

N. 00728/2011 REG.PROV.COLL.  
N. 01430/2007 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 1430 del 2007, proposto da:  
Basilico Romano e Mariani Giuliana, rappresentati e difesi dall'avv.  
Silvio Rezzonico, con domicilio eletto presso il medesimo in Milano, via  
G. Rossetti, 17;

***contro***

Comune di Uboldo, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani, con  
domicilio eletto presso lo stesso in Milano, piazza San Babila, 4/A;  
Regione Lombardia e Provincia di Varese, non costituite in giudizio;

***per l'annullamento,***

del PGT, del piano dei servizi e delle regole del Comune di Uboldo  
(VA) adottati rispettivamente con delibere del Consiglio Comunale n.  
21-22-23 del 23.6.06 e con delibera del Consiglio Comunale numero 3  
del 19 gennaio 2007, con ogni altro atto preordinato e connesso,  
compresa la delibera della Giunta Regionale 3.808 del 13 dicembre 2006  
che ha approvato e reso definitivo il piano.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Uboldo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 febbraio 2011 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori Cristiana Bin, in sostituzione di Rezzonico, per i ricorrenti; Angela Sarli, in sostituzione di Viviani, per il Comune di Uboldo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Gli esponenti sono proprietari di un terreno in Comune di Uboldo (Varese), contraddistinto al Catasto Terreni (NCT), con il mappale 6107, derivato dal mappale 1017, avente destinazione E1 (agricola), in base al previgente Piano Regolatore Generale (PRG).

In occasione del procedimento volto all'approvazione del Piano di Governo del Territorio (PGT), ai sensi della legge regionale 12/2005, gli stessi presentavano un'osservazione, per ottenere il riconoscimento di una destinazione edificabile al proprio fondo.

Il Comune approvava definitivamente il PGT con deliberazione n. 3 del 2007, dopo che con le deliberazioni consiliari nn. 21, 22 e 23 del 2006, erano stati adottati gli atti costituenti il PGT (documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole).

Per effetto del nuovo strumento urbanistico generale, era confermata la destinazione agricola del terreno di cui è causa, che era inserito nell'Ambito territoriale T3: della campagna (ai sensi dell'art. 69 del piano delle regole), con gamma funzionale GF3, inserito nell'ambito del paesaggio P6, del territorio naturale.

Contro gli atti del PGT, laddove imprimono al loro terreno la

destinazione di cui sopra, era proposto il presente ricorso, per i motivi che possono così essere sintetizzati:

- 1) violazione dell'art. 13 della legge regionale n. 12/2005 per mancata acquisizione della valutazione della Provincia di Varese, difetto di istruttoria e difetto assoluto di motivazione;
- 2) violazione dell'art. 10 della legge 1150/1942 e degli articoli 13 e 18 della legge regionale 12/2005, difetto di istruttoria, carenza di motivazione in ordine alla mancata preventiva individuazione delle aree destinate alla agricoltura e alla salvaguardia delle previsioni infrastrutturali PTCP provinciale di Varese;
- 3) violazione dell'art. 44 delle norme di attuazione del PTCP di Varese, con riferimento all'art. 18 della legge regionale 12/2005, eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà;
- 4) violazione dell'art. 10 della legge 1150/1942 e successive modifiche, violazione dei principi generali in materia di pianificazione urbanistica, eccesso di potere per errore e travisamento dei fatti, illogicità, contraddittorietà, difetto assoluto di motivazione;
- 5) eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e difetto di motivazione, laddove il documento di piano ha attribuito la destinazione agricola al comparto in cui è inserito il terreno dei ricorrenti.

Si costituiva in giudizio il Comune di Uboldo, chiedendo che il gravame fosse dichiarato tardivo ed inammissibile, ed in ogni caso respinto nel merito.

Alla pubblica udienza del 24 febbraio 2011, la causa era trattenuta in decisione.

## DIRITTO

In via preliminare, reputa il Collegio di prescindere dall'esame delle

eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa comunale, attesa l'infondatezza del ricorso, per le ragioni che seguono.

1. Nel primo motivo, si denuncia la presunta illegittimità del PGT, in quanto il Comune non avrebbe acquisito l'obbligatorio parere della Provincia di Varese, previsto dall'art. 13, comma 5°, della legge regionale 12/2005.

Il mezzo è infondato: l'art. 13 citato impone ai Comuni di acquisire il parere della Provincia nel solo caso che quest'ultima sia <<*dotata di piano territoriale di coordinamento vigente*>> (vedesi il comma 5°); in caso contrario il piano è trasmesso alla Regione Lombardia, per il parere di quest'ultima (cfr. art. 13, comma 5 bis, della LR 12/2005).

Nel caso di specie, la Provincia di Varese ha approvato il proprio piano territoriale di coordinamento (PTCP), soltanto con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 27 dell'11 aprile 2007 (cfr. doc. 14 del Comune), mentre l'Amministrazione di Uboldo ha approvato definitivamente il PGT con deliberazione n. 3 del 19 gennaio 2007 (cfr. doc. 7 del resistente), quindi anteriormente.

Ciò significa che il procedimento di approvazione del PGT di Uboldo si è svolto prima che la Provincia di Varese approvasse il PTCP, sicché, in applicazione dei commi 5° e 5 bis dell'art. 13 sopra citati, il piano comunale non è stato trasmesso alla Provincia, bensì alla Regione Lombardia, che ha espresso il proprio parere con deliberazione di Giunta del 13.12.2006 (doc. 4 del resistente).

Ciò premesso, non può ravvisarsi alcuna violazione procedimentale da parte del Comune, per omessa acquisizione della valutazione della Provincia, ai sensi del comma 5° del citato art. 13, visto che – giova ribadirlo – la Provincia di Varese era priva di piano territoriale di coordinamento al momento di adozione e di successiva approvazione

del PGT di Uboldo.

2. Nel secondo motivo, si evidenzia che l'approvazione del documento di piano sarebbe avvenuta in violazione delle previsioni del PTCP relative rispettivamente alle aree agricole (come stabilito dall'art. 44 delle norme di attuazione del piano provinciale), alle fasce di salvaguardia della Pedemontana ed alle altre infrastrutture.

Sul punto, occorre ribadire innanzi tutto quanto sopra esposto, circa la mancata vigenza del PTCP al momento di approvazione del Piano di Governo del Territorio, sicché nessuna valutazione poteva essere effettuata dalla Provincia ai sensi dell'art. 13 comma 5°, della LR 12/2005.

Al contrario, la Regione Lombardia, nel proprio parere del 13.12.2006, ha espresso una serie di valutazioni sulla coerenza del PGT con lo strumento pianificatorio provinciale, allora soltanto adottato ma non definitivamente approvato, pur rimarcando che, nel periodo intercorrente fra l'adozione e l'approvazione del PTCP, non è prevista alcuna misura di salvaguardia (cfr. doc. 4 del resistente, pag. 2 del parere regionale allegato alla delibera di Giunta).

Secondo gli uffici regionali, sussistono in effetti talune incongruenze fra il documento di piano del Comune e la cartografia del Piano provinciale, nel senso però che le rettifiche degli ambiti agricoli effettuate dall'Amministrazione di Uboldo, in riduzione rispetto alle previsioni provinciali, non appaiono sufficientemente approfondite.

Le valutazioni della Regione, che non sfociano però in prescrizioni vincolanti, sono quindi rivolte a censurare previsioni di riduzioni – da parte del Comune - delle superfici agricole previste dalla Provincia, il che si pone in contrasto con la tesi dei ricorrenti, che lamentano invece la conferma della destinazione agricola del loro fondo.

In questo senso, non può ravvisarsi un contrasto fra la pianificazione comunale e l'art. 44 del PTCP, non solo perché quest'ultimo non era efficace al momento dell'approvazione del PGT – come già sopra ricordato – ma anche perché la Regione Lombardia, nel valutare comunque la coerenza del PGT con le previsioni provinciali allora soltanto adottate e non vigenti, ha semmai rimarcato talune incongruenze non nell'estensione o nel mantenimento, quanto piuttosto nella riduzione degli spazi agricoli.

Per quanto concerne, poi, il riferimento contenuto nel secondo motivo circa le infrastrutture provinciali e la fascia di salvaguardia della Pedemontana, valga quanto segue.

Al punto 3 del parere regionale (doc. 4 del resistente, pag. 4), si prescrive innanzi tutto che il Piano comunale recepisca i tracciati degli interventi della Variante sud alla ex SS 233 “Varesina”, connessa al “Sistema Viabilistico Pedemontano”; dell'ampliamento alla terza corsia del tratto Lainate-Como dell'Autostrada A9, nonché dello svincolo a quadrifoglio sulla A9 e dell'attestazione della “Varesina bis” sull'attuale ex SS 233.

E' prescritto - inoltre - che gli interventi di riorganizzazione degli innesti della viabilità locale sulla ex SS 527, come definiti nel piano delle regole, siano attuati previo assenso della Provincia di Varese, quale ente di riferimento ai fini della gestione della suddetta ex SS 527.

Orbene, come risulta dalla memoria difensiva del resistente del 24.1.2011 (nella quale sono state trascritte talune indicazioni contenute nel documento di piano – DdP - peraltro consultabili agevolmente sul sito internet del Comune), con nota posta in calce a pag. 129 del documento di piano, si è dato atto che territorio comunale è interessato dalla “fascia di salvaguardia” definita in base al progetto preliminare delle infrastrutture autostradali e stradali previste per la realizzazione del

Sistema Viabilistico Pedemontano, per effetto della deliberazione del CIPE n. 77 del 26.3.2006.

Sul punto, non può però dimenticarsi che il parere regionale è vincolante per il Comune soltanto in relazione agli indirizzi regionali di politica territoriale (così il citato comma 5 bis dell'art. 13), mentre le previsioni infrastrutturali citate nel parere della Regione (cfr. ancora il doc. 4 del resistente), attengono non alla politica territoriale della Regione stessa, bensì a quella dello Stato, trattandosi di interventi previsti dal CIPE, che con la citata delibera 77/2006 ha approvato il progetto del "Sistema Viabilistico Pedemontano", ai sensi del D.Lgs. 190/2002 sulle infrastrutture strategiche e della legge 443/2001 (c.d. legge obiettivo).

Si tratta, quindi, di infrastrutture di rilevanza nazionale, la cui disciplina si rinviene ora nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006, artt. 161 e seguenti) e si tratta di una regolamentazione specifica, ovviamente prevalente sulla legge regionale 12/2005 ed anche sugli strumenti urbanistici locali (cfr. l'art. 165, comma 7°, del D.Lgs. 163/2006, per il quale l'approvazione del progetto preliminare dell'infrastruttura strategica determina <<...*l'automatica variazione degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati*>>).

Le prescrizioni attinenti alla politica territoriale regionale sono state quindi rispettate, né si ravvisa una violazione delle prescrizioni statali relative alle infrastrutture strategiche, che sono in ogni caso prevalenti *ex lege* (cfr. il citato art. 165 del Codice dei contratti), sulle eventuali norme difformi di piano, secondo un meccanismo normativo analogo a quello dell'art. 1339 del codice civile (in caso di norme comunali difformi da quelle statali), oppure dell'art. 1374 del codice civile (per cui le previsioni statali integrano il contenuto del PGT).

In conclusione, deve rigettarsi anche il secondo mezzo di gravame.

3. Nel terzo motivo, si denuncia ancora la presunta violazione dell'art. 44 delle norme di attuazione del PTCP e dell'art. 18 della legge regionale 12/2005.

