

N. 07636/2010 REG.SEN.
N. 02241/2003 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 Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2241 del 2003, proposto da:

da Cornelia Lazzati, Valentina Lazzati, Luisa Lazzati, Augusta Lazzati, Maria Rosa Lazzati, rappresentati e difesi dagli avv.ti Carlo Luigi Scrosati e Annarosa Corselli, con domicilio eletto presso lo studio dei medesimi in Milano via Domodossola n. 17;

contro

-il Comune di Legnano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Tiziano Ugoccioni, presso il cui studio ha eletto domicilio in Milano, via Monte di Pietà n. 24;

-la Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti. Giangiacomo Ruggeri e Marco Cederle, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura regionale, in Milano via Fabio Filzi n. 22;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Legnano n. 38 del

23.04.2001 con il quale è stato adottato il piano regolatore generale;

- della deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Legnano n. 24 del 26.03.2002 con la quale il Comune ha deciso le osservazioni presentate dai privati;
- della deliberazione n. VII/12783 del 16.04.2003 con la quale la Giunta Regionale della Regione Lombardia ha approvato con prescrizioni il Piano Regolatore Generale del Comune di Legnano;
- ogni altro atto presupposto e consequenziale;

e per l'accertamento
della reiterazione dei vincoli e la corresponsione del relativo indennizzo

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Legnano e di Regione Lombardia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2010 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti hanno impugnato gli atti indicati in epigrafe, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Legnano e la Regione Lombardia, eccependo l'infondatezza del ricorso avversario e chiedendone il rigetto.

All'udienza del 18.11.2010 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1) Le ricorrenti espongono di essere proprietarie di alcuni terreni, aventi una

estensione complessiva di circa 15.000 mq, ubicati nel comune di Legnano e identificati in catasto al foglio 20, mappali 31, 354, 356, 551 e 552, che il precedente strumento urbanistico, approvato nel 1985, azzonava in parte a “standard residenziali”, in parte a “sede stradale” e in parte a “fascia di arretramento stradale”.

Con deliberazione consiliare del 23.04.2001, il Comune di Legnano adottava una variante generale al p.r.g., che veniva approvata con deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia in data 16.04.2003.

Per effetto della variante generale la complessiva area di proprietà delle ricorrenti veniva destinata a “standard” e ad “area per la mobilità”.

2) In via preliminare, devono essere respinte le eccezioni con le quali il Comune di Legnano deduce l'inammissibilità del ricorso, per due distinti profili.

In primo luogo, l'amministrazione resistente lamenta la tardività dell'impugnazione della delibera di adozione della variante generale - risalente al 2001 e pubblicata all'albo pretorio sino al 22 maggio 2001 e sui quotidiani sino al 28 maggio 2001 - in quanto essa era immediatamente lesiva, ma, ciò nonostante, è stata impugnata solo con il ricorso in esame, notificato in data 25 giugno 2003.

Inoltre, si contesta l'ammissibilità dell'impugnazione della delibera comunale di valutazione delle osservazioni presentate dai privati, trattandosi di un atto endoprocedimentale.

Sul punto è sufficiente osservare che, per giurisprudenza costante, l'impugnazione della delibera di adozione del piano regolatore, qualora sia immediatamente lesiva, costituisce solo una facoltà, in quanto i vizi ad essa riferibili possono essere dedotti in sede di impugnazione della deliberazione di approvazione, atteso che il piano regolatore costituisce un atto complesso (cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 7 febbraio 1983 n. 1, che esprime un orientamento consolidato come emerge, tra le

tante, da T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 13 gennaio 2009, n. 11; Consiglio di stato, sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4662).

Parimenti, la circostanza che il p.r.g. sia un atto complesso, conseguente ad un procedimento molto articolato, comporta che anche i vizi riferibili ad atti intermedi, come la valutazione delle controdeduzioni, possono essere - per giurisprudenza consolidata - dedotti in sede di impugnativa del provvedimento finale di approvazione (cfr. Tar Lombardia Milano, sez. II, 29 gennaio 2009, n. 989).

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza delle eccezioni in esame.

3) Con il primo motivo le ricorrenti lamentano il difetto di motivazione, in quanto l'amministrazione avrebbe reiterato, sulle aree di loro proprietà, un vincolo preordinato all'esproprio consistente nella destinazione standard, ma senza articolare sul punto alcuna dettagliata motivazione.

