

N. 03962/2009 REG.SEN.

N. 00268/2004 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 268 del 2004, proposto da:  
BONDI Filippo, rappresentato e difeso dall'avv. Daniela Viva e dall'avv. Francesca Guercio, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Borgogna 9

*contro*

COMUNE di VOLTA MANTOVANA, in persona del Sindaco pro tempore, signor Luciano Bertaiola, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Colombo di Mantova e dall'avv. Giovanni Monti di Milano, elettivamente domiciliato presso il secondo in Milano, Galleria San Babila 4/A

*nei confronti di*

- BELLADELLI Arduino, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Perani, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, piazza San Babila 5
- ROCCA Ivano, MASOTTO Giorgio, DE BATTISTI Rita, LARZENI Marco, LARZENI Tiziana, GUIZZON Andrea, FILALI El Assan, BARBIN Ivan, CASTIGLIONI Claudio, non costituiti in giudizio

*per l'annullamento*

dei seguenti atti:

- delibere di consiglio comunale 18 aprile 2003 n. 21 e 30 settembre 2003 n. 54, aventi ad oggetto l'adozione e l'approvazione del piano particolareggiato "Cereta Nuova" [ricorso];
- permesso di costruire 26 maggio 2005 n. 55 rilasciato al Comune per opere di urbanizzazione relative al piano particolareggiato "Cereta Nuova"; permessi di costruire 31 maggio 2005 n. 60 e 1 giugno 2005 n. 62 rilasciati a taluni dei controinteressati per la costruzione di nuove abitazioni; ogni altro atto presupposto volto all'attuazione del

P.P., e in particolare le determinazioni dirigenziali 27 dicembre 2004 n. 496 e 25 febbraio 2005 n. 46, aventi ad oggetto l'assegnazione delle aree nell'ambito del piano particolareggiato [motivi aggiunti].

Visti il ricorso (notificato il 23 dicembre 2003 e depositato il 21 gennaio 2004), i motivi aggiunti (notificati il 25 settembre e depositati il 4 ottobre 2005) e la memoria finale del ricorrente;

Viste le memorie (di costituzione e difesa) del Comune;

Viste le memorie (di costituzione e conclusiva) del controinteressato;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 5 giugno 2009, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Guercio, l'avv. Monti e (per delega dell'avv. Perani) l'avv. Jacopo Graffer;

Considerato quanto segue in

#### FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è proprietario di un'area di 12.920 mq sita in comune di Volta Mantovana, frazione di Cereta, individuata in catasto al foglio 35, mappale 1, inserita dal piano regolatore in zona C residenziale di espansione, con indice edilizio pari a 0,67 mc/mq, soggetta a piano di lottizzazione (PL 14).

2. Espone il ricorrente che la frazione di Cereta è costituita da un piccolo nucleo urbano che si estende su una superficie di circa 122.600 mq, con popolazione residente di 750 abitanti, e che l'area di proprietà, ubicata a nord-ovest dell'abitato, è particolarmente vocata all'edificazione di completamento, in quanto facilmente urbanizzabile e già dotata di viabilità di collegamento.

3. Espone inoltre di avere impugnato con precedente ricorso (n. 1820/03), tuttora pendente, la variante al PRG - adottata ed approvata, rispettivamente, con delibere C.C. 2.8.2002 n. 46 e 17.3.2003 n. 12 - che ha classificato in zona C anche un più vasto comparto ad Est della frazione di Cereta, assoggettando a PL di iniziativa comunale (PL 13) l'area di proprietà del controinteressato, al fine di calmierare i prezzi di mercato delle aree edificabili per favorire fasce di popolazione più bisognevoli.

4. Con il ricorso in esame il ricorrente ha impugnato il Piano Particolareggiato "Cereta Nuova", adottato ed approvato con delibere di consiglio comunale 18 aprile 2003 n. 21 e 30 settembre 2003 n. 54 allo scopo di soddisfare esigenze collettive di edificazione a costi contenuti.

5. L'interesse al ricorso nasce - nella prospettazione del ricorrente - dal danno economico che egli riceverebbe con l'attuazione del piano particolareggiato e la conseguente alienazione a prezzo "calmierato" delle aree espropriate e urbanizzate dal Comune (intenzionato a cedere le aree al prezzo di 62 €/mq); ciò in quanto la presenza sul mercato di aree disponibili a costi contenuti deprezzerebbe le altre aree site nella

medesima frazione e il valore degli alloggi ivi edificabili, impedendo al ricorrente di alienare i lotti del proprio comparto ai prezzi del mercato "libero" (che egli stima in circa 110 € /mq).

