

N. 07131/2010 REG.SEN.  
N. 00281/2005 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 281 del 2005 di r.g., proposto da:

CASTELLI Edoardo, in proprio e quale Amministratore unico della BOZZENTE s.r.l., con sede in Milano, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Sala e Maria Sala, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, via Hoepli 3

*contro*

COMUNE di BEREGAZZO CON FIGLIARO, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv.ti Massimo Bottinelli e Claudio Linzola, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Hoepli 3

*nei confronti di*

- REGIONE LOMBARDIA, non costituita in giudizio
- PROVINCIA di COMO, non costituita in giudizio

*per l'annullamento*

- della variante al piano regolatore adottata con deliberazione di consiglio comunale 29 ottobre 2004 n. 21 (ricorso) ed approvata con deliberazione 30

marzo 2005 n. 9 (primi motivi aggiunti);

- della delibera di consiglio comunale 8 luglio 2005 n. 11, nella parte relativa all'approvazione del verbale n. 9 della seduta consiliare 30 marzo 2005, concernente l'approvazione della variante al piano regolatore (secondi motivi aggiunti).

Visto il ricorso (notificato il 13 e il 15, depositato il 31 gennaio 2005), integrato da motivi aggiunti (notificati il 25 e il 27 maggio, depositati il 15 giugno 2005) e da ulteriori motivi aggiunti (notificati il 26 ottobre, depositati il 15 novembre 2005);

Vista la memoria di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie delle parti;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 20 ottobre 2010, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Luigi Vernile (presente alla chiamata preliminare su delega dell'avv. Maria Sala), l'avv. Maria Sala e (su delega della stessa) l'avv. Valentina De Nora, per i ricorrenti, nonché l'avv. Bottinelli per il Comune;

Considerato quanto segue in

#### FATTO e DIRITTO

1. Con deliberazione consiliare 29 ottobre 2004 n. 21 il Comune di Beregazzo con Figliaro ha adottato la "variante n. 1 al P.R.U.G. 15.1.2001".

2. I ricorrenti, proprietari di aree incise dalla variante, l'hanno impugnata col *ricorso introduttivo*, denunciando, in sintesi: carenza di motivazione in ordine alla reiterazione, senza indennizzo, dei vincoli decaduti; sovradimensionamento della prevista dotazione di aree a standard (36,14 mq/ab), per giunta basata sul concetto di standard quantitativo (anziché di standard qualitativo) e su un computo erroneo di abitanti teorici;

assoggettamento a piano attuativo di aree già urbanizzate; violazione degli artt. 3, 23, 53 della Costituzione in quanto il fabbisogno di standard previsto dal Piano dei servizi (mq 70.274) graverebbe per il 70% (mq 51.158) sul patrimonio terriero dei ricorrenti, in contrasto con i principi costituzionali di parità dei cittadini, ragionevolezza della prestazione e proporzionalità nella contribuzione alle necessità pubbliche.

3. Con osservazioni presentate il 29.11.2004 (classificate come “osservazione n. 6”) i ricorrenti hanno articolato nove richieste di modifica dell’azzonamento, chiedendo tra l’altro la soppressione dei vincoli reiterati.

4. Con deliberazione consiliare 30 marzo 2005 n. 9 il Comune ha controdedotto alle osservazioni ed approvato la variante, accogliendo integralmente solo una delle nove richieste.

5. I ricorrenti hanno pertanto impugnato detta delibera con un primo gruppo di *motivi aggiunti*, censurando la reiterazione dei vincoli a standard sotto i seguenti profili:

- per avere disatteso i criteri orientativi dettati dalla Regione con delibera di giunta regionale 21.12.2001 n. 7586 (assunta ex art. 7 l.r. 1/2001), che per la localizzazione delle aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale impone ai Comuni di documentare l’idoneità dei siti prescelti in rapporto alla localizzazione di ogni servizio/attrezzatura esistente o previsto”;
- per avere sì ridotto, sopprimendo per tre aree di proprietà Castelli il vincolo F1.1, la dotazione di aree a standard (da 36,14 a 27,23 mq/ab), ma conservando una dotazione pur sempre esorbitante rispetto ai criteri regionali, sicché permarrebbero le ragioni sottese alla censura di sovradimensionamento dedotta col ricorso introduttivo;
- per avere omesso, nonostante l’amplissima motivazione addotta a sostegno

del rigetto pressoché integrale delle osservazioni dell'interessato, di motivare la reiterazione dei vincoli decaduti con il grado di specificità e sufficienza richiesto dalla consolidata giurisprudenza amministrativa.

