



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1950 del 2023, proposto da

- Ernesto Bonfanti, in proprio e quale titolare dell'omonima Impresa agricola individuale, rappresentato e difeso dall'Avv. Umberto Grella ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Milano, Via Cesare Battisti n. 21;

contro

- il Comune di Garbagnate Monastero, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Andrea Di Lascio e Saul Monzani e domiciliato ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

nei confronti

- Vivai Colombo s.s., in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituita in giudizio;

- Mauro Colombo, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione consiliare n. 17 del 23 maggio 2023, pubblicata sul B.U.R.L. in data 16 agosto 2023, recante approvazione della Variante generale al P.G.T. di

Garbagnate Monastero;

- della deliberazione consiliare n. 32 del 26 ottobre 2022, recante adozione del nuovo P.G.T.;
- del parere motivato V.A.S. reso in relazione al predetto procedimento pianificatorio;
- di tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi;
- nonché per l'accertamento della sussistenza del diritto della parte ricorrente di edificare edifici agricoli sulle aree di proprietà, secondo la disciplina dettata dagli artt. D-14 e D-15 delle N.T.A. del Piano delle regole.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Garbagnate Monastero;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 15 maggio 2024, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 13 ottobre 2023 e depositato in pari data, il ricorrente, in proprio e quale titolare dell'omonima Impresa agricola individuale, ha impugnato, unitamente agli atti presupposti, la deliberazione consiliare n. 17 del 23 maggio 2023, pubblicata sul B.U.R.L. in data 16 agosto 2023, recante approvazione della Variante generale al P.G.T. di Garbagnate Monastero e ha chiesto l'accertamento del proprio diritto di edificare edifici agricoli sulle aree di sua proprietà, secondo la disciplina dettata dagli artt. D-14 e D-15 delle N.T.A. del Piano delle regole.

Il ricorrente, che svolge attività imprenditoriale agricola nel settore florovivaistico presso il plesso aziendale sito in Via Don Corti n. 12 a Garbagnate Monastero (LC), è proprietario di alcune aree adiacenti a tale sito, aventi estensione pari a

circa 8.450 mq (foglio 9, mappali 4167, 4169, 4171, 4173 e 4175) e azionate dai previgenti strumenti urbanistici comunali come aree agricole; in particolare il P.G.T. del 2014 avrebbe consentito in loco l'edificazione agricola per residenza dell'imprenditore agricolo o per infrastrutture di servizio per l'azienda agricola (art. D-12 delle N.T.A. del previgente Piano delle regole). Con la deliberazione consiliare n. 32 del 26 ottobre 2022, il Comune di Garbagnate Monastero ha adottato la Variante generale al P.G.T., classificando il comparto di proprietà del ricorrente nel sistema delle "*Aree verdi di salvaguardia ambientale*", disciplinate dall'art. D-15 delle N.T.A. del Piano delle regole che, sebbene vi ammette la realizzazione di nuove edificazioni per lo sviluppo aziendale agricolo, pone alcune prescrizioni e vincoli, ossia un limite di impermeabilizzazione massima del 20% rispetto alla superficie fondiaria e la possibilità di recinzione del fondo soltanto per motivate esigenze produttive agricole, ponendosi in tal modo in continuità con la disciplina del P.T.C.P. di Lecco che ha incluso le predette aree nel sistema degli Ambiti agricoli strategici (artt. 60 e ss. delle N.T.A. del P.T.C.P.). Sul presupposto dell'erronea classificazione delle aree di proprietà e della immotivata e irragionevole imposizione di vincoli esageratamente restrittivi, il ricorrente, in data 17 febbraio 2023, in seguito all'adozione della Variante al P.G.T., ha presentato le proprie osservazioni, attraverso le quali ha chiesto il riconoscimento della destinazione agricola semplice e di un indice edificatorio pari ad almeno il 40% della superficie fondiaria del lotto, unitamente all'eliminazione dei vincoli e delle regole di zona che impedirebbero lo sviluppo aziendale; tuttavia, con la deliberazione consiliare n. 17 del 23 maggio 2023 è stata approvata la Variante generale del P.G.T., con la conferma della disciplina introdotta in fase di adozione, ossia includendo le aree di proprietà del ricorrente nelle Reti ecologiche comunali e provinciali e negli Ambiti agricoli di tutela ambientale, altresì specificandosi il divieto di ospitare alcuna struttura funzionale all'attività agricola, dovendo il compendio rimanere libero per garantire la continuità ecologica.

Assumendo l'illegittimità della predetta disciplina pianificatoria, la parte ricorrente

ne ha chiesto l'annullamento per violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 41, 97 e 117 della Costituzione, del Trattato U.E., della Direttiva U.E. 2006/123, dell'art. 841 cod. civ., della legge n. 1150 del 1942, della legge n. 241 del 1990, della legge n. 287 del 1990, della legge n. 214 del 2011, della legge n. 27 del 2012, del D.M. n. 1444 del 1968 e della legge regionale n. 12 del 2005 e per eccesso di potere per sviamento, per illogicità, per contraddittorietà, per contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, per travisamento di fatto, per erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, per difetto di motivazione, per carenza d'istruttoria, per ingiustizia manifesta e per illegittimità derivata.

Si è costituito in giudizio il Comune di Garbagnate Monastero, che ha chiesto il rigetto del ricorso; con separata memoria, la difesa del Comune ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa attorea ha replicato all'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa del Comune, deducendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso; attraverso la propria memoria di replica, la difesa del Comune ha eccepito la tardività del deposito documentale effettuato dalla difesa della parte ricorrente in data 17 aprile 2024 e comunque la sua irrilevanza.

Alla pubblica udienza del 15 maggio 2024, il Collegio, uditi i difensori delle parti costituite, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni di carattere preliminare formulate dalla difesa del Comune di Garbagnate Monastero, in quanto il ricorso è infondato nel merito.
2. Con l'unica complessa censura si assume l'illegittima compressione, attraverso

la Variante generale approvata dal Comune resistente, delle facoltà edificatorie correlate al fondo di proprietà del ricorrente, nonostante la conferma del contenuto degli artt. D-14 e D-15 delle N.T.A. del Piano delle regole, che ne consentirebbe una piena esplicazione, anche avuto riguardo alla circostanza che il Sindaco, titolare di un'azienda vivaistica concorrente rispetto a quella del ricorrente, avrebbe con molta probabilità condizionato la fase di redazione del P.G.T. e poi il voto dell'Organo consiliare, pur non prendendo formalmente parte allo stesso; in ogni caso, non sarebbe stata salvaguardata la vocazione del compendio di proprietà del ricorrente e l'affidamento qualificato dello stesso allo sviluppo della propria azienda florovivaistica, visto che sarebbe stato posto il limite del 20% in ordine alla facoltà di impermeabilizzazione del lotto e sarebbe stata inibita la posa di recinzioni per delimitare il fondo, pur non possedendo le aree interessate alcuna effettiva valenza ambientale e paesaggistica, né presentando rilievi naturalistici di particolare pregio, e ben potendo il Comune ridefinire in sede di maggior dettaglio le perimetrazioni delle Reti ecologiche e degli Ambiti agricoli strategici contenuti nel P.T.C.P. di Lecco.

2.1. Il motivo non è fondato.

La Variante comunale impugnata ha classificato l'ambito di proprietà del ricorrente nelle Aree verdi di salvaguardia ambientale (art. D-15 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano delle Regole); in particolare, si tratta di ambiti naturalistici, appartenenti al sistema delle aree agricole e contraddistinti da un elevato valore ecologico e paesaggistico, che il P.T.C.P. di Lecco ricomprende sia negli Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico a prevalente valenza ambientale sia nelle parti non boscate degli Ambiti a prevalente valenza paesistica e di interesse per la continuità della rete verde. Gli interventi ammessi nella zona devono essere finalizzati a favorire il consolidamento delle attività del settore primario, lo sviluppo delle attività compatibili, la protezione e la valorizzazione delle aree con la finalità di assicurare la continuità funzionale e percettiva delle connessioni della rete ecologica comunale di cui all'art. C-11 e alla Tavola PS-2

del Piano dei Servizi. In particolare, nelle predette aree è possibile impermeabilizzare fino al limite massimo del 20% della superficie fondiaria oppure della superficie del lotto, salvo dimostrate esigenze connesse alla logistica interna per attività produttive, anche di tipo agricolo, e non è ammessa la formazione di recinzioni, fatte salve quelle relative alle aree di stretta pertinenza degli edifici residenziali o produttivi esistenti e quelle motivate da comprovate esigenze di sicurezza o di necessità legate alla conduzione del fondo o allo svolgimento delle altre attività connesse all'agricoltura (cfr. art. D-15 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano delle Regole: all. 5 al ricorso).

Richiamate tali premesse, le controdeduzioni alle osservazioni presentate della parte ricorrente formulate dal Tecnico che ha predisposto il P.G.T. comunale devono ritenersi assolutamente coerenti con esse, non essendo stata introdotta in fase di controdeduzioni alcuna innovazione agli atti pianificatori approvati: difatti, dopo aver riferito della previgente disciplina urbanistica afferente all'area di proprietà del ricorrente (Variante al P.G.T. del 2014), già inserita nella rete ecologica comunale e già assoggettata ai divieti di recinzione del fondo (salvo che con siepe autoctona) e di impermeabilizzazione oltre il limite massimo del 20% della superficie fondiaria, il Tecnico incaricato dal Comune ha respinto l'osservazione sul presupposto che la disciplina introdotta sarebbe comunque migliorativa rispetto a quella previgente, pur essendo stata garantita l'osservanza delle previsioni del P.T.C.P. che includono l'area di proprietà del predetto ricorrente sia negli "*Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico a prevalente valenza ambientale*", sia negli Ambiti paesaggistici di interesse per la continuità delle Rete verde, sia tra le "*zone tampone*" della Rete ecologica provinciale (all. 3 al ricorso).

2.2. Quanto all'asserita violazione del principio di imparzialità da parte del Sindaco, quale titolare dell'altra (unica) azienda vivaistica concorrente presente sul territorio rispetto a quella del ricorrente, deve rilevarsi che tale vizio non risulta

assolutamente sussistente, non avendo il predetto amministratore preso parte né alla seduta in cui è stata adottata la Variante impugnata, né a quella successiva in cui è stata approvata in via definitiva. Ciò risulta pienamente rispettoso dell'art. 78, comma 2, del D. Lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli Enti locali), il quale stabilisce che *“gli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado”* (cfr. in giurisprudenza, Consiglio di Stato, VII, 22 gennaio 2024, n. 652; IV, 24 aprile 2023, n. 4129).

L'ulteriore circostanza dedotta nel ricorso e relativa all'asserita influenza che il Sindaco avrebbe esercitato sugli Uffici comunali che hanno istruito il procedimento pianificatorio non è stata incontrovertibilmente e puntualmente dimostrata con elementi appropriati e soprattutto non tiene conto che l'art. 63 del D. Lgs. n. 267 del 2000 non annovera tra le cause di incompatibilità con la carica di amministratore locale la titolarità di un'impresa, ove quest'ultima non abbia cointeressenze o rapporti diretti con l'Ente (il Comune, nella specie).

Pertanto, la mancata partecipazione del Sindaco alle deliberazioni di adozione e di approvazione della Variante impugnata risulta sufficiente a scongiurare sia la violazione dell'art. 78 del D. Lgs. n. 267 del 2000 sia dei principi di imparzialità e di rispetto delle regole di concorrenza tra gli operatori, in assenza di elementi che attestino un comportamento *contra legem* del richiamato soggetto.

2.3. Nemmeno può ritenersi sussistente una ingiustificata e illegittima *reformatio in peius* della disciplina pianificatoria relativa al comparto di proprietà del ricorrente, poiché da un punto di vista fattuale risulta che la Variante impugnata in realtà ha previsto un regime più favorevole per la proprietà Bonfanti rispetto al previgente regime pianificatorio (cfr. art. C-11 delle N.T.A. del previgente P.G.T. del 2014:

all. 11 del Comune); in ogni caso, a prescindere da tale aspetto, deve ribadirsi che all'Amministrazione comunale devono essere riconosciuti rilevanti margini di intervento in sede di disciplina dei suoli.

Difatti, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, in materia di pianificazione urbanistica il Comune è titolare di un'ampia discrezionalità, con la conseguenza che la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato dei privati a una specifica destinazione del suolo, nel caso non sussistenti (Consiglio di Stato, IV, 14 novembre 2023, n. 9758; IV, 21 agosto 2023, n. 7881; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 3 maggio 2024, n. 1346; IV, 22 febbraio 2024, n. 492; IV, 13 dicembre 2023, n. 3029; II, 11 luglio 2022, n. 1662; II, 25 gennaio 2022, n. 165; II, 12 marzo 2021, n. 653; II, 28 dicembre 2020, n. 2613).

Sempre in linea con la consolidata giurisprudenza, deve rilevarsi che, *«con riferimento all'esercizio dei poteri pianificatori urbanistici, la tutela dell'affidamento è riservata ai seguenti casi eccezionali: I) superamento degli standard minimi di cui al d.m. 2 aprile 1968, con l'avvertenza che la motivazione ulteriore va riferita esclusivamente alle previsioni urbanistiche complessive di sovradimensionamento, indipendentemente dal riferimento alla destinazione di zona; II) pregresse convenzioni edificatorie già stipulate; III) giudicati (di annullamento di dinieghi edilizi o di silenzio rifiuto su domande di rilascio di titoli edilizi), recanti il riconoscimento del diritto di edificare; IV) modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo»* (Consiglio di Stato, IV, 2 gennaio 2023, n. 21; anche, IV, 24 gennaio 2023, n. 765; II, 8 settembre 2021, n. 6234; T.A.R. Lombardia, Milano, IV,

3 maggio 2024, n. 1346; IV, 5 dicembre 2023, n. 2951; altresì, Corte costituzionale, sentenza n. 179 del 2019).