#### 6. Questi i motivi di ricorso:

- violazione dell'art. 13 della legge n. 1150 del 1942 e della legge n. 167/1962; eccesso di potere per sviamento; illogicità, contraddittorietà e insufficienza della motivazione: il Comune avrebbe fatto uso distorto del piano particolareggiato per finalità di politica abitativa (reperimento di aree da destinare all'edilizia sociale) perseguibili solo attraverso uno strumento diverso (piano di edilizia economica e popolare, PEEP), del quale non sussisterebbero nella specie i presupposti (incremento demografico, fabbisogno abitativo insoddisfatto, ecc.); l'area del ricorrente (mq 12.920), pari alla superficie fondiaria del PP (mq 12.991), sarebbe da sola, e a maggior ragione assieme ad altri lotti ancora liberi, sufficiente a soddisfare l'esigenza di insediamenti residenziali nella zona; una richiesta di edilizia a basso costo tale da giustificare un incremento di volumetria pari a circa 13.000 mc sarebbe del tutto indimostrata; e l'attuazione del piano particolareggiato neppure garantirebbe il raggiungimento delle finalità dichiarate, non potendo il Comune pretendere dagli aspiranti acquirenti il possesso dei requisiti soggettivi propri dei fruitori di alloggi di edilizia sociale (primo motivo);

- violazione, sotto altro profilo, dell'art. 13 della legge n. 1150 del 1942: il piano finanziario sarebbe superficiale e generico nella parte relativa ai mezzi di finanziamento, anche riguardo alle spese per l'espropriazione delle aree; mancherebbe inoltre nel piano particolareggiato l'indicazione delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione, rappresentate solo in linea di massima, e con riserva di precisarne tracciati e modalità di realizzazione in un successivo progetto esecutivo (secondo motivo).

7. Con motivi aggiunti il ricorrente ha impugnato il permesso di costruire (26 maggio 2005 n. 55) rilasciato al Comune per opere di urbanizzazione relative al piano particolareggiato; i permessi di costruire (31 maggio 2005 n. 60 e 1 giugno 2005 n. 62) rilasciati a taluni dei controinteressati per la costruzione di nuove abitazioni; le determinazioni dirigenziali (27 dicembre 2004 n. 496 e 25 febbraio 2005 n. 46) aventi ad oggetto l'assegnazione delle aree nell'ambito del piano particolareggiato.

8. I vizi dedotti sono esclusivamente di illegittimità derivata, null'altro avendo il ricorrente aggiunto alla riproduzione dei motivi di ricorso, salvo ribadire che l'Amministrazione avrebbe realizzato un'operazione commerciale di dubbia legittimità, alienando aree libere a soggetti non effettivamente bisognosi, ed arrecando un danno economico al ricorrente, le cui aree avrebbero perso in appetibilità economica rispetto a quelle offerte dal Comune.

9. Il Comune si è costituito in giudizio ed ha controdedotto. Dei controinteressati intimati, si è costituito l'ex proprietario delle aree soggette a PL di iniziativa comunale (PL 13), che ha trasferito dette aree al Comune con atto di cessione volontaria 28.12.2004 a rogito notaio Luigi Mambelli. Le difese delle parti resistenti (Comune e controinteressato) in larga parte coincidono.

10. Con ordinanza 13 ottobre 2005 n. 2563 questa Sezione ha respinto la domanda cautelare. Nelle more del processo il piano particolareggiato ha avuto attuazione. L'area acquisita dal Comune è stata urbanizzata ed alienata a lotti, previa selezione degli

aspiranti. Gli assegnatari hanno chiesto i relativi permessi di costruire.

11. Il ricorrente ha presentato a sua volta un piano di lottizzazione, approvato dal Comune (delibere G.C. 22.9.06 n. 78 e 23.12.06 n. 127: doc. 20-21 fasc. Comune); ha sottoscritto il 16 maggio 2007 la relativa convenzione urbanistica (doc. 22); ha ottenuto permessi di costruire intestati alla Società di cui è amministratore unico (doc. 23~25).

12. Tutto ciò premesso il Collegio ritiene che, a prescindere dalle ragioni di inammissibilità eccepite dalle parti resistenti (in primo luogo per carenza di interesse all'impugnativa), il ricorso sia infondato nel merito.

13. Il piano particolareggiato oggetto del presente giudizio è strettamente consequenziale alla scelta effettuata dal Comune con la variante al piano regolatore impugnata con un precedente ricorso (tuttora pendente).

