

. N. 00951/2011 REG.PROV.COLL.  
N. 00654/2009 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)  
ha pronunciato la presente

#### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 654 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Giuseppe Cangini, Giacomo Cangini, rappresentati e difesi dagli avv. Francesco Noschese, Cesare Ribolzi, Ettore Ribolzi, con domicilio eletto presso Francesco Noschese in Brescia, via Cadorna, 7;

contro

Comune di Soncino, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso Mauro Ballerini in Brescia, v.le Stazione, 37;

nei confronti di

Provincia di Cremona;

per l'annullamento

( A- ricorso principale)

della deliberazione 24 gennaio 2009 n°3, con la quale il Consiglio comunale di Soncino ha approvato in via definitiva il Piano per il governo del territorio;

di ogni atto presupposto, conseguente e comunque connesso, e in particolare

della nota 19 gennaio 2009 n°664, con la quale il progettista estensore del PGT ha controdedotto alle osservazioni dei cittadini e alle prescrizioni del PTC del Parco Oglio Nord e del PTCP della Provincia di Cremona;

( B – ricorso per motivi aggiunti)

della relazione tecnica illustrativa al documento di piano, della relazione geologica generale, del rapporto geofisico, delle norme geologiche di piano e del documento di controdeduzione, parti IV a e IV b, costituenti parte integrante del PGT di cui sopra;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2011 il dott. Francesco Gambato Spisani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

I germani Giuseppe e Giacomo Cangini -comproprietari in Soncino di terreni distinti al catasto di quel Comune al foglio 27, mappali 13, 111, 970, 972 e 975, già classificati dal previgente piano regolatore come terreni agricoli, ovvero a verde pubblico o privato- hanno visto dall'amministrazione respingere, con l'atto meglio indicato in epigrafe, le loro osservazioni presentate in corso di procedimento e approvare il nuovo Piano di governo del territorio, che per gli stessi terreni prevede un differente regime: include parte dei mappali 970 e 972 nell'ambito ATR 9, denominato "Cuore di Soncino"; include poi i mappali 13, 111 e 973 nell'area n°13, destinata in parte ad uso residenziale privato e in parte ad uso residenziale convenzionato (gli estremi delle proprietà Cangini, comunque non controverse in causa, sono indicati nella relazione di stima, doc. 3 ricorrenti; il doc. 1 ricorrenti è copia dell'atto impugnato; pure non controversa è la nuova destinazione dei mappali indicati: v. le concordi allegazioni e produzioni del Comune, memoria 18 gennaio 2011 p. 1 e doc. ti Comune 1-3, copie atti di P.R.G.).

Avverso tale previsione di piano, i germani Cangini propongono nella presente sede impugnazione, con ricorso nel quale premettono di ritenersi legittimati a presentarlo in forza della loro qualità di proprietari asseritamente pregiudicati dalla previsione stessa; articolano poi quattro censure, riconducibili in ordine logico ai seguenti sei motivi:

- con il primo di essi, corrispondente alla prima censura alle pp. 5-12 del ricorso, deducono violazione degli artt. 13 commi 5 e 7 e 18 comma 2 della l.r. 11 marzo 2005 n°12. Le norme citate prevedono, come è noto, un necessario raccordo fra le previsioni di un PGT in itinere e quelle del PTCP di cui la Provincia di pertinenza sia già dotata; prevedono in particolare, al comma 5 dell'art. 13, che il Comune invii alla Provincia gli elaborati del PGT in corso di

