

N. 04744/2009 REG.SEN.  
N. 03255/2004 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 3255 del 2004, proposto da:

Gaglia Marilena, rappresentato e difeso dagli avv. Gian Luigi Rota, Giuseppe Rusconi, con domicilio eletto presso Gian Luigi Rota in Milano, c/o Segreteria T.A.R.;

*contro*

Comune di Valdidentro, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Orlandi, con domicilio eletto presso Carlo Orlandi in Milano, piazzetta Guastalla, 5;

*per l'annullamento*

delle deliberazioni del consiglio comunale del 5 aprile 2004 n. 14 e del 5 aprile 2004 n. 15 nonché di ogni altro atto presupposto, derivato o comunque connesso con quello impugnato in via principale e diretta, con riserva di motivi aggiunti per gli atti non potuti conoscere.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Valdidentro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 01/07/2009 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

La ricorrente in qualità di proprietaria di terreni nel Comune di Valdidentro impugna le deliberazioni comunali che hanno adottato per stralcio in due sedute la variante generale al piano regolatore comunale, che le impedisce di realizzare opere edilizie a servizio dell'attività agricola. Tale modalità di adozione della variante, che consegue alla revoca della precedente deliberazione del 2001 per inosservanza dell'obbligo di astensione, è stata giustificata dal Comune con la necessità di osservare l'art. 78 del D. Lgs. 267/2000 in materia di obbligo di astensione. Infatti con la prima deliberazione, sette consiglieri hanno adottato la relazione illustrativa del primo stralcio, mentre con la seconda sei consiglieri hanno fatto altrettanto con riferimento al secondo stralcio.

Il ricorso è affidato ad un unico motivo di impugnazione con il quale la ricorrente afferma che l'adozione di uno strumento urbanistico generale per stralci, da parte del Comune, non esiste nel nostro ordinamento, perché il consiglio comunale disporrebbe dello strumento delle varianti parziali. Ne risulterebbe inoltre violato l'art. 14.2 della legge urbanistica regionale 15 aprile 1975 n. 51, il quale dispone, come già l'art. 7 della legge urbanistica nazionale, che il piano regolatore generale organizza l'intero territorio comunale in funzione delle esigenze della comunità locale.

In secondo luogo in questo modo il consiglio sarebbe stato privato della competenza a deliberare sull'intero piano regolatore e della valutazione complessiva della variante.

Da ultimo la ricorrente ritiene viziata da eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica la clausola di dichiarazione d'urgenza apposta in quanto l'urgenza è giustificata con la necessità di consentire l'esonero dal Pai, che di fatto starebbe bloccando l'attività edilizia comunale.

La difesa comunale eccepisce in primo luogo la sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere per mancata impugnazione delle deliberazioni di controdeduzione alle osservazioni e del diniego di permesso di costruire.

Ritiene inoltre infondato il motivo di ricorso ove contesta l'approvazione per stralcio in quanto non esisterebbe alcun divieto di utilizzare tale procedura di approvazione degli atti ed in quanto le modifiche d'ufficio proposte dalla Regione sarebbero state approvate con un'unica deliberazione. Da ultimo ritiene generiche le contestazioni relative alla clausola di immediata esecutività.

All'udienza pubblica del 1 luglio 2009 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## DIRITTO

In primo luogo occorre affrontare l'eccezione di carenza sopravvenuta di interesse a ricorrere sollevata dalla difesa comunale per mancata impugnazione delle deliberazioni di controdeduzione alle osservazioni e del diniego di permesso di costruire.

L'eccezione non merita accoglimento con riferimento alla mancata impugnazione degli atti successivi del medesimo procedimento in quanto al riguardo si deve ricordare che, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa a partire dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1 del 9 marzo 1983, il piano regolatore, una volta adottato, nella misura in cui è suscettibile di applicazione, è atto immediatamente lesivo e direttamente impugnabile, ancorché la sua impugnazione costituisca una facoltà e non un onere, allo stesso modo e alle

stesse condizioni in cui ciò avverrebbe in caso di un piano approvato. Agli effetti, infatti, della configurabilità di un atto come provvedimento impugnabile, ciò che rileva non è la sua collocazione al termine del procedimento, bensì il carattere costitutivo degli effetti, che all'atto stesso si ricollegano. Con la precisazione che l'eventuale annullamento dell'atto di adozione, comportando il venir meno di uno degli elementi necessari di un atto complesso il cui procedimento si conclude solo con l'approvazione, esplica effetti automaticamente caducanti e non meramente viziati sul successivo provvedimento di approvazione, nella parte in cui lo stesso si limita a confermare le previsioni già contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa (fra le più recenti, Consiglio di Stato sez. IV n. 1743 del 13 aprile 2005; TAR Napoli, Sez. IV 09 maggio 2006, n. 4033).

Ugualmente si deve escludere che la mancata impugnazione di atti successivi applicativi delle previsioni di piano lesive ed impugnate tempestivamente possa condurre a ritenere venuto meno l'interesse a ricorrere contro gli atti di pianificazione in quanto l'effetto di annullamento del piano permette al ricorrente di ripresentare una domanda di rilascio del titolo edilizio.

