

Publicato il 06/04/2021

N. 00318/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00380/2018 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 staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 380 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Immobiliare Pedrengo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Ballerini e Federica Roncelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mauro Ballerini in Brescia, viale della Stazione, n. 37;

contro

Comune di Pedrengo, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Loda e Margherita Gemma Tucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Paolo Loda in Brescia, via Romanino, 16;

Provincia di Bergamo, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

per quanto attiene al ricorso introduttivo:

- della deliberazione del Consiglio comunale 18 dicembre 2017 n. 44, pubblicata sul BURL in data 14 febbraio 2018, con cui è stata adottata la

variante al Piano del Governo del Territorio del Comune di Pedrengo;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali relativi alla disciplina
impressa all'immobile di proprietà della Società ricorrente;

per quanto attiene al ricorso per motivi aggiunti:

- della deliberazione del Consiglio comunale 4 luglio 2018 n. 17, pubblicata
sul BURL in data 24 ottobre 2018, di approvazione della variante suddetta;
- di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali relativi alla disciplina
impressa all'immobile di proprietà della Società ricorrente.

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Dato atto che la controversia è stata trattenuta in decisione, senza discussione
orale, sulla base degli atti depositati, ai sensi del combinato disposto dell'art.
25 del d.l. 137/2020 e dell'art. 4 del d.l. 28/2020, ivi richiamato

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1 aprile 2021 la dott.ssa Mara
Bertagnolli;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente è proprietaria di un appezzamento di terreno della
superficie di 25.185 mq, che ha sempre avuto una destinazione edificatoria,
ancorché con indici di edificabilità tanto bassi da rendere antieconomico lo
sfruttamento delle potenzialità del compendio immobiliare.

Pur a fronte della scarsa remuneratività dell'edificabilità con un indice di 0,2
mc/mq, il 7 dicembre 2017, l'immobiliare Pedrengo ha depositato un'istanza
di approvazione di un piano attuativo, che, però, non ha mai visto il suo
esame da parte del Comune in ragione della sopravvenuta adozione, con
deliberazione del Consiglio comunale 18 dicembre 2017 n. 44, della variante al
PGT c.d. **PGT 2.0**.

Avverso la nuova previsione urbanistica così adottata, l'immobiliare ricorrente ha notificato il ricorso in esame, deducendo la violazione per errata e falsa applicazione degli artt. 8 e ss. della legge regionale n. 12/05 e della legge regionale n. 31/14, nonché l'eccesso di potere per manifesta **illogicità** e contraddittorietà derivanti dall'eliminazione della previsione di edificabilità della proprietà della ricorrente nonostante il **PGT** evidenziasse un fabbisogno residenziale di 161.000 mc, azzerando un comparto da tempo edificabile, collocato in zona centrale del paese e quindi in quello che il DP individua come "abitato interno".

Il Comune ha, quindi, provveduto all'approvazione della variante avversata, a sua volta impugnata dalla ricorrente con ricorso per motivi aggiunti, nel quale è stata dedotta, oltre all'invalidità derivata, l'invalidità conseguente all'errata e falsa applicazione degli artt. 9 e 13 della legge regionale n. 12/05, in ragione del rigetto delle osservazioni presentate alla luce di una previsione viabilistica contenuta nel PTCP che avrebbe perso la propria efficacia prescrittiva. Inoltre non sarebbe stata necessaria alcuna revisione del piano dei servizi a fronte della proposta di un privato che offra, come nella fattispecie, la disponibilità a realizzare una struttura di interesse pubblico, ad iniziativa privata e senza oneri per l'Amministrazione.

Si è costituito in giudizio il Comune, sostenendo l'infondatezza delle pretese fatte valere. In particolare esso ha sottolineato l'assenza di un piano attuativo approvato che avrebbe potuto ingenerare una posizione di legittima aspettativa da parte dell'Immobiliare, chiarendo che ciò non sarebbe comunque imputabile al Comune, in quanto l'istanza per l'approvazione di quello predisposto da parte ricorrente è stata presentata solo undici giorni prima dell'adozione della variante contestata. Inoltre, proprio l'assenza di un piano attuativo approvato escluderebbe la necessità, nella fattispecie, di una motivazione rinforzata rispetto alla scelta squisitamente discrezionale operata dal Comune nell'esercizio dell'attività di pianificazione.

La razionalità della scelta sarebbe confermata dal fatto che la proprietà della ricorrente sarebbe, sempre secondo l'ente locale, circondata da numerose aree agricole e, di fatto, utilizzata a fini agricoli.

Quanto al rigetto delle osservazioni operato con l'approvazione definitiva, la scelta sarebbe sorretta da una motivazione rafforzata sia in ordine alla ravvisata assenza delle condizioni per procedere a rivalutare scelte strategiche anche operate nell'ambito del piano dei servizi, che alla presenza dei limiti derivanti dalla previsione della viabilità provinciale, allora non ancora messa in dubbio dalla revisione del PTCP adottato nel 2020, che parrebbe modificare la previsione dell'infrastruttura, ma che è ancora soggetto alla verifica di compatibilità con il piano regionale.