approvazione, perché questa ne valuti la compatibilità con il PTCP; prevedono poi, al comma 7 dell'art. 13, che il Comune, entro un termine perentorio previsto a pena di inefficacia dell'atto, provveda "all'adeguamento del documento di piano adottato, nel caso in cui la provincia abbia ravvisato elementi di incompatibilità con le previsioni prevalenti del proprio piano territoriale di coordinamento, o con i limiti di cui all'articolo 15, comma 5, ovvero ad assumere le definitive determinazioni qualora le osservazioni provinciali riguardino previsioni di carattere orientativo"; prevede infine, all'art. 18 comma 2, che prevalenti su quelle del PGT siano, fra le altre, le previsioni del PTCP inerenti la "tutela dei beni ambientali e paesaggistici" e quelle che indicano "per le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico" le "opere prioritarie di sistemazione e consolidamento, nei soli casi in cui la normativa e la programmazione di settore attribuiscono alla provincia la competenza in materia con efficacia prevalente". Ciò premesso, i ricorrenti rilevano che nel parere sul PGT per cui è causa la Provincia avrebbe formulato una serie di prescrizioni, e in dettaglio: a) evitare interferenze con la fascia di rispetto di 20 metri prevista a tutela del locale Naviglio Pallavicino Grande, corso d'acqua artificiale, tutelato sotto i profili paesistico ed ambientale, che attraversa il territorio soncinese, o per lo meno prevedere idonee misure di mitigazione (doc. 8 ricorrenti, copia parere Provincia, p. 5 § 1.6.2 ; b) determinare in modo univoco in 10 mt dal piede la fascia di tutela degli orli di scarpata dei canali (doc. 8 ricorrenti, cit. p. 6 §1. 8 e); c) far emergere nel Piano delle regole i risultati dell'analisi geologica del territorio quanto ai rischi idrogeologici e sismici, eventualmente corredando il Piano stesso di appositi elaborati, denominati "carta di sintesi", "carta dei vincoli" e "carta di fattibilità" (doc. 8 ricorrenti, cit. p. 7 § 1. 8 h). Assumono i ricorrenti che il Comune, pur avendo nominalmente recepito tali prescrizioni, le avrebbe invece ignorate, e avrebbe poi deciso senza motivazione alcuna di non conformarsi alle altre indicazioni, se pur non vincolanti, contenute nel medesimo parere dell'ente di livello superiore (doc. 1 ricorrenti, p. 8, ove la votazione del recepimento del parere provinciale);

- con il secondo motivo, corrispondente alla seconda censura alle pp. 13-15 dell'atto, deducono violazione del T.U. 8 giugno 2001 n°327, nel senso che a loro avviso sarebbe illegittima la previsione di piano che destina ad edilizia sociale convenzionata l'area del mappale 973, in quanto lo stesso era già stato da loro ceduto all'amministrazione comunale come area a standard (doc. 4 ricorrenti, copia atto di cessione);
- con il terzo motivo, corrispondente alla terza censura alle pp. 15-18 dell'atto, deducono ulteriore violazione del T.U. 327/2001 citato, in quanto, a loro dire, il Piano dei servizi determinerebbe il valore delle indennità di esproprio in misura illegittimamente difforme dal valore venale dei terreni (doc. 1 sexies ricorrenti, estratto del piano, § S1. 6, ove è trattato l'argomento);
- con il quarto motivo, corrispondente alla prima parte della quarta censura alle pp. 18-22 dell'atto, deducono eccesso di potere per irragionevolezza in ordine alle previsioni di sviluppo del territorio soncinese presupposte nel piano in questione. In proposito, premettono in fatto che il PGT in itinere prevede un incremento di popolazione pari a 2530 nuovi abitanti da insediare, e di conseguenza privilegia l'edilizia residenziale (doc. 1 octies ricorrenti, estratto dal documento di piano, p. 24, ove l'esatto valore riportato); quanto a tale incremento di popolazione, lo stesso Comune, controdeducendo ad una osservazione sul punto presentata dai ricorrenti, afferma che esso sarebbe "desunto da dati ufficiali" (doc. 2 ricorrenti, copia scheda controdeduzioni). I ricorrenti però dubitano della correttezza di tale stima, argomentando in sintesi da quanto contenuto nel parere della Provincia, la quale (doc. 7 ricorrenti, cit. p. 12 § 4 a) evidenzia, pur con riguardo specifico all'analisi del sistema economico locale, come essa sia "condotta sui dati del censimento 1996, definito intercensuario, in quanto eseguito in forma sperimentale e su base campionaria. I valori precisati sono quindi, oltre che datati, discutibili sotto il profilo statistico. Si dispone peraltro di dati comparati al 2001, censimento ufficiale, e di dati della Camera di commercio al 31 dicembre 2007";
- con il quinto motivo, corrispondente alla seconda parte della quarta censura alla p. 22 dell'atto, deducono ulteriore eccesso di potere quanto alla previsione di realizzare un edificio polifunzionale nel comparto ATR 9, senza precisare le relative modalità di intervento;
- con il sesto motivo, corrispondente alla parte finale della quarta censura alle pp. 23.24 dell'atto, deducono infine ancora eccesso di potere con riguardo alla indicazione come "metanodotto russo" di una condotta di gas naturale che attraversa l'ATR 9. A loro avviso, il Comune avrebbe confuso la condotta in parola, che è una condotta secondaria, la quale impone una fascia di rispetto di cinque metri per lato, con il metanodotto principale vero e proprio, che corre più a nord, si denomina "metanodotto Tarvisio Sergnano", e comunemente appunto "metanodotto russo", e impone una fascia di sicurezza di 21 metri per lato. Dall'errore, deriverebbe appunto l'imposizione di tale ultima, più gravosa, fascia.