La censura è infondata.

In particolare, dal contenuto del ricorso, della memoria prodotta dal Comune di Legnano e dalla documentazione versata in atti emerge che le aree di cui si tratta sono sottoposte ad una disciplina che non consiste nell'assoggettamento ad un vincolo espropriativo, con conseguente insussistenza di un dovere di puntuale motivazione, atteso che la nuova disciplina urbanistica, posta in essere con gli atti impugnati, non ha comportato alcuna reiterazione di vincoli espropriativi.

In particolare, una parte dei terreni è sottoposta al regime delle fasce di rispetto e delle aree di mobilità, in relazione alle quali la giurisprudenza consolidata riconosce che si tratta di vincoli conformativi e non espropriativi, essendo destinati ad incidere su una categoria generale di beni e non su un bene determinato e a titolo particolare (T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 09 giugno 2008, n. 5541; Tar Toscana Firenze, sez. III, 11 marzo 2004, n. 680).

Ne deriva che l'individuazione, in sede di pianificazione urbanistica, delle aree soggette a tale regime non comporta alcuna reiterazione di vincoli espropriativi e non impone un particolare onere motivazionale. X

Quanto alle ulteriori destinazioni delle aree di proprietà delle ricorrenti – che genericamente fanno riferimento alla destinazione a standard – va osservato che si tratta di terreni azzonati in parte per infrastrutture connesse alla mobilità e in parte per attrezzature pubbliche o di interesse pubblico.

In relazione a tali destinazioni va osservato, come esattamente eccepito dall'amministrazione resistente, che gli artt. 47 e 48 delle n.t.a. del p.r.g. vigente non ne escludono la realizzazione ad iniziativa privata.

In particolare, l'art. 47 specifica che le destinazioni in esso previste possono essere attuate non solo attraverso lo strumento espropriativo, ma anche ad iniziativa privata mediante attività "in project financing (o attraverso altri sistemi consentiti)".

Ecco, allora, che la fattispecie concreta è riconducibile al consolidato orientamento giurisprudenziale a mente del quale sono vincoli preordinati all'espropriazione o di carattere sostanzialmente espropriativo solo quelli che implicano uno svuotamento incisivo della proprietà, mentre non lo sono i vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore per attrezzature e servizi realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua, in regime di economia di mercato, anche se accompagnati da strumenti di convenzionamento (ad esempio parcheggi, impianti sportivi, mercati e strutture commerciali, edifici sanitari, zone artigianali, industriali o residenziali). X

In questa prospettiva le destinazioni a parco urbano, a verde urbano, a verde pubblico, a verde pubblico attrezzato, a parco giochi e simili si pongono al di fuori dello schema ablatorio - espropriativo e costituiscono espressione di potestà conformativa (avente validità a tempo indeterminato), quando lo strumento

urbanistico consente di realizzare tali previsioni, non già ad esclusiva iniziativa pubblica, ma ad iniziativa privata o promiscua pubblico - privata, senza necessità di ablazione del bene (cfr. in argomento e in relazione ad una causa analoga a quella in esame Tar Lombardia Milano, sez. II, 29 gennaio 2009, n. 989, nonché giurisprudenza ivi richiamata).

Ne deriva che nel caso di specie non sussiste alcuna reiterazione di vincoli espropriativi e, di conseguenza, l'amministrazione non era sottoposta ad un particolare dovere motivazionale.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza delle censure di cui si tratta.

4) Con il secondo motivo le ricorrenti contestano l'insufficienza e l'incoerenza della risposta che l'amministrazione ha fornito sulle osservazioni presentate in sede di approvazione della variante generale al p.r.g..

In particolare, le ricorrenti mediante le osservazioni: a) chiedevano la modifica della destinazione urbanistica delle loro aree in quella edificabile e residenziale, b) lamentavano la reiterazione di vincoli espropriativi, c) evidenziavano la necessità di ristabilire un corretto equilibrio a favore di soggetti già penalizzati.

L'amministrazione valutava le osservazioni precisando che esse venivano respinte in ragione dell'importanza dell'area per l'organizzazione dello spazio pubblico della città (cfr. doc. 5 e doc. 6 di parte ricorrente).

