq), sia per l'ampia disponibilità di parcheggi, già esistenti e in previsione, sia in considerazione del contesto, giacché l'area si caratterizza come lotto di completamento di un ambito già edificato ed urbanizzato, ed appare pertanto meritevole di conservare la destinazione residenziale previgente (quinto motivo e quarto motivo aggiunto);

- carenza di motivazione della scelta urbanistica, effettuata senza considerare le legittime aspettative ingenerate nella Società dalla precedente destinazione (edificatoria) dell'area e dall'avvenuto rilascio, nel 1992, dell'autorizzazione alla recinzione della medesima (sesto motivo e quinto motivo aggiunto);

- carenza di motivazione riguardo alla verifica dei servizi esistenti, al fabbisogno di nuove opere e impianti, all'idoneità della scelta localizzativa sottesa alla destinazione a standard dell'area della ricorrente (settimo motivo e sesto motivo aggiunto);

- omessa motivazione a sostegno del sovradimensionamento degli standard (ottavo motivo e settimo motivo aggiunto);

- carenza di motivazione sulle osservazioni della ricorrente, respinte senza analisi puntuale dello stato di fatto, né comparazione tra interesse pubblico e interesse privato, né individuazione di ragioni prevalenti di interesse pubblico (nono motivo e ottavo motivo aggiunto).

Alla delibera regionale di approvazione dello strumento urbanistico il secondo motivo aggiunto imputa inoltre, quale vizio proprio, di avere inteso sofferire alle carenze del piano adottato (mancanza del piano servizi, man-

cato adeguamento ai criteri di urbanistica commerciale dettati con regolamento regionale n. 3/2000) con l'anomala esortazione, rivolta al Comune, ad adottare in tempi rapidi il piano dei servizi in corso di elaborazione avvalendosi delle procedure di cui alla legge regionale n. 23/1997, laddove la Regione - si assume - avrebbe dovuto piuttosto denegare l'approvazione del piano per carenza di un elaborato indefettibile.

Il Comune ha controdedotto eccependo preliminarmente l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso. La Regione ha controdedotto limitatamente al secondo motivo, sostenendo la validità della variante ancorché priva del piano dei servizi.

3. Il Collegio osserva quanto segue.

Il ricorso introduttivo, che investe gli atti con cui il Comune ha adottato la variante generale e controdedotto alle osservazioni pervenute, è - rispettivamente - irricevibile e inammissibile.

Irricevibile in quanto è fuori termine l'impugnazione, con ricorso notificato nel giugno 2002, di una variante generale adottata nell'aprile del 2001, la quale, nella parte in cui definisce il regime delle singole aree, è immediatamente lesiva e suscettibile di impugnazione immediata (cfr. TAR Milano 2[^], 7 ottobre 2005 n. 3781).

Inammissibile in quanto la delibera con cui il comune si pronuncia - controdeducendo - sulle osservazioni dei privati ha natura di atto infraprocedimentale, impugnabile solo con il provvedimento regionale che approva il piano (cfr. Cons. Stato IV 17.12.03 n. 8254 e 4.7.90 n. 544; Cons. Stato 2[^], 17.4.95 n. 2730/95; TAR Milano 2[^], 7.10.05 n. 3781).

Ciò non preclude tuttavia la disamina delle censure che il ricorrente, in termini pressoché identici (escluso il terzo motivo), ha riprodotto con i motivi aggiunti; i quali investono, oltre l'approvazione del piano, anche gli atti presupposti, e specificamente le delibere comunali di adozione della variante e di controdeduzione alle osservazioni.

4. Nel merito, il primo motivo è infondato.

La ricorrente censura l'omissione delle formalità di carattere informativo previste dall'art. 3, comma 14, lettera a), della legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1 (entrata in vigore l'11 gennaio 2000).

La norma in questione stabilisce che, per assicurare un'adeguata informazione ai cittadini in merito alla definizione delle scelte urbanistiche e la trasparenza dell'azione amministrativa, il comune deve disporre "la tempestiva pubblicazione su almeno un quotidiano o un periodico a diffusione locale di appositi avvisi riguardanti: a) l'avvio del procedimento di formazione dello strumento urbanistico generale e delle sue varianti, stabilendo il termine entro il quale chiunque ne abbia interesse possa presentare istanze ai fini della determinazione delle scelte urbanistiche; ..."

Tale formalità pubblicitaria si colloca nella fase preliminare di redazione del piano, anzi precede l'avvio del procedimento di formazione dello strumento urbanistico; si tratta dunque di un adempimento che non può pretendersi laddove questa fase sia già esaurita.

Ora, in tema di formazione del piano regolatore generale, l'art. 8 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 identifica il momento iniziale del procedimento con la deliberazione con la quale il consiglio comunale decide di procedere alla formazione del piano e alla nomina dei progettisti.

Il Comune di Legnano ha disposto l'affidamento dell'incarico per la reda-

zione della variante al piano regolatore con deliberazione di giunta 22 giugno 1999 n. 327, antecedente l'entrata in vigore della legge regionale n. 1/2000, che non può pertanto ritenersi, *in parte qua*, applicabile al caso di specie.

Neppure è ravvisabile la violazione dei commi 16 e 17 dello stesso articolo (peraltro solo richiamati nell'epigrafe del motivo, senza alcuno sviluppo argomentativo nello svolgimento del medesimo), perché anche le forme di consultazione pubblica idonee a favorire la partecipazione dei cittadini e il concorso delle organizzazioni sociali ed economiche (comma 16), nonché la consultazione delle amministrazioni (regione, provincia, ecc.) titolari di interessi pubblici coinvolti dall'assetto urbanistico (comma 17) si collocano nella fase di formazione o predisposizione del piano; senza considerare che non si vede quale sia l'interesse - e la legittimazione - alla censura da parte di un soggetto privato che, come la ricorrente, ha partecipato al procedimento con la presentazione di osservazioni.

5. Anche il secondo motivo è privo di fondamento.

Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, infatti, la variante non doveva essere obbligatoriamente corredata dal c.d. piano dei servizi.

Il piano dei servizi è previsto dall'art. 22 della legge regionale 15 aprile 1975 n. 51 (disciplina urbanistica del territorio regionale), nel testo sostituito dall'art. 7 della legge regionale 15 gennaio 2001 n. 1 (norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico).

Ai sensi del novellato art. 22, secondo comma, il piano dei servizi si configura come specifico elaborato del piano regolatore, allegato alla relazione illustrativa, finalizzato ad assicurare una razionale distribuzione di attrezzature urbane nelle diverse parti del territorio comunale.

L'art. 22 aggiunge tuttavia (terzo comma) che "la Giunta regionale approva, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, criteri orientativi per la redazione del Piano dei servizi", sulla base dei principi appresso elencati. E poi dispone (quarto comma) che "i comuni *possono* redigere ed approvare il Piano dei servizi anche prima dell'approvazione dei criteri di cui al comma 3".

Poiché alla data di adozione della variante *de qua* (delibera consiliare 23 aprile 2001 n. 38) detti criteri (stabiliti con delibera di giunta regionale 21 dicembre 2001 n. 7/7586) non erano stati ancora approvati, il Comune di Legnano aveva la *facoltà*, ma non l'*obbligo* di redigere il piano dei servizi.

La carenza di tale elaborato non inficia dunque la legittimità della variante, come correttamente ritenuto dalla Regione; e l'invito della Regione ad adottare il piano dei servizi in tempi rapidi avvalendosi delle procedure di cui alla legge regionale n. 23 del 1997 non ha alcunché di illegittimo, posto che è l'art. 9 della legge regionale 15 gennaio 2001 n. 1 a stabilire testualmente (secondo comma) che la procedura semplificata di cui all'art. 3 della legge regionale n. 23/1997 si applica per l'approvazione del piano dei servizi di cui all'art. 22 (contestualmente novellato) della legge regionale n. 51 del 1975.

6. L'inammissibilità del ricorso introduttivo preclude l'esame del terzo motivo (volto a censurare l'omessa acquisizione del parere obbligatorio del consiglio circoscrizionale) che non è stato reiterato in sede di impugnativa, con motivi aggiunti, dell'atto di approvazione della variante.

Il terzo motivo aggiunto è infondato, perché nessuna delle norme invocate

dalla ricorrente (art. 9 legge urbanistica n. 1150 del 1942; art. 3, comma 14, legge regionale n. 1 del 2000) richiede di procedere a votazioni separate su ciascuna delle osservazioni presentate al piano e sulle relative controdeduzioni.

La disciplina delle modalità di voto è materia rimessa alla disciplina dei regolamenti consiliari, i quali stabiliscono se, quando e da chi (di norma, da una quota minima di consiglieri comunali, per provvedimenti di contenuto complesso, variamente articolati) può essere richiesta la votazione per divisione. Poiché nel caso in esame non è allegata alcuna violazione delle regole interne di funzionamento dell'organo, la censura va disattesa, tanto più che l'osservazione della ricorrente (osservazione n. 64) è stata puntualmente controdedotta e che le controdeduzioni non risulta abbiano formato oggetto di discussione nel corso del dibattito consiliare.