14. Il ricorrente contesta il piano particolareggiato non per motivi di carattere urbanistico (quali, esemplificativamente, l'esigenza di contenere il consumo di territorio, l'inopportunità di una espansione dell'abitato ad Est della frazione, la mancanza di tutti o di alcuni dei contenuti che detto piano deve presentare a norma dell'art. 13 della legge n. 1150 del 1942, ecc.), ma al solo scopo di preservare quello che egli ritiene il valore di mercato delle proprie aree (anch'esse edificabili previo piano di lottizzazione rimesso all'iniziativa privata); valore che ritiene deprezzato a causa della concomitante iniziativa pubblica sulle aree comprese nel (non molto distante) comparto PL 13.

15. A parte il rilievo che non vi è prova del fatto che il piano di iniziativa pubblica abbia sottratto al ricorrente (che ha assunto infine l'iniziativa lottizzatoria) opportunità di sfruttamento edilizio dei propri suoli, o ne abbia abbattuto il valore, il piano particolareggiato non può ritenersi illegittimo per le ragioni addotte in ricorso.

16. Una volta individuata l'esigenza di espansione dell'aggregato urbano in una determinata direzione, ed accordata (anche) al ricorrente una pari opportunità in tal senso, non ritiene il Collegio che il fine perseguito dal Comune - porre a disposizione degli interessati aree a prezzi più "abbordabili" - contrasti, sviandola, con la ratio primaria dell'art. 13 della legge urbanistica, che è quella di regolare l'espansione ordinata dell'abitato assicurando un'adeguata urbanizzazione alle aree a ciò destinate.

17. L'art. 13 della legge n. 1150/1942 definisce unicamente finalità e contenuti del piano particolareggiato, ma non preclude ad un Comune di rendersi acquirente delle aree che vi sono comprese all'ulteriore scopo di favorire, nell'accesso alla proprietà della casa, fasce di popolazione meno agiate (seppur prive dei requisiti di reddito per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica), non potendosi ritenere tale finalità estranea agli scopi istituzionali degli enti territoriali minori, che sono enti a fini generali (cfr. artt. 3 e 13 decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267).

18. Non è ravvisabile, al riguardo, il vizio di sviamento dedotto sul rilievo che il Comune avrebbe impropriamente perseguito, per il tramite del piano particolareggiato, le finalità proprie del piano di edilizia economica e popolare ex lege n. 167 del 1962.

19. Il Comune si è limitato ad alienare, in esito ad una procedura selettiva volta all'individuazione degli acquirenti più meritevoli (per residenza nel territorio comunale e mancanza di casa in proprietà), aree acquisite, e cedute in proprietà, in regime di

patrimonio disponibile.

20. Si tratta di un'operazione non riconducibile alle funzioni ed alle caratteristiche dei piani di edilizia residenziale pubblica, caratterizzati dall'acquisizione di aree al patrimonio indisponibile del Comune e dall'assegnazione di alloggi (già edificati) a soggetti non abbienti scelti con procedure di evidenza pubblica (in base al reddito e alla consistenza del nucleo familiare), che divengono detentori degli alloggi in regime di locazione non privo di riflessi di carattere pubblicistico.

21. L'esistenza di una "domanda" di aree edificabili da soddisfare ha peraltro trovato riscontro nell'effettiva assegnazione e utilizzazione edilizia dei lotti disponibili nell'ambito del PL 13, per i quali sono stati chiesti e rilasciati i relativi permessi di costruire.

22. Quanto al secondo motivo di ricorso, non si vede quale interesse abbia il ricorrente a contestare la carenza del piano finanziario e l'indicazione solo generica delle opere di urbanizzazione riguardo ad un comparto che non interferisce con il comparto (e con le aree) di sua proprietà.

23. In ogni caso, il progetto esecutivo delle opere di urbanizzazione - tutte già ultimate e collaudate - è stato approvato con deliberazione di giunta comunale n. 128 del 17.12.2004, non impugnata dal ricorrente. E l'avvenuto acquisto delle aree ad un prezzo già integralmente corrisposto (rogito 28.12.2004) rende superata la questione relativa al finanziamento della relativa spesa.

24. L'infondatezza del ricorso comporta l'infondatezza dei motivi aggiunti, volti a dedurre - nei confronti dei permessi di costruire e degli atti di assegnazione dei lotti - unicamente vizi di illegittimità derivata.

25. Per le suesposte considerazioni il ricorso va respinto. Si ravvisano tuttavia ragioni sufficienti per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia respinge il ricorso.

Spese compensate.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 05/06/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere, Estensore

Alberto Di Mario, Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/06/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO