

STUDIO LEGALE GARANCINI  
Via Mercadante 5 - 21100 Varese  
tel. (0332) 283950 - fax (0332) 235677  
iusgar@tin.it – studiogarancini@yahoo.it  
gianfranco.garancini@varese.pecavvocati.it  
giacomo.garancini@varese.pecavvocati.it

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE  
PER LA LOMBARDIA - MILANO  
sez. II - r.g. n. 987/2013

\*

MEMORIA IN VISTA DELLA PUBBLICA UDIENZA  
DEL 6 NOVEMBRE 2018  
nell'interesse del ricorrente ing. Franco LICO

\*

Nel ricorso r.g. n. 987/2013 promosso da ing. Franco LICO in proprio e quale titolare unico dell'Impresa individuale "Lico Franco Impresa Agricola".

(prof. avv. G. Garancini – avv. B. Perrone)

*ricorrente*

**contro**

**COMUNE di CUASSO al MONTE**, in persona del Sindaco *pro tempore*

*resistente*

**per l'annullamento, previa sospensione**

*in parte qua* della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Cuasso al Monte n. 4, del 16 febbraio 2012, con cui è stato adottato il Piano di Governo del Territorio (PGT), nella parte in cui (art. 21 PdR NT) è stato introdotto un divieto assoluto e generalizzato di edificabilità nei c.d. "ambiti agricoli di rilevanza ambientale e paesistica" ;

*in parte qua* della deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Cuasso al Monte n. 25, del 25 luglio 2012 con la quale è stato definitivamente approvato il Piano di Governo del Territorio del medesimo Comune di Cuasso al Monte, e di tutti gli elaborati ivi allegati ed approvati; di tutti gli atti prodromici, connessi e conseguenti ai suddetti atti impugnati; in relazione al medesimo art. 21 PdR NT;

della parte della suddetta delibera con la quale è stata respinta l'osservazione n. 14, prot. n. 1945 presentata il 3 maggio 2012 dallo stesso ing. Franco Lico relativamente ai mapp. 6374, 8231, 8232, 8233, 9942, 9943, 10346, 10347, 10348, 10349, 10350, 10351, 10352 volta al riconoscimento di una capacità edificatoria a destinazione

agricola per la costruzione di residenza per l'imprenditore agricolo, deposito, struttura allenamento cavalli, stalla, concimaia;

dell'avviso di approvazione definitiva e deposito degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio del Comune di Cuasso al Monte pubblicato sul BURL di mercoledì 13 febbraio 2013, serie avvisi e concorsi n. 7, pag. 94, con cui gli stessi hanno acquistato definitivamente efficacia;

di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso con gli atti impugnati e segnatamente le note del Comune di Cuasso al Monte prot. n. 4500/2012 e n. 5364/2012 non presupposte ma connesse,

**nonché per la condanna**

dell'Amministrazione chiamata in giudizio al pagamento di tutte le spese, competenze e onorari, con i relativi accessori, come per legge, IVA e C.P.A., nonché alla restituzione del contributo unificato, giusta l'art. 13 comma 6 *bis* 1, del DPR n. 115/2002 e s.m.i..

\*

Giunge alla discussione questo ricorso che ha visto il PGT del Comune di Cuasso al Monte contestato dall'ing. Franco Lico, IAP (Imprenditore Agricolo Professionale: cfr. allegato n. 13), in quanto prevedeva e prevede l'assoluta inedificabilità sui terreni dell'Impresa Agricola (cfr. allegato n.14) *totalmente sprovvista di qualsiasi fabbricato realizzato in funzione della conduzione del fondo, nonché realizzato in funzione delle attrezzature e infrastrutture produttive necessarie per lo svolgimento dell'attività agricola*, siccome previsti e disciplinati agli artt. 59, 60, 61, 62 della legge regionale lombarda 11 marzo 2005, n. 12 e s.m.i., *Legge per il governo del territorio*.

\*

Come argomentava Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 2013, n. 5453 nel confermare TAR per la Lombardia, Milano, sez. II, 8 gennaio 2010, n. 3, *"il punto centrale è... la legittimità delle previsioni ulteriormente limitative [del PGT] in presenza di previsioni stabilite a livello regionale che già da sole sono riduttive e compressive dell'attività agricola e perciò già ritenute giustamente tassative nella*

*loro delimitazione dell'attività edificatoria in zona agricola, che quindi difficilmente può accettare nuove, diverse e maggiori compressioni”.*

In effetti la normativa regionale appena richiamata stabilisce una serie di limitazioni all'edificazione nelle aree destinate all'agricoltura nel piano delle regole sia in ordine alla loro esclusiva funzionalità alla conduzione del fondo e allo svolgimento dell'attività agricola e di lavorazione, conservazione e la vendita dei prodotti agricoli; stabilisce altresì (art. 59, terzo comma) indici di densità fondiaria bassissimi e vincolanti, nonché presupposti soggettivi e oggettivi per accedere all'edificazione particolarmente stringenti e vigorosi (ma mai il totale divieto di edificazione). Proprio per questo – ad evitare una eccessiva varietà di disposizioni a seconda degli strumenti urbanistici locali, in relazione proprio all'edilizia rurale, la legge regionale ha stabilito una norma di prevalenza (art. 61) che ordina che *“le disposizioni degli artt. 59 e 60 sono immediatamente prevalenti sulle norme e sulle previsioni del PGT e dei regolamenti edilizi e di igiene comunali che risultino in contrasto con le stesse”*. La norma appena ricordata è chiara, e non ha bisogno di alcun approfondimento ermeneutico. Poiché *in claris non fit interpretatio*, su questa norma il PGT di Cuasso al Monte avrebbe dovuto costruire il proprio piano delle regole, conformandosi agli artt. 59 e 60 della legge regionale n. 12/2005 e s.m.i..

La ragione di questa specifica *gerarchia* di norme è chiaramente spiegata in quella sentenza del massimo consesso della giustizia amministrativa: *“L'interprete deve osservare che la legislazione regionale sull'edificazione nelle aree agricole (artt. da 59 a 62, l.r.g. n. 12 del 2005, che ricalcano l'abrogata l.r.g. n. 93 del 1980), è ispirata da una duplice finalità: da una parte la preservazione delle aree agricole e dei valori che le stesse rappresentano nell'economia e nella società lombarda, dall'altra la salvaguardia e lo sviluppo delle imprese agricole, per un concreto sostegno di tale settore economico. – Le norme legislative di cui sopra sono immediatamente prevalenti sulle contrastanti disposizioni del PGT (così espressamente l'art. 61, l.r.g. n. 12 del 2005), sicché la giurisprudenza ha da tempo stabilito che eventuali divieti assoluti di edificazione nelle aree agricole richiedono una specifica e particolare motivazione, in quanto le stesse ledono la legittima aspettativa dell'imprenditore agricolo allo sviluppo della propria attività. – E' quindi illegittima la norma del*

*PGT che introduce il divieto assoluto di edificazione, in quanto non appare logico e coerente con le finalità legislative di sviluppo dell'impresa agricola* (le medesime argomentazioni e conclusioni si ritrovano, fra le molte, in TAR per la Lombardia, Milano, sez. II, 7 luglio 2011, n. 1843).

La difesa dell'attività agricola come produzione (coltivazione o allevamento) diventa così il filo conduttore della sentenza, di tal che risulta illegittima l'imposizione di vincoli (o addirittura il divieto assoluto) all'edificazione di attrezzature e infrastrutture produttive, imposizione più negativa e penalizzante rispetto a quante – *“già da sole riduttive, compressive dell'attività agricola”* – previste dalla legge regionale. A maggior ragione, dunque, il divieto assoluto di edificazione risulta illegittimo proprio perché contiene una disciplina dell'attività agricola che impone limiti irrazionali e illogici all'attività agricola stessa e alle attrezzature ed infrastrutture produttive previste dalla norma. Per di più appare – ed è - ancor più decisamente illegittima l'imposizione di un divieto totale di edificazione, quale disposto dal Comune di Cuasso al Monte, il cui esito non potrebbe che essere il soffocamento dell'attività agricola.

Come s'è visto, e come è visivamente documentato all'allegato n. 14, l'Impresa Agricola Lico Franco esiste, lavora, produce, ma – in grazia del divieto assoluto di cui stiamo parlando - è costretta a “mendicare” spazi di ricovero comechessia delle macchine e degli attrezzi, a mantenere all'aperto materiali e attrezzature, in edifici privati non situati sul fondo agricolo, alloggiando altresì alle bell'e meglio gli animali, il cui allevamento potrebbe essere sviluppato, come uno degli elementi che potrebbero caratterizzare l'attività dell'Impresa Agricola (cfr. allegato n. 15). Per di più l'Impresa Agricola Lico Franco non è né un giardino privato né il luogo di un *hobby*: depositando i registri IVA degli anni da 2013 a 2017 (gli anni di pendenza del ricorso in epigrafe: cfr. allegati nn. 16, 17, 18, 19 e 20) si è appunto voluto dare due indicazioni: da una parte del fatto che l'Impresa Agricola funziona, è attiva, dà lavoro a un certo numero di dipendenti, e trarrebbe grande impulso di sviluppo dalla possibilità – sancita dalla legge regionale – di edificare nel rispetto di tale legge gli edifici necessari al buon funzionamento dell'impresa, mantenendo i corretti rapporti con il Comune in ordine alle competenze di autorizzazione e controllo ad esso

pertinenti; dall'altra l'indicazione delle spese sostenute per la gestione e lo sviluppo (sia pur soffocato) dell'azienda agricola, ove non fosse costretta a penalizzanti dislocazioni, e ad altrettanto dolorose limitazioni delle possibilità dei luoghi e delle attività già in essere (attività, si badi, autorizzate dagli enti preposti – segnatamente la Comunità Montana – nonché a perfetta conoscenza dello stesso Comune di Cuasso al Monte, cui l'Impresa non ha mai nascosto alcunché: cfr. in allegato n. 10 la DIA al Comune di Cuasso al Monte in data 9 marzo 2010, per lavori di riassetto e bonifica ambientale e riconversione a prato stabile in vista dell'insediamento dell'azienda agricola e delle relative coltivazioni).

\*

Nonostante il tempo passato dal radicamento del ricorso in epigrafe, malgrado le numerose istanze di prelievo e di fissazione dell'udienza di discussione (3 marzo 2017, 5 marzo 2018, 5 giugno 2018), quanto scritto nell'atto introduttivo del presente giudizio conserva, dunque, la sua **attualità**, la sua **concretezza**, la sua **urgenza**.

Ad esso ci si riporta sia per i presupposti di fatto, sia per una completa valutazione del merito della vicenda di cui ci stiamo occupando.

a. Abbiamo richiamato il travisamento dei fatti presupposti: abbiamo dimostrato (cfr. allegato n. 12) che lo stesso PGT non tiene conto – nell'applicare l'art. 22 – del fatto che l'area *de qua* non è più area boscata, ma – in forza della autorizzazioni di cui agli allegati n. 8 e 9 – è stata legittimamente trasformata in area a prato polifito produttivo fin dal 2009/2010; abbiamo dimostrato che l'ulteriore impedimento escogitato dal Comune di Cuasso al Monte per impedire qualsivoglia edificazione in quel fondo relativo all'applicazione dell'art. 10 della legge n. 353/2000 e s.m.i. è privo di qualsiasi fondamento e risulta smentito dalla documentazione fornita dallo stesso Comune di Cuasso al Monte al ricorrente (cfr. allegato n. 6) e oggi depositata *contra se* in atti dallo stesso Comune come allegato n. 4 del proprio foliaro; abbiamo altresì individuato un altro errore di fatto che sta alla radice dell'atteggiamento del Comune di Cuasso, là dove all'art. 21 PdR NT si scrive che “...il PGT si attua con intervento diretto. Non sono consentite nuove edificazioni...”, erroneamente presumendo così che nell'area preesistessero già edifici agricoli. Si insiste nel dire (basta altresì controllare tutti i rilievi anche dello stesso PGT per rendersene conto)

che in quell'area non esiste allo stato alcun edificio agricolo, né tanto meno dedicato alla Impresa Agricola Lico Franco.



\*

b. Abbiamo richiamato – e ci sentiamo di farlo tuttora - l'abuso di potere, sfociato in un'azione amministrativa viziata dal malgoverno del potere riconosciuto sotto le forme sintomatiche della irrazionalità e della illogicità, proprio in ragione della discrepanza esistente fra le pretese direttive del PDT e le norme della legge regionale, e specificamente l'illogicità sotto forma di violazione evidente del principio di ragionevolezza, o principio di logica-congruità, derivanti tutti dal ceppo principale dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento: in forza del principio di ragionevolezza l'azione amministrativa si deve in ogni caso adeguare ad un canone di razionalità operativa, in modo da evitare decisioni arbitrarie ed irrazionali. Se l'operato della P.A. deve essere aderente ai dati di fatto e agli interessi emersi nel corso dell'istruttoria e deve essere coerente con le premesse e le norme fissati dallo stesso ordinamento, sembra di poter dire che qui ci si trova di fronte ad uno dei (rari) casi in cui l'azione amministrativa circa la pianificazione del territorio – pur caratterizzata da ampia discrezionalità – ben può ancora essere sindacata dal giudice amministrativo, poiché effettivamente inficiata da arbitrarietà e irragionevolezza, da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, in presenza altresì di un affidamento qualificato