Venendo al merito del ricorso la giurisprudenza (T.A.R. Veneto, sez. I, 06 agosto 2003 n. 4159; T.A.R. Liguria, sez. I, 19 ottobre 2007 n. 1773) ha spesso affermato che il procedimento di votazione frazionata, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente, deve ritenersi legittimo. Ciò nella considerazione che non è rinvenibile nell'ordinamento una disposizione che vieti siffatta modalità di votazione. Di contro tale soluzione appare ragionevole e realistica, se si tiene presente la situazione dei piccoli comuni ed in particolare di quello di specie, in cui gran parte dei consiglieri e loro parenti e affini sono proprietari di terreni incisi dalle previsioni urbanistiche, posto che, ove non si consentisse detta votazione frazionata, sarebbe sostanzialmente impossibile per detti comuni procedere

all'adozione di strumenti urbanistici generali. Ne conseguirebbe altresì una violazione del principio di democraticità, in quanto la formazione degli strumenti urbanistici, nei predetti comuni, non sarebbe quasi mai riconducibile alla scelta della collettività locale, ma a quella di un organo esterno – il commissario ad acta – che necessariamente dovrebbe intervenire in via sostitutiva (cfr. TAR Trentino Alto Adige – Bolzano – 29 luglio 1999, n.237”, secondo il quale “nel caso in cui alcuni consiglieri comunali siano proprietari di aree interessate dal piano regolatore in itinere, il Consiglio comunale deve procedere a deliberazioni e votazioni su singole componenti del piano, nelle quali i consiglieri interessati si astengono, separate dalla votazione finale sul documento pianificatorio nel suo complesso, alla quale partecipano tutti i consiglieri”).

Il Collegio condivide le considerazioni sopra trascritte, che ben si adattano alla vicenda odierna, caratterizzata proprio da votazioni separate e frazionate sulla variante generale, con la conseguenza che il primo profilo del primo motivo va rigettato.

Ad uguale conclusione deve pervenirsi per quanto riguarda il secondo profilo, attinente alla violazione dell'art. 14.2 della legge regionale urbanistica 15 aprile 1975 n. 51, secondo il quale il piano regolatore generale organizza l'intero territorio comunale in funzione delle esigenze della comunità locale.

Il Collegio non ignora la giurisprudenza (Cons. Stato, 22 giugno 2004 n.4429) secondo la quale “l'art.7 l. n.1150/42, là dove prescrive che gli strumenti di pianificazione generale devono “considerare la totalità del territorio comunale”, non si limita a sancire la necessità che il contenuto del piano (o della variante) generale comprenda la disciplina di tutte le aree incluse nel perimetro del Comune, ma impone, come è stato osservato in via di interpretazione (Cons. St., sez. IV, 28 novembre 1994, n.959), l'esame, la discussione e l'approvazione del documento

pianificatorio nel suo complesso.

Tale conclusione discende oltre che dalla lettera dell'art.7 l. n. 1150/42, dall'esigenza che il regime urbanistico introdotto da un atto riferito alla totalità del territorio comunale venga deliberato in conformità ai criteri uniformi ed agli obiettivi generali contestualmente stabiliti.

La portata generale dello strumento in questione implica un esame complessivo ed unitario dei principi che orientano e giustificano le relative scelte pianificatorie nonché dell'impatto di queste ultime sull'assetto dell'intero territorio.

Deve quindi ritenersi che l'adozione della variante in votazioni frazionate e separate di singoli segmenti della nuova disciplina urbanistica non risulti corretta qualora, non sia accompagnata da un'analisi complessiva del suo contenuto globale.

Né varrebbe obiettare che tale esame complessivo sia stato compiuto, nel caso di specie, dalla Regione con l'approvazione unitaria delle due varianti adottate dal Comune, in quanto la votazione del documento pianificatorio generale dev'essere compiuta autonomamente da ciascun ente che concorre, con la manifestazione della sua distinta e libera volontà, alla formazione del provvedimento complesso in questione.

Tuttavia, nella fattispecie in esame, l'analisi complessiva del contenuto globale della nuova disciplina urbanistica appare individuabile proprio all'interno delle due deliberazioni impugnate (deliberazioni del consiglio comunale del 5 aprile 2004 n. 14 e del 5 aprile 2004 n. 15).

Entrambe, infatti, approvano contestualmente gli allegati A, B, C, D ed E.

In particolare gli allegati A (Relazione generale), B (NTA), C (Piano dei Servizi) fissano i principi generali del piano regolatore ed individuano il contenuto complessivo della nuova disciplina urbanistica.

Appaiono, quindi, rispettate le esigenze poste dall'art. 14.2 della legge regionale urbanistica 15 aprile 1975 n. 51, secondo cui il piano regolatore generale deve organizzare l'intero territorio comunale.

Da ultimo deve respingersi l'ultimo profilo di ricorso, attinente alla clausola di immediata esecutività, in quanto è pienamente legittima l'adozione di tale clausola al fine di evitare gli effetti di un altro atto o procedimento quando tale possibilità sia riconosciuta dalla legge.

Sussistono giustificati motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese del processo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, sede di Milano, sezione seconda, definitivamente pronunciano sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 01/07/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere

Alberto Di Mario, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/09/2009

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

IL SEGRETARIO