6. Con deliberazione 8 luglio 2005 n. 11 il consiglio comunale ha poi approvato i verbali della seduta precedente, e in particolare il verbale n. 9 del 30 marzo 2005, relativo alla seduta di approvazione della variante al piano regolatore.

7. I ricorrenti hanno impugnato detta delibera con *ulteriori motivi aggiunti*, assumendo di avere fatto richiesta di accesso al verbale, ma di essersi visti consegnare solo il testo della delibera 30 marzo 2005 n. 9 e gli allegati, ma non il relativo verbale, che avrebbe valenza autonoma: di qui l'illegittimità della delibera n. 11/2005 in quanto attestante la lettura e l'approvazione di un verbale che, non essendo stato reso accessibile, dovrebbe presumersi inesistente. La delibera sarebbe inoltre illegittima in quanto approvata col voto unanime di un numero di consiglieri (9) inferiore a quello dei consiglieri (12) che hanno approvato, sempre all'unanimità, la variante.

8. Alla domanda di annullamento della variante si associa la richiesta di risarcimento del danno derivante dalla (in ipotesi illegittima) reiterazione dei vincoli decaduti, dalla previsione di nuovi vincoli e dal conseguente impedimento alla libera utilizzazione delle aree che ne risultano gravate. In subordine, parte ricorrente chiede la condanna del Comune alla corresponsione dell'indennizzo dovuto per la (in ipotesi legittima) reiterazione di vincoli decaduti.

9. Il Comune si è costituito in giudizio con atto di mera forma. Con memoria depositata il 7 ottobre 2010 ha controdedotto, eccependo preliminarmente il difetto di legittimazione del ricorrente Castelli, per non avere questi comprovato i titoli di proprietà (esclusiva o *pro quota*) delle aree, intestate a

soggetti diversi (“eredi di Castelli Andrea, Castelli Ercole e Castelli Paolo”), rimasti estranei al giudizio. Nel merito, il Comune sostiene che i vincoli apposti sulle aree in questione avrebbero carattere conformativo (e non espropriativo), sicché nessun ostacolo si porrebbe alla loro “reiterazione”, ogni questione al riguardo risultando non pertinente.

10. All’udienza di discussione del ricorso la difesa dei ricorrenti ha chiesto di produrre la documentazione comprovante i titoli di proprietà delle aree e, dunque, la legittimazione al ricorso. La difesa del Comune si è opposta al deposito assumendone la tardività. I documenti sono stati acquisiti al processo con riserva, da parte del Collegio, di esame della questione.

11. La causa è passata in decisione, unitamente al ricorso n. 1104/05, deciso con separata sentenza, proposto dai ricorrenti e da altri eredi Castelli contro gli atti del procedimento espropriativo condotto dal Comune per la realizzazione di un centro sportivo su talune delle aree a standard.

12. Ritiene il Collegio che il deposito in udienza dei documenti comprovanti la legittimazione a ricorrere non possa ritenersi tardivo. La relativa eccezione è stata infatti formulata dalla difesa comunale soltanto con la memoria depositata il 7 ottobre 2000, nell’imminenza dell’udienza di discussione. Non può dunque imputarsi ai ricorrenti la tardività del deposito di documenti la cui necessità è sorta solo in seguito all’eccezione formulata dalla difesa del Comune. Poiché quest’ultimo, d’altro canto, non ha chiesto la concessione di un termine a difesa, i documenti possono ritenersi ritualmente acquisiti.

13. Si può prescindere, peraltro, dall’esame di detti documenti in quanto il ricorso è infondato nel merito.

14. Occorre tener conto delle modifiche apportate alla variante, dopo l’esame delle osservazioni, in sede di approvazione definitiva.