dei privati relativo ad una specifica destinazione del suolo, nel nostro caso la preesistente destinazione agricola (cfr., ancora di recente, TAR per la Lombardia, Milano, sez. II, 21 settembre 2018, n. 2121; 19 luglio 2018, n. 1768; 18 giugno 2018 n. 1532 e così via). Proprio perché le scelte riguardanti l'uso del territorio sono sorrette da ampia discrezionalità, vige qui (meglio sarebbe dire vigerebbe) quella massima contenuta in un risalente, ma tutt'ora importante, libro<sup>1</sup> secondo cui "*maggior discrezionalità, maggior motivazione*", poiché la discrezionalità non si identifica con l'arbitrio, ma, tutt'al contrario, comportando un ampio potere di scelta, implica che l'Amministrazione debba dar conto di questo suo potere; né elimina questo obbligo il riferirsi alla discrezionalità di merito, cosicché l'arbitrarietà e la irragionevolezza ben possono essere indicati come sintomi di abuso, o malgoverno, del potere riconosciuto. E qui, attraverso l'indicazione di elementi obiettivi e alla mancata presa in considerazione o, addirittura, al travisamento di alcuni atti e fatti fondamentali, emerge proprio l'irragionevolezza delle determinazioni comunali che, unita alla violazione palese ed evidente delle citate norme regionali sovraordinate, vizia in radice le scelte e la produzione provvedimento del Comune di Cuasso al Monte.

\*

c. Il rispetto del principio di ragionevolezza, e altresì il rispetto delle norme regionali sovraordinate, avrebbero dovuto imporre che, proprio con riferimento al caso concreto, la pubblica amministrazione emanasse un provvedimento (e tenesse un comportamento amministrativo) proporzionato alle finalità da conseguire, supportato da appropriata motivazione, e che tenesse conto del bilanciamento degli interessi in gioco: interessi che non sono soltanto (come pretenderebbe il Comune) gli interessi del Comune contrapposti a quelli del privato cittadino, ma nel caso che ci occupa – a fronte del rivendicato ma non argomentato "valore paesaggistico" - erano e sono in gioco gli interessi legati allo sviluppo dell'agricoltura, sia in funzione di mantenimento della vocazione non solo paesaggistica ma altresì produttiva del luogo, sia per il rispetto delle norme regionali della legge sul governo del territorio, specificamente e specialmente finalizzate alla tutela dello sviluppo dell'agricoltura,

---

<sup>1</sup> U. Zuballi, R. Savoia, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Milano 1999, pp. 69 ss.

specie adesso che la Impresa Agricola si è sviluppata ed è prossima all'inizio della produzione vitivinicola (è noto infatti che dall'impianto dei vitigni alla prima produzione vitivinicola passa un lungo lasso di tempo).

D'altronde - anche a voler considerare come criterio prevalente dell'azione amministrativa dispiegata dal Comune di Cuasso al Monte in questo caso la tutela del paesaggio (che, come si vede dagli allegati, specialmente l'allegato n. 14, non risulta affatto lesa o violentata dalla presenza dell'azienda agricola; e, per altro, il Comune avrebbe avuto tutta la possibilità di orientare, a termini della legge regionale, le eventuali costruzioni agricole nell'ambito di tale tutela) - l'azione amministrativa avrebbe dovuto rispettare il principio di proporzionalità, specificazione del già richiamato principio di ragionevolezza e del principio di imparzialità, secondo il quale la P.A., nell'esercizio dei compiti attribuiti dalle leggi, è tenuta a adottare la soluzione - che sia, sì, idonea e necessaria - ma che comporti il minor sacrificio possibile per le posizioni e i diritti coinvolti, di modo che singole situazioni di carattere privato non vengano sacrificate al di là di ciò che è strettamente necessario per il soddisfacimento dell'interesse pubblico primario perseguito in concreto: e ciò, naturalmente, soprattutto nel caso di provvedimenti restrittivi dei diritti e delle libertà dei privati. Specie se, come in questo caso, diritti e libertà non solo promossi e tutelati dall'ordinamento, ma altresì già disciplinati e normati (dagli artt. 59 e ss. della legge regionale lombarda n. 12/2005 e s.m.i.).

Ne consegue l'illegittimità del comportamento del Comune di Cuasso al Monte in questo specifico contesto, anche in ordine alla necessaria proporzionalità dell'azione amministrativa.

\*

Conclusivamente, non si tratta qui di classificare i suoli, né si tratta di introdurre divieti e norme ablativo: tutt'al contrario si tratta (si trattava al momento della elaborazione del PTG, e altresì al momento dell'intervento chiarificatore con l'osservazione puntuale di cui all'allegato n. 5) di accompagnare, consentire, valorizzare lo sviluppo di un'azienda di cui il Comune non dovrebbe che fregiarsi (ma forse è proprio per questo...); si tratta altresì di non comprimere un diritto specifico e particolare - quello dell'imprenditoria, e dell'imprenditoria agricola nella



specie – tutelato e promosso sia a livello costituzionale (artt. 41, 44 e 47 Cost.), sia a livello dell'ordinamento generale a partire dall'art. 2135 cod. civ., sia dalla specifica legislazione regionale in tema di governo del territorio.

Ma il discorso qui dovrebbe allargarsi, a prescindere dal PGT, al rapporto fra l'ing. Lico, la sua Impresa Agricola, e il Comune di Cuasso al Monte, cui s'è fatto cenno nell'atto introduttivo del presente giudizio (nn. 11 e ss., pp. 11 e ss.), in relazione alla storia infinita del progetto di costruzione di edifici agricoli (nel pieno rispetto della normativa regionale), fin dall'inizio rallentato con uno stillicidio di ostacoli e comportamenti intralcianti il normale *iter* previsto dalla legge: ma di questo parleremo nel quadro di un altro giudizio, prossimo all'udienza pubblica (r.g. n. 2505/2016).

Si tratta, da ultimo, di verificare *in corpore vili* quello che abbiamo in generale chiamato malgoverno dei poteri riconosciuti dall'ordinamento, utilizzati non già per assicurare lo sviluppo armonico della comunità amministrata, ma per sviare tali poteri o *contro* qualcuno, o (*troppo*) *a favore* di qualcun altro. E anche questo è un sintomo di eccesso di potere, profondamente viziante: lo sviamento di potere, che porta ad utilizzare un provvedimento per finalità diverse, illegittimamente diverse, dalla sua causa tipica.



## CONCLUSIONI

Si insiste dunque nelle già rassegnate conclusioni, chiedendo a codesto Collegio di voler accogliere

nel merito le domande tutte contenute nell'atto introduttivo di questo giudizio, annullando in *parte qua* tutti i provvedimenti impugnati, nel senso e con i limiti di cui al sopra esteso ricorso, nonché condannare l'Amministrazione convenuta in giudizio al pagamento di tutte le spese, competenze e onorari, con i relativi accessori, come per legge, IVA e C.P.A., nonché alla restituzione del contributo unificato, giusta l'art. 13 comma 6 *bis* 1, del DPR n. 115/2002 e s.m.i..

Con ogni riserva e salvezza, e segnatamente con riserva di eventualmente replicare alle deduzioni e produzioni del Comune, ai sensi e nei termini dell'art. 73 c.p.a..

In via istruttoria si sono depositati tempestivamente i seguenti ulteriori allegati, con numerazione continua rispetto a quelli depositati unitamente al ricorso introduttivo:

- 13) certificato di conferma della qualifica IAP;
- 14) documentazione fotografica dell'azienda agricola, con particolare riguardo alle viti;
- 15) documentazione fotografica del ricovero disordinato di attrezzi e macchine agricole e di materiali in fabbricati privati;
- 16) registro IVA 2013;
- 17) registro IVA 2014;
- 18) registro IVA 2015;
- 19) registro IVA 2016;
- 20) registro IVA 2017.

Con riserva di ulteriormente dedurre e produrre ai sensi e nei termini del c.p.a..

Con ogni riguardo.

Varese-Milano, 3 ottobre 2018

**GARANCINI GIANFRANCO**

Firmato digitalmente da GARANCINI  
GIANFRANCO  
Data: 2018.10.04 17:24:04 +02'00'

prof. avv. Gianfranco Garancini