Le difese di parte ricorrente sono state ribadite in vista dell'udienza pubblica, insistendo per il configurarsi di una legittima aspettativa in capo all'Immobiliare, che renderebbe ancora più illogica l'irrazionalità di abbandonare l'edificabilità di un'area che era da tempo tale, nonostante il bisogno abitativo evidenziato nel **PGT** stesso.

Alla pubblica udienza dell'1 aprile 2021, la causa è stata trattenuta in decisione, come richiesto con note d'udienza di entrambe le parti.

DIRITTO

Il ricorso, così articolato, può trovare accoglimento.

In linea di principio si può condividere la tesi di parte resistente, secondo cui non sussisterebbe un obbligo di motivazione rinforzata rispetto al mutamento della destinazione di un'area per la quale non fosse stato ancora approvato alcun piano attuativo: atto pianificatorio che, nella fattispecie, non ha mai visto la luce in considerazione della sua presentazione proprio a ridosso della convocazione del Consiglio comunale per l'adozione della variante avversata.

È pur vero, infatti, che, come da tempo affermato dalla giurisprudenza, "le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi **illogicità** e, in

occasione della formazione di uno strumento urbanistico generale, le decisioni dell'amministrazione riguardo alla destinazione di singole aree non necessitano di apposita motivazione, oltre quella che si può evincere dai criteri generali – di ordine tecnico discrezionale – seguiti nell'impostazione del piano stesso” (CdS, IV, 2.9.2019, n. 6050; II, 4.9.2019, n. 6086). Dunque, non è configurabile, in capo al privato un affidamento qualificato, in quanto lo stesso è titolare di un'aspettativa generica “alla conservazione dell'originario regime urbanistico, analoga a quella di ogni altro proprietario che aspiri ad un uso proficuo dell'immobile (Cons. Stato, Sez. IV, 28.12.2012, n. 6703; idem, 8.10.2007, n. 5210; T.A.R. Toscana, Sez. III, 3.5.2013, n. 713), che non può vincolare i successivi strumenti di pianificazione urbanistica, nemmeno sotto il profilo di uno specifico onere di motivazione” (T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 5 maggio 2014, n. 710; cfr. da ultimo T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 1° febbraio 2016, n. 176).

Cionondimeno, nella fattispecie emerge una contraddittorietà della eliminazione dell'edificabilità dell'area determinata dalla scelta avversata e una irrazionalità nella nuova destinazione impressa che ne determinano quell'**illogicità** manifesta che rende censurabile la scelta pur ampiamente discrezionale. Da lungo tempo, infatti, il terreno in questione ha avuto una destinazione edificabile oggettivamente collegata alla naturale preordinazione dello stesso alla “ricomposizione dei margini dell'abitato” dovuta al suo essere quasi totalmente circondato da terreni edificati e, quindi, alla specifica collocazione al margine di aree variamente edificate e separate dalle vicine aree agricole dalla viabilità pubblica. Tant'è che l'art. 4.1.1. del Documento di Piano della versione del **PGT** sulla scorta della quale è stato dall'odierna ricorrente presentato il piano attuativo si dà atto che l'ambito di proprietà è rappresentato da “*aree ove la strategia del Piano, di ricomposizione dei margini dell'abitato, prevede che la trasformazione dei bordi possa avvenire anche attraverso nuovi interventi edificatori, finalizzati al raggiungimento delle dotazioni di patrimonio immobiliare che il Piano stima necessarie*”.

Proprio tale particolare conformazione dei luoghi, che non può non incidere sull'esercizio della discrezionalità pianificatoria, mette in evidenza la contraddittorietà della nuova destinazione impressa rispetto ai criteri generali di impostazione del piano. Al punto 3.3.2. "Obiettivi strategici" del documento di piano si legge, infatti, la volontà di volgere "l'iniziativa immobiliare al riordino ed alla valorizzazione del tessuto esistente", mediante una "significativa riqualificazione del tessuto urbanistico esistente orientata ad una rigenerazione delle sue parti più connettive, dai luoghi centrali, alle aree sottoutilizzate, ai margini urbani".

Dati tali obiettivi, la scelta di modificare la destinazione dell'area in questione, naturalmente vocata a uno scopo di valorizzazione delle aree circostanti già edificate, imprimendo ad essa una destinazione agricola, che incontrerebbe specifici limiti proprio in ragione della sua collocazione, appare integrare quell'abnorme **illogicità** che la giurisprudenza ha da sempre individuato come limite alla discrezionalità della pianificazione territoriale.

E la stessa previsione della nuova strada provinciale che il Comune ha individuato come limite all'edificabilità dell'area, in realtà, va nel senso di confortare tale conclusione circa l'**illogicità** della scelta operata, la quale ha, di fatto, creato un'area agricola al confine con l'abitato e divisa dalle altre aree agricole da una strada esistente di cui era allora previsto il potenziamento per la realizzazione dell'importante arteria stradale per la costruzione della quale era comunque garantita la fascia di rispetto anche nelle versioni antecedenti del **PGT**.

Sussistendo, dunque, un bisogno edificatorio confermato anche nelle premesse della variante avversata, l'eliminazione dell'edificabilità dell'area di proprietà della ricorrente, con contestuale attribuzione di edificabilità ad altri compendi non risulta rispondere ai canoni di razionalità che dovrebbero comunque determinare le scelte discrezionali operate in sede pianificatoria.

Deve, dunque, essere accolto il ricorso introduttivo e il rapporto esistente tra atto presupposto (adozione della variante urbanistica) e atto presupponente

(approvazione definitiva della stessa) determina un effetto caducante che comporta l'annullamento, oltre che del primo, anche di quest'ultimo.

Cionondimeno non si può prescindere dall'esame della legittimità di quella parte del provvedimento di approvazione finale dello strumento urbanistico che contiene il rigetto delle osservazioni presentate dall'Immobiliare Pedrengo, in quanto con esse non è stato proposto il mero ripristino della destinazione preesistente, ma l'attribuzione di una nuova edificabilità all'area in questione, in parte residenziale e in parte come RSA.

Come rilevato dal Comune nella propria difesa, l'accoglimento di tali osservazioni avrebbe comportato una significativa revisione delle strategie di governo del territorio e in particolare di quelle assunte dal Piano dei servizi, nonché l'impossibilità di rispettare i vincoli di salvaguardia derivanti dalla previsione della stradale provinciale di penetrazione est.

Con riferimento a quest'ultima, si deve rilevare che, sebbene non sia stata dimostrata l'efficacia localizzativa della previsione ai sensi dell'art.18, secondo comma, della L.R. n.12/2005 (il quale prevede che *“Il piano individua espressamente le previsioni localizzative aventi tale efficacia. In caso di attribuzione di efficacia localizzativa, la previsione del piano, oltre che prescrittiva nei confronti della pianificazione comunale, costituisce disciplina del territorio immediatamente vigente, ad ogni conseguente effetto quale vincolo conformativo della proprietà. Detta efficacia, e il connesso vincolo, decade qualora, entro cinque anni dalla definitiva approvazione del piano, non sia approvato il progetto preliminare dell'opera o della struttura di cui trattasi. In tal caso, la previsione localizzativa conserva efficacia di orientamento e di indirizzo fino al successivo aggiornamento del piano”*), la quale sarebbe comunque decaduta per effetto dell'inutile decorso di cinque anni senza la sua realizzazione, cionondimeno, la presenza della sua previsione non poteva non avere un effetto conformativo della pianificazione comunale, la quale non poteva precludere il raggiungimento dell'obiettivo strumentale a garantire la mobilità perseguito a livello provinciale. Legittimamente, dunque, il Comune ha considerato l'effetto conformativo riconducibile alla previsione del PTCP vigente al

momento dell'approvazione della variante in questione. Resta, dunque, del tutto irrilevante il fatto che, ben dopo tale momento, nel 2020, la scelta della realizzazione di tale opera parrebbe essere stata abbandonata dalla nuova versione del PTCP, ad oggi ancora oggetto di verifica di compatibilità con il PTR.

Quanto alle motivazioni correlate al rigetto della proposta di realizzazione di una residenza sanitaria assistenziale, data la novità della questione e l'incidenza sul piano di servizi, la scelta del Comune di ritenere non sussistenti i presupposti per procedere alla richiesta, sostanziale, revisione, delle scelte urbanistiche operate appare rispettare i limiti imposti alla discrezionalità propria dell'ente.

Ne deriva che, se la nuova destinazione impressa all'area risulta viziata e deve, quindi, essere annullata, è, invece, immune dai vizi dedotti il rigetto della richiesta della modifica della destinazione urbanistica della stessa così come pretesa nelle osservazioni presentate dalla società odierna ricorrente.

In ragione di ciò le spese del giudizio possono essere compensate in parte.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla gli atti impugnati nella parte in cui hanno modificato la destinazione urbanistica della proprietà della società ricorrente, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà adottare.

Le spese del giudizio, parzialmente compensate, debbono essere poste a carico del Comune nella misura di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre ad accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso nella camera di consiglio svoltasi con collegamento da remoto ai sensi del comma 2 dell'art. 25 del d. l. 137/2020 nel giorno 1 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Bernardo Massari, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Mara Bertagnolli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Mara Bertagnolli

IL PRESIDENTE
Bernardo Massari

IL SEGRETARIO

