

**ECCOMO CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE****ROMA****MEMORIA**(in occasione dell'udienza pubblica del 19/12/2019)

Del **COMUNE DI CUASSO AL MONTE** (CF/PI 00341300127), con sede in Cuasso al Monte (VA), via Roma n. 58, in persona del Sindaco pro-tempore dott. Francesco Ziliani, rappresentato e difeso come da mandato in atti dall'avv. Maria Cristina Faranda (CF FRNMCR64M56F205I) – pec [maria.faranda@milano.pecavvocati.it](mailto:maria.faranda@milano.pecavvocati.it) – fax 02 55187596 ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Milano, p.zza S. Pietro in Gessate n. 2, nel ricorso

**R. N. 1627/2019 – sez. IV**

promosso da

**Ing. Franco LICO e “LICO FRANCO IMPRESA AGRICOLA”****C o n t r o****COMUNE DI CUASSO AL MONTE**

per l'**ANNULLAMENTO E/O RIFORMA** della sentenza n. 2595 resa dal TAR Lombardia – Milano in data 16/11/2018 che ha rigettato il ricorso promosso avverso gli atti di adozione ed approvazione del PGT, con particolare riferimento all'art. 21 del PdR e al mancato accoglimento dell'Osservazione n. 14.

\*\*\*

**IN FATTO**

L'Ing. Lico in proprio e quale titolare dell'Impresa individuale “Lico Franco Impresa Agricola” è proprietario di un compendio immobiliare sito nel Comune di

Cuasso al Monte dal quale intende da tempo conseguire utilità secondo un'ipotesi progettuale che non ha potuto trovare accoglimento da parte del comune di Cuasso al Monte.

Egli infatti vorrebbe realizzare in via Zotte:

- un insediamento agricolo/residenziale composto da un fabbricato da adibirsi a residenza dell'imprenditore agricolo;
- un fabbricato destinato a deposito;
- una struttura destinata all'allevamento dei cavalli;
- un edificio ad uso stalla/fienile/ricovero mezzi ed automezzi ed attrezzi;
- un manufatto ad uso concimaia,

nonché interventi *“indispensabili per lo sviluppo dell'impresa agricola.”*

Ostano al suo accoglimento le previsioni del vigente strumento urbanistico, che hanno impedito all'amministrazione di valutare positivamente la sua domanda di edificazione ed imposto l'adozione dei provvedimenti ostativi al rilascio del PC, avverso i quali il Lico ha promosso innanzi al TAR Lombardia i ricorsi Rg. n. 2182/2013 e Rg. n. 2509/2016, entrambi rispettivamente respinti con le sentenze passate in giudicato n. 152 del 20/1/2017 e n. 220 del 1/2/2019.

Tali impugnazioni seguivano alla proposizione di un precedente ricorso rubricato r.g. n. 987/2013, in cui egli aveva impugnato gli atti di adozione e definitiva approvazione del PGT e che è stato definito con la sentenza di rigetto impugnata, la quale ha ritenuto immune da vizi le norme di piano che disciplinano la zona in cui è compreso il suo comparto.

Nello specifico il Tribunale adito, dopo aver premesso al capo 6.3. come “Secondo la costante giurisprudenza della sezione formatasi in relazione a tali disposizioni, *“la*

*disciplina legislativa regionale lombarda di cui ai succitati articoli 59 e seguenti della LR 12/2005 (che riprende la pregressa legge regionale 93/1980), non preclude ai Comuni l'esercizio dell'ordinaria potestà di pianificazione urbanistica, anche per finalità di salvaguardia di valori paesistici e ambientali", ed al capo n. 7 come debbano intendersi i limiti del sindacato giurisdizionale in ordine alle scelte di pianificazione urbanistiche alla luce della decisione del Consiglio di Stato, sez. IV, 9 maggio 2018 n. 2780, ha concluso che "La determinazione comunale non sembra affetta da vizi di illogicità o irrazionalità tenuto conto della necessità di preservare gli specifici valori ambientali e paesaggistici dell'area."*

Il TAR Adito ha in particole osservato come:

- "In primo luogo, si osservi come le intenzioni della parte ricorrente (risultanti dalla documentazioni versata in atti) consistono nella realizzazione di: *a)* un fabbricato da adibirsi a residenza dell'imprenditore agricolo; *b)* un fabbricato destinato a deposito; *c)* una struttura destinata all'allevamento dei cavalli; *d)* un edificio ad uso stalla/fienile/ricovero mezzi ed automezzi ed attrezzi; *e)* un manufatto ad uso concimaia. Si tratta, come evidente, di interventi di rilievo che comporterebbero un'evidente alterazione dell'area e che non sembrano, comunque, contemplare un bilanciamento tra esigenze paesaggistiche ed esigenze di sviluppo dell'impresa agricola";
- il Piano consenta, in ogni caso, uno sviluppo dell'azienda agricola, pur limitato dai preminenti interessi pubblici. Infatti, la previsione di cui all'articolo 21 consente, comunque, di utilizzare gli appezzamenti contenuti in tali ambiti ai fini dell'edificazione degli ambiti di cui all'articolo 20 e negli ambiti agricoli previsti dai P.G.T. dei Comuni contermini secondo gli indici previsti da tale articolo.