Quindi, in assenza dell'avvio, debitamente formalizzato, di una operazione di riqualificazione edilizia o urbanistica o della intervenuta approvazione di un Piano attuativo o di altra situazione legittimante, non sussiste alcun affidamento qualificato, giuridicamente tutelabile, in capo al ricorrente, con la conseguenza che la potestà pianificatoria non è soggetta al principio del divieto di reformatio in peius, in quanto l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte, che relega l'interesse degli amministrati alla conferma (o al miglioramento) della previgente disciplina a interesse di mero fatto, non tutelabile in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, IV, 5 giugno 2023, n. 5464; IV, 20 aprile 2023, n. 4015; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 22 febbraio 2024, n. 492; II, 25 gennaio 2022, n. 165; II, 14 dicembre 2020, n. 2492; II, 7 luglio 2020, n. 1291; II, 14 febbraio 2020, n. 309; II, 17 aprile 2019, n. 868; II, 27 febbraio 2018, n. 566; II, 15 dicembre 2017, n. 2393).

Alla stregua di quanto rilevato risulta altresì evidente che le contestazioni formulate dalla parte ricorrente – peraltro nemmeno supportate da evidenze probatorie in grado di dimostrare in maniera oggettiva e incontrovertibile l'irrazionalità e l'abnormità della censurata attività pianificatoria comunale – afferiscono al merito delle scelte dell'Amministrazione, palesando un differente punto di vista rispetto a quest'ultima, assolutamente soggettivo, che non può trovare ingresso in questa sede (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 3 maggio 2024, n. 1346; IV, 22 febbraio 2024, n. 492; IV, 13 dicembre 2023, n. 3029; II, 12 marzo 2021, n. 653; II, 28 dicembre 2020, n. 2613; II, 7 luglio 2020, n. 1291; II, 10 dicembre 2019, n. 2636; II, 20 agosto 2019, n. 1896; anche Consiglio di Stato, IV, 12 settembre 2023, n. 8275).

Oltretutto, nella specie, come già rilevato in precedenza, il P.T.C.P. di Lecco ha inserito il predetto comparto sia negli "*Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico a prevalente valenza ambientale*", sia negli Ambiti paesaggistici di interesse per la continuità delle Rete verde, sia tra le "*zone*

tampone” della Rete ecologica provinciale (all. 3 al ricorso).

Trattandosi di previsioni aventi natura prescrittiva e prevalente rispetto agli strumenti urbanistici comunali (art. 18, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2005; cfr. con riguardo agli Ambiti agricoli strategici e alla Rete verde di ricomposizione paesaggistica, T.A.R. Lombardia, Milano, II, 14 dicembre 2020, n. 2492; II, 23 luglio 2020, n. 1433), le stesse impediscono l'introduzione in sede pianificatoria comunale di previsioni che possano compromettere il bene oggetto di tutela (paesaggio, rete ecologica, ambito agricolo strategico, ambiti di interesse provinciale, ecc.), consentendo soltanto l'adozione di misure indirizzate a maggiormente tutelare tali beni o a estenderne l'ambito di efficacia (T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 19 febbraio 2024, n. 424; IV, 5 dicembre 2023, n. 2951).

Nella specie, il Comune resistente ha applicato doverosamente le prescrizioni contenute nel P.T.C.P., senza tuttavia conculcare in maniera assoluta le prerogative del ricorrente.

2.4. Quanto, infine, alla dedotta illegittima compressione delle facoltà del proprietario imprenditore agricolo che non potrebbe liberamente e incondizionatamente recintare il proprio fondo oppure dar corso all'attività edificatoria in ambito agricolo, deve segnalarsi che l'art. 59, comma 4, della legge regionale n. 12 del 2005 stabilisce che per le aziende orto-floro-vivaistiche il rapporto di copertura dell'intera superficie aziendale non può superare il 20 per cento, come previsto in sede di Variante impugnata, mentre la limitazione alla recinzione dei fondi può essere legittimamente prevista dallo strumento pianificatorio comunale (pur risultando l'area di proprietà del ricorrente già recintata: all. 19 del Comune), allorquando le aree interessate siano collocate in ambiti paesaggisticamente sensibili – come stabilito nella specie dal P.T.C.P. – dove è necessario garantire la continuità della rete verde, considerato che la necessità di tutelare interessi superiori risulta prevalente sulle legittime facoltà dei singoli soggetti (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 25 gennaio 2019, n. 152; IV, 30

dicembre 2015, n. 2770; tale conclusione trova conferma anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 2019, punto 3.2 del diritto).

3. Da quanto evidenziato, discende il rigetto della scrutinata doglianza e quindi dell'intero ricorso.

4. Avuto riguardo alle peculiarità della fattispecie, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 15 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Valentina Caccamo, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO

