

sentenza  
16 febbraio 2009  
n. 1317



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

ha pronunciato la seguente  
**SENTENZA**

sul ricorso n. 816 del 2006 proposto da  
**Immobiliare del Corso s.r.l.**

con sede in Milano, in persona del legale rappresentante dott. Filippo Sugar,  
rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Grella di Monza, elettivamente  
domiciliata presso il medesimo in Milano, via Cesare Battisti 21

contro

**Comune di Besana Brianza**

in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Filippo Carimati e Claudio Colombo, con domicilio eletto presso il primo in Milano, via Beccaria 5

e

**Provincia di Milano**  
non costituita in giudizio  
nei confronti di

**Immobiliare Camelia Bianca s.r.l., GIMO s.r.l., Citterio Maria Angelica**  
non costituite in giudizio  
**per l'annullamento**

previa sospensione, dei seguenti atti:

- deliberazioni 26 maggio 2005 n. 129 e 6 luglio 2005 n. 157 di Giunta comunale, recanti adozione e approvazione del Programma Integrato di Intervento "Comparto A fraz. Calò";
- deliberazioni 29 gennaio 2005 n. 2 e 6 maggio 2005 n. 18, di adozione e approvazione della variante al PRG relativa al comparto di Calò;
- parere favorevole di compatibilità con il PTCP espresso dalla Provincia di Milano il 14 aprile 2005 (prot. 11430);
- nota 3 febbraio 2006 prot. 3359 del Comune;
- convenzione urbanistica 15 luglio 2005 a rogito notaio Paleari.

Visto il ricorso, notificato il 17/21 e depositato il 29 marzo 2006;

Visto il controricorso del Comune;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 4 febbraio 2009, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Andrea Vimercati (per delega dell'avv. Grella) e l'avv. Emanuela Beacco (per delega dell'avv. Colombo);

Considerato quanto segue in

**FATTO e DIRITTO**

Sezione 2<sup>^</sup>

n.  
reg. sent.

n. 816/06  
reg. ric.

**1. La Società ricorrente espone:**

- di essere proprietaria di appezzamenti di terreno che si affacciano sulla via Nazario Sauro in Besana Brianza, frazione di Calò, identificati in catasto al foglio 50, mappali 63, 73 e 74, e di altro appezzamento di terreno in comune di Carate, identificato al foglio 4, mappale 149;
- di avere acquisito detti beni per fusione con la Azienda Agricola Paolina s.r.l., avvenuta nel dicembre 2005;
- le aree costituiscono un compendio recintato e piantumato, posto al centro del parco agricolo della Valle del Lambro; la recinzione, dietro la quale si trova un filare di piante d'alto fusto, è costituita da un muro di mattoni e sassi che corre parallelo alla via campestre Nazario Sauro;
- una porzione del compendio è interessata da una previsione di esproprio preordinata alla realizzazione di opere pubbliche funzionali ad un programma integrato di intervento già approvato (P.I.I. "Comparto A fraz. Calò") e di altro in fase di imminente adozione; si prevede la distruzione del muro e della cortina vegetale per 300 metri lineari, al fine di allargare il sentiero campestre e trasformarlo in strada ad alto volume di traffico, e ciò sulla base di una variante al PRG (approvata nel 2005) che prevede il potenziamento della rete viabilistica in frazione di Calò;
- il P.I.I. già approvato pone la realizzazione di parte delle opere pubbliche previste dalla variante al PRG a carico dei firmatari della relativa convenzione urbanistica, sottoscritta il 15 luglio 2005; tra queste opere è compreso l'allargamento della via Nazario Sauro, che richiederebbe l'esproprio di una fascia di 4 metri delle aree distinte con i mappali 73 e 74 (il mapp. 63 sarebbe invece oggetto di esproprio in relazione all'altro P.I.I. di imminente adozione).

Premesso di non essere stata informata dell'avvio delle procedure pianificatorie (variante al PRG e P.I.I.), che la interessano direttamente in quanto incidenti sulla sua proprietà, la Società impugna l'adozione e l'approvazione della variante al PRG (deliberazioni 29 gennaio 2005 n. 2 e 6 maggio 2005 n. 18 di consiglio comunale), l'adozione e l'approvazione del P.I.I. (deliberazioni 26 maggio 2005 n. 129 e 6 luglio 2005 n. 157 di Giunta comunale), il parere di compatibilità col PTCP (piano territoriale di coordinamento provinciale) espresso dalla Provincia di Milano il 14 aprile 2005, la nota 3 febbraio 2006 prot. 3359 del Comune (comunicazione di avvio del procedimento relativo all'approvazione del P.I.I.) e la convenzione urbanistica 15 luglio 2005, deducendo una serie di motivi, di cui seguirà l'esame.