- Dalla documentazione versata in atti risulta che il ricorrente è proprietario anche delle aree di cui ai mappali numeri 10440 e 13622 che, seppur non confinanti, sono, comunque, collocati in prossimità dell'area interessata dal presente ricorso e che, pertanto, possono avere uno sviluppo in forza della previsione in esame e della specifica situazione appena esposta. Pertanto, la situazione di assoluta impossibilità di sviluppo dell'impresa, posta a fondamento del ricorso, pare in tal modo smentita, il che svela, quindi, l'infondatezza della censura relativa al difetto di proporzionalità della decisione amministrativa.”

La domanda di annullamento o riforma della suddetta sentenza è oggi al vaglio del presente giudizio d'appello che lo affida a quattro motivi di impugnazione, ai quali l'Amministrazione appellata controdeduce come segue.

## **1. SUL PRIMO MOTIVO DI APPELLO.**

### **1.1. sulla asserita violazione dell'art. 59, 60 e 61 della LR 12/2005 – difetto di motivazione ed eccesso di potere**

Lamenta l'appellante l'erroneità della sentenza per non aver accolto il motivo svolto in primo grado relativo alla violazione delle norme in rubrica da parte del PGT di Cuasso al Monte che - a suo dire - avrebbe introdotto un vincolo di inedificabilità assoluta in mancato accoglimento della propria osservazione n. 14, resa nell'ambito della procedura di formazione dello strumento urbanistico allo scopo di ottenere una diversa classificazione delle aree di sua proprietà ovvero quali “*ambiti agricoli produttivi art. 20 PdR NT*” e non quali “*ambiti agricoli di rilevanza ambientale e paesistica art. 21 PdR NT*”. Ovvero, in via subordinata, per una modifica normativa dell'art. 21 del PdR atta a contenere il divieto di inedificabilità assoluta della zona agricola, nei limiti degli art. 59 e 60 della LR.

12/2005 e smi.

Il motivo è del tutto infondato e correttamente è stato respinto dal Giudice di prime cure anche sulla base delle deduzioni svolte dall'amministrazione, che qui dunque si ripropongono in virtù dell'effetto devolutivo d'appello.

**A) Sull'asserito vincolo di inedificabilità assoluta.**

Si ribadisce che l'attuale PGT non introduce affatto un vincolo generalizzato sul territorio comunale di inedificabilità assoluta per gli "Ambiti agricoli di rilevanza ambientale e paesistica" ai sensi dell'art. 21 del PdR, in quanto il medesimo articolo prevede che gli indici edificatori della zona possono essere utilizzati nelle zone agricole produttive di cui dall'art. 20 del medesimo PdR e secondo le prescrizioni in esso indicate (doc n. 8 fasc 1 grado).

Inoltre, come correttamente rilevato dal Giudice di prime cure, il Lico dispone ai mappali nn 10440 e 13622 di terreni compresi in zona agricola produttiva ex art. 20 PdR (doc n. 11 fasc.1 grado), che sono di ricaduta perequativa degli indici edificatori non utilizzabili nelle zone classificate di rilevanza paesistica.

Ciò dimostra che la scelta urbanistica non si pone affatto in contrasto con gli artt. 59 e 60 della LR. 12/2005 ed anzi risulta assolutamente in linea coi principi in essi stabiliti per le aree agricole, laddove appunto non impedisce in assoluto la facoltà edificatoria nelle zone agricole ma ne disciplina l'utilizzo in ragione delle esigenze paesaggistiche dell'area in cui sono ubicate.

**B) Sulla motivazione della scelta urbanistica**

Secondo il ricorrente la scelta urbanistica assunta dall'amministrazione sarebbe viziata da errori di fatto nonchè illogica e penalizzante i suoi diritti proprietari in quanto ostativa allo sviluppo dell'attività agricola.

Come affermato dalla giurisprudenza del Tribunale adito richiamata negli atti difensivi svolti in primo grado nonché da quella riportata dallo stesso TAR nella gravata sentenza in caso del tutto analogo alla fattispecie: “La più recente evoluzione giurisprudenziale ha evidenziato che all’interno della pianificazione urbanistica devono trovare spazio anche esigenze di tutela ambientale ed ecologica, tra le quali spicca la necessità di evitare l’ulteriore edificazione e di mantenere un equilibrato rapporto tra aree edificate e spazi liberi (così, Consiglio di Stato, IV, 21 dicembre 2012, n. 6656). E ciò in quanto l’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli Enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo, per cui l’esercizio dei poteri di pianificazione territoriale ben può tenere conto delle esigenze legate alla tutela di interessi costituzionalmente primari, tra i quali rientrano quelli contemplati dall’articolo 9 della Costituzione; in tale contesto spetta all’Ente esponenziale effettuare una mediazione tra i predetti valori e gli altri interessi coinvolti, quali quelli della produzione o delle attività antropiche più in generale, che comunque non possono ritenersi equiordinati in via assoluta (cfr. Consiglio di Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710; altresì, 22 febbraio 2017, n. 821; 13 ottobre 2015, n. 4716; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 giugno 2018, n. 1534).

Ebbene il Comune di Cuasso al Monte, individuando sul proprio territorio le aree di prevalente valore ambientale e paesistico, non solo si è attenuto a tali principi ma operato in osservanza dell’art. dall’art.10 comma 1 lett. e) n. 2 e comma 4 della LR. 12/2005 che tale adempimento impone nella redazione del PdR Del PGT.

In particolare la gravata sentenza ha riconosciuto la correttezza dell'operato comunale nel caso che ci occupa in ragione di quanto emerso dalla disamina degli atti di pianificazione generale, dove si è dato ampio conto delle motivazioni del disegno urbanistico voluto dall'amministrazione per quella zona.

Si tratta segnatamente dei rilievi svolti nella Relazione Illustrativa del PGT i cui artt. da 20 a 24 del Capo V (doc n. 7 fasc 1 grado) illustrano diffusamente i contenuti paesistici del comune di Cuasso al Monte e l'idea che li anima, ovvero che il paesaggio non costituisce unicamente tema di approfondimento, ma esso stesso criterio "*delle scelte localizzative, delle indicazioni progettuali, disposizioni normative, programmi di intervento ed altro ancora.*" (doc n. 7, pag . 174) in aderenza con la legislazione regionale che obbliga ad incorporare il paesaggio nelle scelte di pianificazione secondo obiettivi di conservazione, tutela e manutenzione dell'esistente.

I terreni dell'appellante, contrariamente a quanto egli asserisce in modo del tutto apodittico ed anzi contraddetto dall'evidenza, si collocano come detto in località Zotte che rappresenta un indiscusso e riconosciuto ambito lacuale di altissimo pregio naturalistico, espressamente qualificato dall'art. 23.4 della Relazione come uno dei tre ambiti ad elevata sensibilità paesistica all'interno del territorio comunale (doc n. 7 pag. n. 200) ed in particolare nella "prima fascia di attenzione". Come tale esso è assoggettato alle disposizioni del PTR vigente che all'art.19, comma 4, (doc n. 5 fasc. 1 grado) che impone la salvaguardia lacuale.

Così si esprime la Rel III.:

*"tutta la 1^ fascia di attenzione, inserita fra quelle a più alta valenza paesistica (vedi Tav. DdP 06 Carta del paesaggio. Sensibilità paesistica dei*

luoghi), il PGT ha inteso introdurre un regime di tutela che si traduce nella previsione di Ambiti agricoli di interesse paesistico, di fatto non inedificabili e nella previsione di una regolamentazione dell'edificato esistente che non preveda incremento di volumi, né modificazioni delle sagome. La coerenza con gli indirizzi di tutela indicati dal PTPR, con particolare riferimento per gli ambiti di salvaguardia dello scenario lacuale, a:

- il massimo contenimento delle edificazioni sparse e l'attenta individuazione delle aree di trasformazione urbanistica al fine di salvaguardare la continuità e la riconoscibilità del sistema insediamenti-percorrenze-coltivi, che caratterizza i versanti e le sponde del lago, evitando pertanto sviluppi urbani lineari lungo la viabilità ed indicando le aree dove dimensioni ed altezza delle nuove edificazioni devono essere attentamente commisurate alle scale di relazione e ai rapporti storicamente consolidati tra i diversi elementi del territorio;

- l'attento inserimento paesaggistico di edifici e manufatti relativi alla conduzione agricola, tenendo conto dei caratteri propri del paesaggio rurale tradizionale e dei sistemi di relazioni che lo definiscono, privilegiando collocazioni limitrofe a insediamenti e nuclei esistenti;

ha comportato nelle scelte insediative di piano l'individuazione di ambiti di paesaggio non trasformabili coincidenti con le fasce di rilevanza dello scenario lacuale con particolare riferimento agli ambiti individuati nel Piano delle Regole come:

- Art. 21 Ambiti agricoli di rilevanza ambientale e paesistica;



- Art. 23 Aree non soggette a trasformazione urbanistica

Come si evince le ragioni poste a base della scelta pianificatoria comunale, trovano innanzitutto presupposto nelle previsioni del PTR che impongono la salvaguardia lacuale e dunque un regime dei suoli prospicienti gli specchi lacustri - qual è il compendio in esame - improntato al massimo contenimento delle nuove edificazioni.