Va osservato che la risposta fornita dall'amministrazione, seppure sintetica, chiarisce la funzione che l'area di cui si tratta assume nella struttura del nuovo p.r.g., ponendosi in coerenza con il consolidato orientamento giurisprudenziale.

Invero, la giurisprudenza considera, in modo del tutto consolidato, che le osservazioni formulate dai proprietari interessati costituiscono un mero apporto collaborativo alla formazione degli strumenti urbanistici e non danno luogo a peculiari aspettative, con la conseguenza che il loro rigetto non richiede una

dettagliata motivazione, essendo sufficiente che siano state esaminate e ragionevolmente ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano regolatore o della sua variante (cfr. tra le tante Consiglio Stato, IV, 01 marzo 2010, n.1182).

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza della censura in esame.

5) Con il terzo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 21 della legge 30 aprile 1999 n. 136, ove si prevede che "l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e delle relative varianti da parte delle regioni, delle province o di altro ente locale, ove prevista, interviene entro il termine perentorio di dodici mesi dalla data del loro deposito, col corredo della documentazione prescritta, da parte dell'ente che li ha adottati".

L'approvazione della variante (avvenuta il 16 aprile 2003) sarebbe tardiva, sia rispetto alla delibera di adozione (23 aprile 2001), sia rispetto a quella di controdeduzioni (26 marzo 2002).

Il motivo è infondato.

Invero, la delibera regionale attesta che la domanda di approvazione del p.r.g., presentata dal Sindaco in data 29.7.2002, è pervenuta alla Regione in data 30.7.2002, sicché il termine di un anno, che va fatto decorrere da tale data, risulta rispettato.

In ogni caso, la giurisprudenza ha chiarito che l'eventuale decorso del termine in questione, ancorché qualificato come "perentorio", non priverebbe la Regione del potere-dovere di provvedere, rilevando eventualmente ai soli fini della formazione del silenzio-inadempimento (cfr. su identica questione Tar Lombardia Milano, sez. II, 29 gennaio 2009, n. 989, nonché giurisprudenza ivi richiamata, in particolare Tar Puglia Bari, sez. II, 13 maggio 2002, n. 2279).

6) Con il quarto motivo le ricorrenti censurano l'inosservanza delle formalità di

carattere informativo previste dalla legge regionale 5 gennaio 2000 n. 1 per assicurare la partecipazione della cittadinanza, nonché della Regione e della Provincia al processo di formazione del piano regolatore.

Il Comune, in particolare, avrebbe omesso gli adempimenti previsti dall'art. 3 della legge regionale, che, per garantire il più ampio concorso dei singoli, delle organizzazioni sociali ed economiche, delle amministrazioni pubbliche alla formazione del piano, prevedono: 1) la pubblicazione sulla stampa quotidiana o periodica di avvisi riguardanti "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" (comma 14, lettera a), 2) "idonee forme di consultazione pubblica" (comma 16), 3) la consultazione con la Regione, la Provincia e le altre Amministrazioni interessate (comma 17).

Il motivo è infondato.

Sul punto è sufficiente ribadire quanto statuito dal Tribunale - Tar Lombardia Milano, sez. II, 29 gennaio 2009, n. 989 - in un caso analogo a quello in esame

Le formalità pubblicitarie previste dal comma 14, lett. a), si collocano nella fase preliminare di redazione del piano, anzi precedono l'avvio del procedimento di formazione dello strumento urbanistico; si tratta dunque di adempimenti che non possono pretendersi laddove questa fase sia già esaurita. (cfr. sul punto già T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 15 luglio 2008, n. 2921)

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 redazione

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 applicabile, in parte qua, al caso di specie.

Neppure è ravvisabile la violazione dei commi 16 e 17 dello stesso articolo, 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 il ricorrente, ha partecipato al procedimento con la presentazione di osservazioni.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza della censura in esame.

7) Con il quinto motivo le ricorrenti censurano l'operato della Regione Lombardia, perché ha approvato il piano con prescrizioni - taluna delle quali richiedente un'apposita variante - e dunque con una modalità ibrida che, per un verso, non coincide con ciò che prevede la legge urbanistica (che consente alla Regione di avanzare proposte di modifica o di introdurre modifiche d'ufficio) o che ammette la giurisprudenza (approvazione "con stralcio" di zone per le quali viene a riattivarsi la potestà decisionale del comune); e, per altro verso, non permette di verificare l'effettivo adattamento del piano - approvato sub condizione - alle prescrizioni regionali.

La censura è inammissibile per carenza di interesse.

Il ricorrente elenca tutte le prescrizioni apposte dalla Regione in sede di approvazione della variante, ma non ne identifica alcuna che riguardi specificamente la situazione giuridica soggettiva di cui è titolare, a tutela della quale

agisce in questa sede e che arrechi alla medesima un vulnus specifico privandolo di una qualche utilità o aspettativa.

La censura si risolve, pertanto, in una contestazione generica del *modus operandi* seguito dalla Regione, senza che sia dato comprendere quale lesione ne sia derivata al ricorrente, posto che nessuna delle prescrizioni apposte dalla Regione è riferibile alla situazione delle proprie aree (cfr. per tale soluzione su analoga questione si veda Tar Lombardia Milano, sez. II, 29 gennaio 2009, n. 989).

Va, pertanto, ribadita l'inammissibilità della doglianza in esame.

8) Con il sesto motivo le ricorrenti l'omissione della redazione del piano dei servizi, la cui mancanza inficerebbe la variante, essendo stata questa adottata (delibera 23 aprile 2001 n. 38) dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 1/2001, che prevede proprio il piano dei servizi.

La censura è infondata.

Sul punto è sufficiente ribadire che la variante non doveva essere obbligatoriamente corredata dal piano servizi, secondo quanto già evidenziato dal Tribunale su analoga questione (cfr. Tar Lombardia Milano, sez. II, 29 gennaio 2009, n. 989, nonché Tar Lombardia Milano, sez. II, 15 luglio 2008 n. 2921)

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, esso 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; ed appare perfettamente legittimo 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, 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.

A tale stregua non è censurabile il fatto che il Comune si sia limitato a verificare sul piano generale la dotazione di aree a standard, rinviando al piano dei servizi l'analisi delle dotazioni per singole zone, e rimettendo a quella sede la pianificazione di dettaglio, nonché la possibilità di attribuire motivatamente un indice edificatorio a talune di dette aree “come parametro di eventuale perequazione urbanistica”.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza della censura in esame.

8) Con il settimo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 30 della legge 1942 n. 1150, nonché l'incongruità e l'illogicità del provvedimento e il difetto dei presupposti.

In particolare, le ricorrenti deducono l'illegittimità del piano regolatore in quanto

non corredato da una relazione di previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e le sistemazioni generali necessarie all'attuazione del piano.

Il motivo è infondato.

Anche in relazione alla censura in esame occorre ribadire quanto già specificato dal Tribunale su identiche questioni (cfr. in particolare Tar Lombardia Milano, sez. II, 29 gennaio 2009, n. 989).

Il piano finanziario di cui all'art. 30 della legge urbanistica (cioè la relazione previsionale di massima delle spese occorrenti) non deve riferirsi indiscriminatamente a tutte le espropriazioni, bensì solo a quelle fondate sull'art. 18 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 come modificato dalla legge 22 ottobre 1971 n. 865 (Consiglio di Stato, sez. IV, 6 maggio 1980, n. 498), cioè agli immobili (aree inedificate o costruzioni) da espropriare "entro le zone di espansione dell'aggregato urbano di cui al n. 2 dell'art. 7" (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 16 maggio 2007 n. 4139 e n. 4141, nonché 31 maggio 2007, n. 4737).

In ogni caso, la relazione economico-finanziaria richiesta dall'art. 30 non costituisce elemento essenziale del piano regolatore generale, potendo sopravvenire in un momento successivo, allorché il Comune deliberi l'espropriazione delle aree private interessate dal vincolo (Consiglio di Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002).

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza della censura in esame.

9) In definitiva il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo, da dividere in quote uguali tra le parti resistenti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione terza,

definitivamente pronunciando, respinge il ricorso.

Condanna le parti ricorrenti al pagamento delle spese processuali che liquida in complessivi Euro 3.000,00 (tremila), oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Stefano Celeste Cozzi, Referendario

Fabrizio Fornataro, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/12/2010

IL SEGRETARIO

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