Il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto.

Con ordinanza 20 aprile 2006 n. 930 la Sezione ha motivatamente respinto la domanda cautelare.

**2. Il Collegio osserva quanto segue.**

Col *primo motivo* la ricorrente assume che la variante al piano regolatore non avrebbe carattere generale, ma puntuale, incidendo su un bene specifico e destinatari determinati; il termine per impugnarla decorrerebbe pertanto non dalla data di pubblicazione all'albo pretorio, ma dall'effettiva conoscenza che la dante causa della ricorrente (Azienda Agricola Paolina) ne ha avuto tramite la nota 3 febbraio 2006, con cui è stata informata dal Comune dell'avvio del procedimento di approvazione del P.I.I.

Col *secondo motivo* deduce l'illegittimità della variante per violazione dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 11 del d.p.r. n. 327/2001, avendo il Comune omesso di inviare l'avviso di avvio del procedimento al proprietario del bene inciso dal vincolo preordinato all'esproprio.

Entrambi i motivi vanno disattesi.

L'art. 11 del testo unico in materia di espropriazione (d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327) prescrive che sia dato avviso di avvio del procedimento al proprietario del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio "a) nel caso di adozione di una variante al piano regolatore *per la realizzazione di una singola opera pubblica*".

Nel caso in esame la variante *de qua*, pur atteggiandosi rispetto allo strumento urbanistico come variante parziale (e non generale), in quanto riguarda una frazione del territorio comunale (fraz. Calò), non è diretta alla realizzazione di una singola opera pubblica, ma presenta un contenuto articolato.

Come si legge nella relazione descrittiva e nella relazione tecnica (doc. 8-9 fasc. Comune), essa trae spunto dal programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica - e specificamente da un "programma sperimentale per l'autocostruzione in affitto" - per avviare la "riqualificazione urbana di tutta la frazione", da realizzarsi attraverso: la localizzazione di aree su cui attuare il menzionato progetto sperimentale; il riassetto del sistema viario e infrastrutturale della frazione, e in specie la realizzazione di attrezzature pubbliche, verde attrezzato e parcheggi pubblici ed il potenziamento della rete viabilistica mediante formazione di una rotatoria, l'allargamento e il prolungamento di via dei Tigli fino alla confluenza con via N. Sauro, l'allargamento di quest'ultima; l'ampliamento della piazza antistante la Chiesa Parrocchiale.

La variante prevede l'incremento della volumetria edificabile (da 6941 mc a 16.000 mc) su cinque lotti di intervento, il reperimento di nuove aree a standard, la modifica dell'art. 22 n.t.a. (che detta norme generali in tema di parcheggi) e dell'art. 27 *bis* n.t.a (che riguarda l'unità di azzonamento Comparto "A" frazione di Calò).

Trattandosi, in conclusione, di una variante preordinata non all'esecuzione di una singola, specifica opera pubblica, ma al riassetto urbanistico di una porzione del territorio comunale, essa è soggetta alle modalità di pubblicazione proprie degli strumenti urbanistici, e non alla comunicazione individuale ai singoli proprietari, interessati da previsioni di carattere espropriativo.

Ne consegue che, nella parte che investe la variante al piano regolatore, il ricorso è tardivo, in quanto notificato nel marzo 2006, e dunque ben oltre il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della variante, che si è perfezionata il 26 maggio 2005 (ultimo giorno di deposito presso la segreteria comunale), come risulta dall'avviso pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Lombardia del 18 maggio 2005 (Serie Inserzioni n. 20: doc. 14 fasc. Comune).

3. Con il *terzo motivo* la ricorrente assume che si sarebbe dovuto acquisire il parere preventivo del Comune di Carate, o trovare col medesimo un'intesa, tramite accordo di programma: ciò perché, sfociando la prevista "tangenziale" in territorio caratese, sul quale si scaricherebbe il traffico di attraversamento della frazione di Calò, detto Comune sarebbe destinato a

risentire gli effetti negativi della variante. Sotto tale profilo sarebbe illegittimo il parere di compatibilità della Provincia, per non avere considerato l'incidenza della variante sugli interessi sovracomunali in relazione agli effetti che è in grado di produrre sul territorio del comune confinante.

Il motivo è infondato.

A parte il rilievo che legittimato a dolersi di eventuali mancanze al riguardo sarebbe il Comune contermine, non risulta che la variante o il programma integrato di intervento contemplino previsioni tali da incidere in via diretta sul territorio del comune di Carate. Il fatto che le nuove previsioni urbanistiche, o gli interventi in progetto, in particolare quelli riguardanti la viabilità, possano avere ripercussioni, cioè effetti indiretti, sul territorio di Carate non comporta la necessità giuridica di pareri preventivi o di intese con detto Comune.

Non è pertinente il richiamo all'art. 12 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150, perché questa norma disciplina la formazione di piani regolatori intercomunali, a richiesta di una delle amministrazioni interessate o di iniziativa del Ministro, "quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi". Neppure è pertinente il richiamo all'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, perché la disciplina dell'accordo di programma non rende obbligatorio il ricorso a tale strumento operativo quando l'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento non richieda necessariamente l'azione integrata e coordinata di più comuni.

4. Con il *quinto motivo*, che va esaminato per ragioni di priorità logica, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 assumendo che sia la variante urbanistica, sia il P.I.I., incidendo su aree di sua proprietà, dovevano essere preceduti - quali atti prodromici all'esproprio di dette aree - dalla comunicazione di avvio del procedimento.

La censura va respinta relativamente alla variante al piano regolatore, poiché essa, come rilevato al punto 2, presenta un contenuto "aspecifico" che la rende soggetta alle ordinarie forme di pubblicità e di partecipazione.

Per quanto riguarda il programma integrato di intervento, essa deve essere invece - nei limiti che verranno precisati - accolta.

Il Comune ha comunicato l'avvio del procedimento all'Azienda Agricola Paolina (dante causa della ricorrente) con nota 27 maggio 2005, trasmessa per raccomandata con avviso di ricevimento (doc. 1).

Secondo la ricorrente (memoria, pag. 4) è dubbio che la *notifica* si sia perfezionata, posto che l'avviso non reca firma di ricevuta, e non si rinviene agli atti attestato di compiuta giacenza.

Ora, è pur vero che per la comunicazione di avvio del procedimento l'art. 8 della legge n. 241 del 1990 non richiede una *notificazione* in senso tecnico, sicché può ritenersi sufficiente la raccomanda postale.

E' tuttavia necessario, una volta che il mittente ritenga di prescegliere questa forma di trasmissione, che al destinatario venga assicurata la possibilità effettiva di interloquire nel termine assegnatogli; termine che non può essere fatto decorrere prima che si sia perfezionato l'*iter* di recapito della corrispondenza postale.

In proposito va rilevato che, in base all'art. 40 del d.p.r. 29 maggio 1982 n. 655 (regolamento di esecuzione del codice postale), le raccomandate che non abbiano potuto essere distribuite sono tenute per trenta giorni negli uffici di destinazione e va dato avviso della giacenza ai destinatari.

La busta prodotta dal Comune reca l'annotazione manoscritta "AVVISO 4/6/05", seguita da una sigla, verosimilmente apposta dall'ufficiale postale. Da un'indagine svolta a cura della stessa ricorrente (cfr. e-mail in data 19.4.06 prodotta in camera di consiglio) è emerso inoltre che la raccomandata "è partita da Besana il 01/06/2005 e tornata in data 09/07/2005", il che fa presumere che essa sia rimasta giacente presso l'ufficio postale di Carate per il tempo prescritto (trenta giorni) compreso tra il 4 giugno e il 4 luglio.

Ne discende che la comunicazione di avvio del procedimento non può presumersi pervenuta al destinatario prima del 4 luglio.

Poiché il P.I.I. è stato adottato il 26 maggio 2005 (prima della stessa comunicazione di avvio del procedimento, datata 27 maggio) ed approvato il 6 luglio 2006 (prima del decorso del termine assegnato al destinatario per prendere visione degli atti e produrre memorie e documenti ("10 giorni dalla data di notifica della" comunicazione, da ritenersi perfezionata il 4 luglio), l'atto impugnato deve ritenersi viziato per mancata partecipazione del destinatario.

Superfluo aggiungere che anche l'avviso 3 febbraio 2006, essendo posteriore all'approvazione del P.I.I. (e riferendosi evidentemente ad altro P.I.I.), non è idoneo ad assolvere alla funzione partecipativa propria della comunicazione di avvio del procedimento.

5. Ritiene tuttavia il Collegio che la mancata comunicazione di avvio non comporti la caducazione integrale del programma integrato di intervento, ma della sola parte di esso che incide sulle aree di proprietà della ricorrente, e ciò per le ragioni seguenti.

Nella tav. 3, allegata alla delibera di Giunta 6.7.05 n. 157, di approvazione del P.I.I., le aree della ricorrente (mappali 63, 73, 74) sono definite "aree esterne al perimetro di piano - da reperire a carico dell'A.C."

Coerentemente, l'art. 9 della convenzione 15 luglio 2005, stipulata per l'attuazione del P.I.I., impegna il Comune ad acquisire, per metterla a disposizione degli operatori, una porzione di detti mappali (per complessivi mq 946,20) necessaria alla realizzazione della pista ciclopedonale in fregio alla via Nazario Sauro.

Le aree della ricorrenti sono dunque *esterne* al comparto interessato dal programma di intervento, trovandosi collocate al margine opposto della strada che lambisce il comparto, e sono incluse nel programma al solo fine della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (pista ciclopedonale) di cui è prevista la realizzazione.

La tesi svolta con il *settimo motivo* - secondo cui le aree sarebbero comprese "di fatto" nel comparto interessato dal P.I.I., con la conseguenza che (a) la ricorrente doveva essere "chiamata a sottoscrivere ed approvare l'intervento, condividendone pesi e benefici ... secondo l'ottica perequativa e compensativa conclamata dall'art. 11 L.R. Lombardia 12/2005", e che (b) in mancanza del suo consenso il piano e la convenzione sarebbero illegittimi - non trova supporto né nella normativa statale né in quella regionale.

L'art. 28 della legge urbanistica (legge 17 agosto 1942 n. 1150), nel disciplinare la lottizzazione, prevede il coinvolgimento dei soli proprietari di "aree fabbricabili", cioè delle aree incluse nella zona da lottizzare e comprese nel progetto di lottizzazione.

E la legge regionale lombarda 11 maggio 2005 n. 12 (legge per il governo del territorio), in tema di piani attuativi comunali, all'art. 12 quarto comma, applicabile anche ai programmi di intervento in forza del richiamo contenuto nell'art. 91, stabilisce che "per la presentazione del piano attuativo è sufficiente il concorso dei proprietari degli immobili interessati rappresentanti la maggioranza assoluta del valore di detti immobili in base all'imponibile catastale risultante al momento della presentazione del piano".

Ne deriva che il consenso della ricorrente non era necessario ai fini della legittimità del programma e della convenzione attuativa.

6. Ulteriore corollario di quanto sopra è che, mentre per la previsione di esproprio delle aree che le appartengono - esterne al comparto - la ricorrente aveva titolo ad interloquire nel procedimento (e il termine di impugnazione non poteva che decorrere dalla comunicazione o dalla piena conoscenza), rispetto a tutte le previsioni del piano che riguardano il comparto, ma non incidono in via immediata sulle aree di sua proprietà, la posizione della ricorrente è equiparabile a quella dei terzi estranei; i quali, non avendo titolo alla notificazione individuale, hanno l'onere di impugnare il piano attuativo entro il termine di decadenza decorrente dalla pubblicazione della delibera di approvazione (Cons. Stato VI 19.10.07 n. 5457, IV 31.1.05 n. 254).

Ne consegue che, a prescindere dalla loro fondatezza o meno nel merito (profilo sul quale si è pur soffermata la Sezione in sede cautelare), appaiono tardivi i motivi di ricorso che investono il programma per incompetenza della giunta comunale (*quarto motivo*), mancanza degli elementi caratterizzanti e dei presupposti per ricorrere a detto strumento attuativo (*sesto motivo*), omessa applicazione del criterio perequativo preordinato a distribuire pesi e benefici dell'edificazione su tutti i proprietari lottizzanti (*ottavo motivo*), omissione di uno studio di impatto ambientale, di fattibilità ambientale e di impatto acustico (*nono motivo*), omissione della relazione paesistica prevista dal piano territoriale paesistico regionale e del parere della commissione edilizia integrata (*decimo motivo*), illogicità delle scelte viabilistiche (*undecimo motivo*).

7. Per le considerazioni esposte il ricorso va dichiarato in parte irricevibile e in parte accolto, con conseguente annullamento del programma integrato di intervento limitatamente alla previsione relativa alle aree di proprietà.

Si ravvisano ragioni sufficienti per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia in parte dichiara irricevibile il ricorso e in parte lo accoglie, nei sensi e limiti di cui in motivazione. Spese compensate

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 4 febbraio 2009, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmine	Spadavecchia	consigliere, estensore

Carmine Russo  
L'estensore

referendario  
Il presidente