Il mezzo ripropone sostanzialmente quanto già esposto nei primi due motivi di ricorso, sicché si ritiene, per economia espositiva, di rinviare a quanto sin d'ora evidenziato nella presente narrativa in diritto.

Tuttavia, per completezza, preme rimarcare che l'art. 44 citato (cfr. doc. 13 del resistente), prevede (comma 2°), che l'individuazione delle aree agricole da parte dei Comuni persegue l'obiettivo (fra l'altro), di presidio ambientale e di mitigazione/compensazione degli effetti ambientali negativi indotti dall'urbanizzato esistente, il che appare coerente con la scelta dell'Amministrazione di Uboldo di mantenimento della vocazione agricola dell'area, oggetto invece di contestazione nel presente ricorso.

Il terzo motivo deve, di conseguenza, rigettarsi.

4. Il quarto ed il quinto motivo possono essere trattati congiuntamente, in quanto con gli stessi viene censurata, per presunto difetto di istruttoria e di motivazione, la scelta del Comune di mantenere la destinazione agricola del fondo degli esponenti, che hanno chiesto invece una destinazione edificatoria con la loro osservazione del 21.10.2006 (doc. 5 del resistente).

In realtà, in base al previgente PRG il fondo – esterno rispetto all'area urbana vera e propria - aveva già una destinazione agricola, anche se sullo stesso erano stati realizzati un rustico ed una recinzione, oggetto anche di un parziale condono edilizio (tali limitati interventi non sono però idonei a radicare in capo agli esponenti alcuna legittima aspettativa all'accoglimento delle loro pretese), e l'attuale destinazione in Ambito Territoriale T3 è quella propria delle porzioni di territorio comunale



caratterizzate da significativa naturalità, nonostante interventi dell'uomo, per cui rimangono una serie di aree verdi, strutturate dall'antica matrice agraria (cfr. l'art. 69 del Piano delle Regole, doc. 15 dei ricorrenti e doc. 15 del Comune).

Il Piano delle Regole, di conseguenza, esercita una funzione di conservazione della prevalente condizione naturale (cfr. art. 96 del Piano, doc. 15 dei ricorrenti).

L'attuale destinazione, quindi, lungi dal rappresentare una indebita limitazione di una supposta funzione edificatoria (in realtà insussistente), è ispirata dall'esigenza di garantire una adeguata separazione fra l'ambito edificato urbano ed una confinante zona produttiva, per ragioni di carattere sia urbanistico sia paesaggistico (cfr. la controdeduzione del Comune all'osservazione dei ricorrenti, docc. 6 e 9 del resistente).

Sulla questione, preme richiamare la concorde giurisprudenza, per la quale le scelte dell'Amministrazione comunale al momento dell'adozione di atti di pianificazione territoriale sono espressione di ampia discrezionalità amministrativa, non censurabile se non in caso di manifesta illogicità, non sussistente peraltro nel caso di specie, per le ragioni sopra esposte.

Nel contempo, è altresì ammesso dalla giurisprudenza che la destinazione agricola di un'area non implica necessariamente l'esercizio sulla stessa dell'attività agricola (ex art. 2135 del codice civile), potendo invece essere ispirata anche da esigenze di salvaguardia ambientale.

Sul punto, si veda la fondamentale sentenza di questo TAR, Sezione II, n. 7508 del 2010, costituente precedente specifico in quanto riferita proprio all'attuale PGT del Comune di Uboldo, oltre a (fra le più recenti), Consiglio di Stato, sez. IV, 15.9.2010, n. 6874 e sez. 16.2.2011, n.

1015.

In conclusione, devono rigettarsi anche il quarto e quinto motivo di ricorso.

5. La novità e la complessità delle questioni trattate inducono il TAR a compensare fra le parti le spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Giovanni Zucchini, Primo Referendario, Estensore

Silvana Bini, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/03/2011

IL SEGRETARIO

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