15. Delle nove osservazioni del signor Castelli è stata integralmente accolta

solo quella relativa al mappale 151 (comparto 39), per il quale è stata modificata la destinazione da F1.1 a zona A1 (nuclei di antica formazione), “ripristinando l’unità storico-ambientale di Villa Lucini”. Due osservazioni (relative ai mapp. 3043 e 41-2122) sono state respinte con la conferma della destinazione agricola prevista sia dal PRG previgente sia dalla variante adottata. Due osservazioni (relative ai mappali: 305-298-299, comparto 43; 645-649-608-609-2938, comparto 46) sono state accolte solo nel senso di sopprimere l’azzonamento F1.1, ma attribuendo ai comparti destinazione agricola (per il comparto 43 si è trattato di conferma del PRUG vigente), e non l’azzonamento chiesto dall’interessato (C1 - completamento residenziale estensivo). Le altre osservazioni sono state respinte: con la conferma del vincolo a standard (mapp. 3061, comparto 42; mapp. 165-166, comparto 51; mapp. 496-497-1112-1253-521-1950, comparto 45), ovvero (mapp. 3356-2691) con la conferma della destinazione C4 (zona di riordino funzionale e trasformazione territoriale) anziché C1 (zona di completamento residenziale estensivo).

16. Ora, va in primo luogo osservato che il sovradimensionamento dello standard, denunciato col ricorso introduttivo avverso l’adozione della variante, è stato corretto - di ciò dà atto la stessa parte ricorrente - in sede di approvazione, passando da 36,14 a 27,23 mq/ab: un modestissimo incremento rispetto alla dotazione minima prevista dalla normativa all’epoca vigente (26,5 mq/ab) non integra all’evidenza un sovradimensionamento “esorbitante” che il Comune avesse l’onere di motivare.

17. Al riguardo, e contrariamente all’assunto dei ricorrenti, non può assumersi come parametro di riferimento il diverso indice minimo previsto dalla nuova legge regionale sul governo del territorio (legge 11 marzo 2005 n. 12), pubblicata il 16 ed entrata in vigore il 31 marzo 2005, dopo

l'approvazione della variante (30 marzo 2005).

18. Va poi osservato che rientrano nell'ampia discrezionalità dell'Amministrazione le scelte di azionamento, in particolare quelle concernenti gli indici di edificabilità (e dunque l'opzione tra edilizia residenziale rada o intensiva), l'individuazione delle aree di espansione o, all'inverso, il mantenimento della destinazione agricola: la quale, come noto, non è finalizzata alla sola salvaguardia di attività agricole in atto, ma assume valenza conservativa dell'ambiente, quale argine all'espansione urbanizzativa e al consumo di territorio (cfr. Cons. Stato IV, 31.1.05 n. 259, 26.9.01 n. 5091, 22.5.00 n. 2934).

19. Pertanto, devono ritenersi infondate le doglianze volte a censurare la classificazione in zona C4 (anziché C1) delle aree distinte con i mappali 3356-2691 (proprietà Bozzente). Le quali peraltro, come evidenzia la cartografia prodotta, non costituiscono un piccolo lotto intercluso in un ambito completamente urbanizzato, ma un compendio di notevole ampiezza (9.848 mq), sicché non appare illogico né arbitrario che il Comune ne abbia subordinato l'edificabilità alla formazione di un piano attuativo, da ritenersi superfluo solo nel caso limite del c.d. lotto intercluso (Cons. Stato IV, 30.12.08 n. 6625), mentre ben può essere prescritto, secondo una valutazione di merito sottratta al sindacato di legittimità, ogni qual volta le dimensioni del comparto e dell'intervento edilizio ne suggeriscano l'opportunità.

20. Parimenti infondate sono le censure riguardanti i mappali per i quali in sede di approvazione della variante è stata confermata o ripristinata (dopo una temporanea previsione di vincolo a standard introdotta dal piano adottato) la destinazione agricola prevista dal PRUG previgente (si tratta dei mappali 3043, 41, 2122, 305, 298, 299, proprietà Bozzente).

21. Lo stesso dicasi per le aree (mappali 645-649-608-609-2938, proprietà

Castelli, mq 12.440) gravate in precedenza da vincolo a standard (sia nel piano previgente, sia nella variante adottata) che l'Amministrazione ha ritenuto di sopprimere (con la motivazione addotta in sede di controdeduzioni) classificando le aree in zona agricola.