Resiste il Comune, con atto 9 luglio 2009 e memoria 18 gennaio 2011, nei quali chiede la reiezione del ricorso, e in particolare:

- in ordine al primo motivo, ne eccepisce in via preliminare l'inammissibilità, dato che nessuna delle prescrizioni della Provincia riguarda aree dei ricorrenti. Nel merito, ne sostiene comunque l'infondatezza poiché, a parte la genericità delle ulteriori censure svolte: a) la previsione a tutela del Naviglio Pallavicino sarebbe stata inserita nel nuovo comma 10 dell'art. 98 delle NTA di Piano; b) parimenti, la previsione a tutela delle scarpate sarebbe stata inserita nell'art. 122 comma 4 delle stesse NTA (doc. 18 resistente, estratto di esse); c) al piano sarebbe stata aggiunta una relazione geologica, completa di rapporto geofisico e di norme geologiche di piano (doc. ti 19, 20 e 21 resistente, copie di essi);
- in ordine al secondo motivo, che non sarebbe certo precluso al Comune mutare la destinazione di un'area cedutagli;
- in ordine al terzo motivo, che la previsione censurata del Piano dei servizi è relativa agli indennizzi per reiterazione dei vincoli, non già agli espropri;

- in ordine al quarto motivo, che le scelte del Comune sono state adeguatamente giustificate, in base a dati del 2007, nella Relazione al piano e nella Relazione al piano dei servizi (doc. 15 resistente, copia documento di piano, p. 25; doc. 16 resistente, copia piano dei servizi, p. 2);

- in ordine al quinto motivo, che si tratterebbe in sostanza di censura di merito;

- in ordine al sesto motivo, che l'esatta denominazione della condotta sarebbe stata già precisata.

Con memorie 21 gennaio e 2 febbraio 2011, i ricorrenti hanno ribadito le proprie tesi, soprattutto con riferimento al ritenuto sovradimensionamento del piano; hanno poi, con atto depositato il 22 marzo 2011, proposto due ulteriori censure, qualificate come motivi aggiunti:

- con la prima di esse, deducono ulteriore violazione degli artt. 13 commi 5 e 7 e 18 comma 2 della l.r. 12/2005, nel senso che da un lato la previsione dell'autorizzazione paesistica per gli interventi nell'area del Naviglio non sarebbe a loro avviso sufficiente a recepire la prescrizione provinciale; dall'altro, anche il recepimento delle prescrizioni geologiche sarebbe manchevole, chiedendosi sul punto una istruttoria. Affermano comunque che, se anche le prescrizioni in parola fossero state recepite, ciò comporterebbe ripubblicazione del Piano;

- con la seconda di esse, ribadiscono le loro censure in ordine al dimensionamento del piano.

Con memoria 4 maggio 2011, il Comune ha eccepito l'irricevibilità dei motivi aggiunti, in quanto tardivi, e nel merito la loro infondatezza; con memorie 6 e 16 maggio 2011, i ricorrenti hanno ribadito le loro ragioni.

La Sezione all'udienza del giorno 8 giugno 2011 ha trattenuto il ricorso in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è parzialmente fondato, ai sensi e nei limiti di quanto appresso.

1. In via preliminare e per chiarezza, va anzitutto precisato che il presente ricorso deve considerarsi come unitario, pur in presenza di un atto qualificato come "motivi aggiunti", notificato e depositato nelle forme relative. La qualificazione giuridica di tale atto, e in generale di tutti gli atti del processo, infatti compete al Giudice, e nel caso presente deve tener conto di come lo stesso sotto il profilo del contenuto si limiti ad approfondire e meglio illustrare le censure già oggetto del ricorso principale, e sotto il profilo dell'oggetto dichiara testualmente di impugnare la nota 19 gennaio 2009 n°664 del progettista estensore, la relazione tecnico illustrativa al documento di piano, la relazione geologica generale, del rapporto geofisico, le norme geologiche di piano e il documento di controdeduzione, parti IV a e IV b, che come è ben noto sono parti sempre della già impugnata delibera che approva il piano: esso quindi non allarga la materia del contendere a nuovi profili di illegittimità né a nuovi atti. I motivi aggiunti in questione verranno quindi trattati congiuntamente ai motivi del ricorso principale cui si riferiscono.

2. In ordine al primo motivo, approfondito nella prima censura dell'atto di motivi aggiunti e imperniato su una presunta inadeguatezza delle soluzioni adottate dal Comune intimato per adeguarsi ai rilievi della Provincia, va accolta l'eccezione preliminare di inammissibilità dedotta dal Comune stesso. E' noto al Collegio l'orientamento giurisprudenziale, allo stato minoritario, secondo il quale ogni cittadino residente in un dato Comune potrebbe per ciò solo impugnare gli atti di adozione e approvazione del relativo strumento urbanistico generale, indipendentemente da un diretto e immediato pregiudizio da essi derivante per un bene a lui riconducibile.

3. Tale orientamento viene giustificato, in sintesi, con due autonomi ordini di ragioni, nessuno dei quali però appare convincente, sulla scorta delle argomentazioni, che il Collegio sin da ora dichiara di condividere, esposte da C.d.S. sez. IV 13 luglio 2010 n°4542 e da TAR Sardegna sez. II 6 ottobre 2008 n°1815, che si citano per tutte in quanto particolarmente approfondite. Sotto un primo profilo, si è sostenuto che, sulla scorta di quanto affermato –pur per inciso non senza contrasti- per le fattispecie di impugnazione di una gara ovvero di una graduatoria, il cittadino residente sarebbe comunque titolare di un interesse alla riedizione dell'attività amministrativa, nel senso che ove il suo ricorso fosse accolto l'amministrazione sarebbe tenuta a riapprovare il piano annullato, con possibilità di un risultato più favorevole. E' però agevole replicare, sulla scorta della citata C.d.S. 4542/2010, che poter trarre dall'accoglimento del ricorso una qualche utilità non significa automaticamente essere titolari di una posizione legittimante che consenta di proporlo: se i due concetti si identificassero, si finirebbe per consentire il ricorso stesso anche ai portatori di interessi di mero fatto e lo si configurerebbe, in ultima analisi, come un'azione popolare.

4. Sotto un secondo profilo, si è anche affermato che ciascun residente per effetto di previsioni modificative del territorio di portata ampia come quelle previste da uno strumento urbanistico generale subirebbe comunque una modifica alla propria qualità di vita, e quindi dovrebbe sempre ritenersi legittimato ad impugnare l'atto che le produce. Tale affermazione però, se può esser vera per il caso, di rilievo ma comunque particolare, degli atti che prevedano singole opere particolarmente impattanti su ampie porzioni di territorio, nella sua assolutezza è a sua volta non condivisibile. Come osservato dalla pure menzionata TAR Sardegna 1815/2008, dalla cui motivazione si cita, infatti, essa contraddice la natura stessa dello strumento urbanistico generale, costituito "essenzialmente da un insieme di prescrizioni valevoli per le singole zone omogenee del territorio comunale o per singole aree o fabbricati... scindibili ai fini del loro eventuale annullamento in sede giurisdizionale", annullamento che va "circoscritto alle aree o ai lotti interessati dalle prescrizioni giudicate illegittime".

5. Opinando diversamente, prosegue la sentenza citata, sarebbero contraddetti sia il principio di buon andamento dell'amministrazione, perché si potrebbe annullare l'intero piano per far conseguire al privato un'utilità solo strumentale, sia il principio dell'interesse processuale, perché si configurerebbe, ancora una volta, un'azione popolare ignota al nostro ordinamento. Va quindi ribadita l'inammissibilità del ricorso, ovvero del singolo motivo di esso, volto a censurare previsioni di piano che non abbiano rilievo alcuno per i beni del ricorrente.

6. Nel caso di specie, è non contestato che tutte le previsioni oggetto di impugnazione da parte dei germani Cangini nel primo motivo di ricorso sono estranee ai terreni di loro proprietà, né sono state anche soltanto allegate in rapporto ad esse posizioni legittimanti di altro tipo. Il motivo risulta quindi inammissibile.

7. Il secondo motivo è invece infondato nel merito, dato che, come affermato in modo del tutto condivisibile dalla difesa del Comune, a tale ente non è certo precluso di mutare, in sede di nuova formulazione del piano urbanistico generale, il regime di un'area da esso acquistata, così come è possibile in generale per ogni parte del territorio comunale.

8. Anche il terzo motivo è infondato nel merito, dato che in generale all'evidenza non spetta al piano urbanistico, ma direttamente alla legge, di stabilire l'indennizzo dovuto per l'espropriazione di un bene. Nello specifico, va poi rilevato che è corretto quanto afferma la difesa del Comune: la relazione al piano dei servizi (cfr. doc. 1 sexies ricorrenti) si riferisce, invero in termini abbastanza generici, agli indennizzi dovuti non per gli espropri in quanto tali, ma per i vincoli ad essi preordinati, che secondo quanto affermato in giurisprudenza – per tutte, C.d.S. a.p. 24 maggio 2007 n°7- potrebbero comunque essere legittimamente imposti anche se lo strumento urbanistico non prevedesse indennizzo alcuno, fermo il diritto del proprietario a pretenderlo in base alla legge.

9. E' invece fondato e va accolto il quarto motivo di ricorso, approfondito nella seconda censura dei motivi aggiunti e impernato su un presunto errore nel dimensionamento del piano, ovvero in termini correnti sulla stima del futuro numero di abitanti, al servizio dei quali le previsioni di piano sono predisposte. In proposito, è evidente, sulla scorta dei principi sopra affermati, la legittimazione dei ricorrenti, dato che, come detto in narrativa, parte dei loro terreni ha visto mutare la relativa destinazione d'uso da agricola a residenziale: come è ovvio la correttezza di tale previsione di nuovi insediamenti sta e cade con la corretta stima di un incremento della popolazione da insediare.

10. In proposito, va richiamato il noto e costante orientamento della giurisprudenza, secondo il quale le scelte operate in sede di pianificazione urbanistica sono espressione di una discrezionalità molto ampia di cui l'ente territoriale dispone in materia, e pertanto non sono sindacabili in sede giurisdizionale di legittimità al di fuori dei casi di illogicità ovvero incoerenza manifeste: per tutte, in tal senso, da ultimo C.d.S. sez. IV 24 febbraio 2011 n°1222. Nel caso di specie, il Collegio ritiene però che tale illogicità sussista.