7. I motivi aggiunti dal quarto all'ottavo investono la scelta del Comune di localizzare un parcheggio pubblico sull'area della Società ricorrente, destinata in precedenza a edilizia residenziale di completamento, e censurano tale scelta in quanto irrazionale ed immotivata, tenuto conto delle caratteristiche dell'area, del contesto residenziale in cui è inserita, delle legittime aspettative della proprietà, della dotazione di parcheggi esistente, del sovradimensionamento dello standard; anche le controdeduzioni del comune alle osservazioni della Società sarebbero, in proposito, del tutto carenti.

La ricorrente invoca un precedente della Sezione (sentenza 21.3.06 n. 634) che ha annullato il vincolo a verde pubblico imposto dalla variante *de qua* su un'area privata - pertinenziale ad abitazioni e a un esercizio commerciale - adibita da decenni a parcheggio dei residenti e dei dipendenti. Si tratta di pronuncia non pertinente, giacché in quel caso il Tribunale ha ritenuto incongrua, in un quadro di sovradimensionamento globale di aree a verde, l'imposizione di un vincolo espropriativo finalizzato ad uno scopo - mantenere l'inedificabilità dell'area - raggiungibile con una previsione urbanistica meno invasiva (verde privato) e non ablativa.

Diverse sono le connotazioni del caso in esame, in cui:

- il Comune ha respinto l'osservazione della Società con la seguente motivazione: "L'area si trova in una parte di città già densamente costruita e necessita di una ulteriore rotazione [*rectius*, dotazione] di parcheggi. Si integra con parere legale allegato alla relazione";
- la dotazione globale di aree a parcheggio supera in misura esigua lo standard minimo: dal doc. 11 della ricorrente ("quadro riassuntivo del conteggio della capacità insediativa e standard") risulta infatti, quanto allo standard residenziale, che la variante prevede aree a parcheggio (st P) per 208.094 mq, a fronte di una dotazione minima di 205.374 mq (3 mq/ab x 68.458 abitanti teorici);
- il modesto sovradimensionamento delle aree a parcheggio non comporta di per sé l'illegittimità della previsione, perché l'esigua sovrabbondanza di parcheggi a livello globale (relativamente, cioè, alla totalità del territorio comunale) non compenserebbe le carenze riscontrabili in zone specifiche che di parcheggi pubblici fossero sfornite, e pertanto non priverebbe di giustificazione la previsione di un vincolo a standard volto a incrementare tale dotazione a livello zonale.

Nel caso in esame, tuttavia, tale giustificazione non emerge con evidenza dagli atti di causa, ma neppure può darsene per certa e dimostrata

l'inconsistenza.

Per un verso, infatti, il Comune si è limitato ad affermare che la zona è già densamente costruita e necessita di nuovi parcheggi pubblici, senza però produrre il parere legale "integrativo" che richiama, senza delimitare la zona di riferimento, senza corredare l'assunto con dati precisi che dimostrino l'insufficienza dei parcheggi esistenti rispetto allo standard minimo computato in riferimento alla zona considerata.

Per altro verso la ricorrente ha prodotto una relazione tecnica asseverata, in data 6 giugno 2008, che individua le aree a parcheggio esistenti "nelle vicinanze", senza però che sia dato comprendere se tali parcheggi possano considerarsi tutti al servizio della zona considerata dal Comune, se gravitino in altre zone, se la loro superficie soddisfi lo standard minimo.

8. Il Collegio reputa pertanto necessario disporre istruttoria affinché il Comune chiarisca, col sussidio dei dati reperibili nella variante (relazione, allegati, parere legale, ecc.), eventualmente integrati con una verifica *ad hoc* e illustrati con tavole planimetriche di agevole lettura:

- quale sia la "parte della città già densamente costruita" assunta a riferimento nelle controdeduzioni all'osservazione;
- quale sia la relativa dotazione di parcheggi rispetto allo standard legale;
- quale o quali zone siano servite dai parcheggi individuati nella "perizia asseverata" della ricorrente e quale sia il grado di copertura rispetto allo standard legale.

9. Per le ragioni esposte, il ricorso introduttivo va dichiarato in parte irricevibile e in parte inammissibile; i primi tre motivi aggiunti vanno respinti; sugli altri motivi aggiunti va disposta istruttoria per acquisire dal Comune documentati chiarimenti sui punti indicati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia:

- dichiara il ricorso introduttivo in parte irricevibile e in parte inammissibile;
- respinge i primi tre motivi aggiunti;
- ordina al Comune di fornire i chiarimenti di cui al punto 8. della motivazione, depositando nella segreteria del Tribunale una documentata relazione entro 40 (quaranta) giorni dalla comunicazione o dalla notifica della presente sentenza;
- rinvia la trattazione del ricorso all'udienza del 15 ottobre 2008 .

Spese al definitivo.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 2 luglio 2008, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmine	Spadavecchia	consigliere, estensore
Carmine	Russo	referendario

L'estensore

Il presidente