22. Per quanto riguarda il comparto 42 (mappale 3061, mq 4.050) esso risulta destinato in parte a Zona B (tessuto residenziale consolidato), in parte (mq 2.186) a standard F1.1 (parcheggio a servizio di insediamenti residenziali). Parimenti, nel comparto 51 i mappali 165 (1.320 mq) e 166 (14.410 mq) risultano prevalentemente azionati in D (produttiva), salva la destinazione a standard F1.2 (parcheggio a servizio dei futuri insediamenti produttivi) per una estensione di mq 1.917.

23. Ora, il Comune sostiene che si tratta di vincoli a carattere conformativo, che già nel previgente strumento urbanistico erano attuabili non necessariamente mediante esproprio, ma "mediante assenso sindacale secondo le disposizioni vigenti" (art. 33.3 n.t.a. previgenti).

24. Il rilievo è fondato, in quanto l'art. 33.3 n.t.a. prevedeva tale modalità attuativa per ogni tipo di standard residenziale (SR), comprendente attrezzature per l'istruzione inferiore (SR1), attrezzature di interesse comune (SR2), spazi pubblici a parco, per il gioco e lo sport (SR3) e parcheggi pubblici (SR4); il che basta ad escludere l'inedificabilità assoluta delle aree, la natura espropriativa del vincolo e la sua decadenza.

25. Aggiunge peraltro la difesa comunale - con argomentazione che il Collegio parimenti condivide - che la reiterazione di detti vincoli, ancorché qualificabili come espropriativi, non sarebbe in ogni caso illegittima, in quanto le aree destinate a parcheggio (F1.1 e F1.2), indicate al punto 22, accedono ad aree edificabili di proprietà dei ricorrenti e la loro localizzazione trova motivazione nell'analisi effettuata per ciascun ambito, riportata sul



prospetto del piano dei servizi tav. 8.0 - 8.1.

26. D'altronde, una volta acclarata l'insufficienza, rispetto al minimo legale, delle attrezzature a servizio della residenza - insufficienza attestata, senza confutazione, dalla relazione che accompagna la variante (punto 4.4, "Le dotazioni", primo paragrafo) - la reiterazione dei vincoli non richiede una motivazione specifica in ordine all'attualità dell'interesse pubblico da soddisfare, né occorre una motivazione "polverizzata" che giustifichi la reiterazione del vincolo sulle singole aree che lo subiscono (cfr. Cons. Stato, Ad.Plen. 22.12.99 n. 24; Sez. IV, 3.10.01 n. 5207, 28.9.98 n. 1224; TAR Milano 2<sup>^</sup>, 9.6.08 n. 1950).

27. Per quanto riguarda le aree a sud ovest di corso Roma, prospicienti la sede municipale, appartenenti al comparto 45 e destinate ad ospitare il nuovo centro sportivo comunale (mapp. 496-497-1112-1253-521-1950), l'importanza dell'opera nell'ambito del comparto - definito come "polo strategico di attrazione della «città pubblica» ... in posizione intermedia fra le frazioni di Beregazzo e di Figliaro" - è ampiamente illustrata dalle relazioni alla variante, nella parte relativa al Piano dei servizi (punto 4.4, "Le dotazioni") e ribadita nelle controdeduzioni alle osservazioni; che richiamano, confermando l'attualità del vincolo, la delibera di approvazione del progetto definitivo dell'opera (C.C. 8.2.2005 n. 4), finanziata e in corso di realizzazione, come si evince dalla sentenza parallela emessa sul ricorso n. 1104/05, discusso alla stessa udienza.

28. *Nulla quaestio*, infine, per l'area distinta col mappale 151 (proprietà Castelli), già gravata da vincolo d'uso pubblico; area che il Comune, accogliendo le osservazioni dell'interessato, ha ricondotto alla zona A1 (nuclei di antica formazione), quale pertinenza della Villa Lucini, "ripristinando(ne) l'unità storico ambientale" (vedansi controdeduzioni,

ultimo paragrafo). Il che determina la cessazione, *in parte qua*, della materia del contendere.

29. In ordine alle ulteriori censure mosse col ricorso introduttivo si osserva:

- la distinzione tra “usi pubblici esistenti” e “usi pubblici previsti” non presenta margini di ambiguità, posto che la prima dicitura comprende aree già utilizzate per attrezzature pubbliche, mentre la seconda riguarda le attrezzature di futura attuazione e le relative aree, restando irrilevante a tal fine che su queste ultime il vincolo sia stato reiterato o apposto *ex novo*;

- la mancata previsione di un indennizzo per la reiterazione di vincoli espropriativi non costituisce ragione di illegittimità del provvedimento (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 7/07; Cons. giust. amm. 19.12.08 n. 1113);

- gli artt. 6 e 7 della legge regionale lombarda 15 gennaio 2001 n. 1, che hanno sostituito gli artt. 19 e 22 della legge regionale 15 aprile 1975 n. 51 (disciplina urbanistica del territorio regionale), dettando nuove norme per la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e di uso pubblico, non prevedono l'abbandono del concetto di “standard quantitativo” a favore di un concetto alternativo (e indefinito) di “standard qualitativo”, ma hanno mantenuto, ai fini del calcolo di detta dotazione, il parametro minimo di 26,5 mq/ab (art. 22, comma 5, lett. a), correlato alla capacità insediativa residenziale (da computarsi secondo i criteri di cui all'art. 19);

- la capacità insediativa delle aree edificate risulta correttamente calcolata, alla stregua di quanto dedotto dalla difesa comunale (memoria, pagg. 15-17), calcolando, oltre agli abitanti *già residenti*, anche gli abitanti *insediabili* “in relazione alla possibilità di incremento della volumetria o della superficie utile rispetto a quella esistente, risultante da interventi di recupero urbanistico anche connessi a mutamenti della destinazione d'uso”: il tutto ai sensi del novellato art. 19, primo comma, lett. a), della legge regionale n. 51/1975, che

per il computo degli abitanti *insediabili* prevede l'applicazione dei criteri di cui alla lettera b), dettati per le aree di espansione ed i lotti liberi.

30. Le censure dedotte, con ulteriori motivi aggiunti, avverso la delibera 8 luglio 2005 n. 11, recante approvazione del verbale della seduta consiliare in cui è stata approvata la variante, sono inammissibili e infondate.

31. Inammissibili, per genericità e carenza di interesse, non vedendosi quali effetti lesivi - peraltro neppure specificati - parte ricorrente ritenga di far discendere dalla mancata esibizione (o, in estrema ipotesi, dalla mancanza) del verbale della seduta come atto distinto dalla relativa delibera.

32. Infatti, sebbene verbale e deliberazione siano concettualmente autonomi, tutti gli elementi e i contenuti del primo (indicati dall'art. 41 del regolamento per il funzionamento del consiglio comunale) risultano effettivamente presenti nella seconda (formalità di convocazione, punti principali delle discussioni, sunto delle considerazioni e conclusioni di ciascun oratore, proposte, espressioni di voto, ora di inizio della seduta, nomi dei consiglieri presenti, firma del presidente e del segretario).

33. Si noti poi che nel "certificato di pubblicazione" in calce alle sottoscrizioni il Segretario comunale attesta l'affissione all'albo pretorio del "presente verbale", il che conferma che delibera e verbale possono identificarsi.

34. Quanto alla seconda censura, nessuna norma richiede che il verbale di una seduta debba essere approvato con la partecipazione degli stessi consiglieri che hanno votato la relativa delibera o da un uguale numero di consiglieri.

35. Per le considerazioni esposte il ricorso va respinto, salva la cessazione della materia del contendere per l'area (mapp. 151) di cui al punto 28.

36. La domanda di risarcimento del danno va respinta, non essendo

configurabile una illegittima reiterazione di vincoli. La domanda di indennizzo, formulata in via subordinata, esula dalla giurisdizione del giudice amministrativo, spettando alla cognizione del giudice ordinario (cfr. Cass. SS.UU. 20.11.07 n. 24017, 14.6.07 n. 13892, 25.5.07 n. 12185; TAR Milano 2<sup>^</sup>, 17.11.05 n. 3901).

37. La complessità del caso e l'andamento della vicenda in sede extraprocessuale giustifica la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)**

respinge in parte il ricorso, e in parte dichiara cessata la materia del contendere, il tutto 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 20 ottobre 2010, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere, Estensore

Giovanni Zucchini, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/10/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

Addi' \_\_\_\_\_ copia conforme del presente provvedimento e' trasmessa a:

---

---

---

IL FUNZIONARIO