11. In proposito, e in sintesi estrema, due sono i dati di fatto indiscutibili. Da un lato, come evidenziano i ricorrenti, nel documento del piano per il quale è causa il Comune prevede un considerevole aumento della popolazione residente, che dovrebbe accrescersi di 2.979 nuovi abitanti, di cui 2.530 da insediare, in aggiunta agli attuali 7.566. Si tratta di un incremento superiore al 30% e considerevole anche in valore assoluto, previsto secondo logica nell'arco dei cinque anni che ai sensi dell'art. 8 quarto comma della l.r. 12/2005 costituiscono il termine di validità del documento di piano (v. doc. 1 octies ricorrenti, cit.; dati non dissimili evidenzia la relazione al piano dei servizi prodotta come doc. 16 dal Comune a p. 18).

12. Dall'altro lato, l'evoluzione demografica del Comune di Soncino, addirittura negli ultimi quarant'anni, è caratterizzata da una sostanziale stabilità: con un'alternanza di piccoli incrementi ovvero decrementi, si passa dai 7265 abitanti del 1971 ai 7586 risultanti nel 2007: si tratta di dati da considerare notori, in quanto desunti dalle statistiche nazionali, ma anche nello specifico noti al Comune, che non ha mancato di inserirli in un proprio documento, senz'altro posteriore al 2007 i cui dati riporta, ovvero nella relazione sulla farmacia comunale prodotta in copia sub 11 dai ricorrenti.

13. Ciò posto, né nella relazione al piano né altrove negli elaborati dello stesso si spiega come conciliare la suddetta discrasia, ovvero da quali fatti concreti si è ritenuto di desumere un mutamento così marcato nell'evoluzione demografica del territorio comunale: si tratta senza dubbio di una illogicità manifesta, che nella presente sede è sindacabile, e comporta l'annullamento del piano: nel riesaminare la fattispecie, l'amministrazione dovrà quindi dare debito conto delle proprie stime in proposito e delle scelte che ne sono conseguite.

14. Il quinto motivo di ricorso è invece infondato, in quanto, come correttamente rilevato ancora dalla difesa del Comune, la localizzazione di una data opera nello strumento urbanistico generale è questione di merito; non deve poi notoriamente essere assistita da una indicazione dei dettagli della medesima.

15. Da ultimo, è infondato anche il sesto motivo di ricorso, atteso che il piano urbanistico generale prende atto di infrastrutture del tipo dei metanodotti come di una realtà esistente, soggetta alla normativa sulle fasce di rispetto secondo le caratteristiche sue proprie. Nella specie, quindi, non basta che lo strumento in parola indichi una data condotta come "metanodotto russo" o con altro termine che ne suggerisce un'importanza maggiore di quella reale perché si applichino le fasce di rispetto corrispondenti: le stesse andranno comunque commisurate all'effettiva dimensione e portata del manufatto.

16. In conclusione, va annullata per il profili sopra illustrati la deliberazione consiliare 24 gennaio 2009 n°3 di approvazione del piano di cui in epigrafe.

17. Le ragioni della decisione sono giusto motivo per compensare le spese; come per legge, il Comune di Soncino, nei confronti del quale è stata accolta una domanda giudiziale, va condannato a rifondere ai ricorrenti l'importo del contributo unificato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e per l'effetto:

- a) annulla, ai sensi di cui in motivazione, la deliberazione 24 gennaio 2009 n°3, con la quale il Consiglio comunale di Soncino ha approvato in via definitiva il Piano per il governo del territorio;
- b) compensa per intero fra le parti le spese del giudizio e condanna il Comune di Soncino a rifondere ai ricorrenti l'importo del contributo unificato.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Sergio Conti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/06/2011

IL SEGRETARIO

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