L'ubicazione dei terreni del Lico in quella particolare area e dunque l'obbligo di garantire l'omogeneità del contesto territoriale in cui è inserita, ha conseguentemente impedito al Comune di Cuasso di riconoscerle la destinazione ad ambito agricolo produttivo.

Alla luce di quanto espresso bene ha fatto la sentenza a concludere *in primis* che "la scelta dell'Amministrazione è diffusamente motivata nel provvedimento che respinge l'osservazione formulata dal ricorrente".

Per contro l'intero motivo d'appello si rivela esclusivamente fondato su una prospettazione del tutto personale del Lico, che non trova alcun riscontro né in fatto né documentale.

**C. Sulla insindacabilità nel merito della scelta urbanistica.**

Le censure avversarie in punto risultano inoltre inammissibili.

Posto che, come risulta documentalmente, l'amministrazione non è incorsa in alcun errore di fatto ed anzi ha operato la classificazione delle aree del ricorrente secondo una corretta ricognizione della loro collocazione territoriale in relazione alle previsioni paesistiche sovraordinate, le censure del Lico si sostanziano in una contestazione nel merito del tutto personale delle valutazioni effettuate.

Egli infatti non evidenzia una effettiva irrazionalità della scelta urbanistica o un

travisamento in ordine alle esigenze sottese al piano ed in particolare con riguardo alla decisione di conservare l'omogeneità di un Ambito con rilevanza paesaggistica, già individuato a livello di pianificazione regionale.

Egli piuttosto si è limitato a censurarne le ricadute economiche derivanti dal regime di utilizzo del proprio diritto proprietario.

Ma come afferma la richiamata sentenza “ ... le scelte riguardanti la classificazione dei suoli sono sorrette da ampia discrezionalità e in tale ambito 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 ad una specifica destinazione del suolo, nel caso non sussistenti (Consiglio di Stato, IV, 12 maggio 2016, n. 1907; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2017, n. 451).

... Oltretutto, in materia urbanistica, non opera il principio del divieto di reformatio in peius, in quanto in tale materia l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte che relega l'interesse dei privati alla conferma della previgente disciplina ad interesse di mero fatto non tutelabile in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, IV, 24 marzo 2017, n. 1326; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393).”

A questo proposito si osserva che, come controdedotto all'osservazione n. 14 (doc n. 10) “già ben prima del PGT, il PUCM della Comunità Montana della Valceresio disciplinasse diverse aree, a volte coincidenti con quelle previste dal PGT a valore ambientale e paesistico con una normativa del tutto simile a quella prevista dall'art. 21 con specifico riferimento a tutto l'ambito intorno alla frazione Zotte o Villaggio SIBA”.

Le doglianze avversarie si confermano dunque inammissibili.

## **2. SUL SECONDO MOTIVO DI RICORSO.**

Insiste l'appellante a censurare la sentenza del TAR Lombardia per preteso travisamento delle risultanze istruttorie.

In verità nel pertinente motivo qui controdedotto, lo stesso appellante cita sulla base di quale atti e provvedimenti il Giudice ha potuto apprezzare positivamente il fondamento motivazionale della scelta urbanistica e segnatamente le ragioni delle esigenze di conservazione e tutela paesaggistica, tutte puntualmente riscontrabili dalla documentazione versata.

Cionondimeno continua a rappresentare come motivo di illegittimità del provvedimento e della sentenza che ha rigettato la propria impugnazione, la sua personalissima visione del contesto territoriale in cui è ubicata la sua proprietà negando una evidenza comprovata e documentata e senza tener conto dell'impatto tutt'altro irrilevante degli interventi richiesti, come correttamente evidenziato dal Tribunale in primo grado nel riportarne la descrizione.

Il motivo dovrà pertanto essere rigettato perché inammissibile ed infondato poiché le norme di piano impugnate contengono una esaustiva e dettagliata descrizione dei luoghi e delle ragioni del regime di tutela dalle stesse introdotto e come tali incensurabili in sede giurisdizionale.

## **3. SUL TERZO MOTIVO DI RICORSO**

Come risulta dalla motivazione resa in occasione delle controdeduzioni all'osservazione n. 14 (doc n. 10 fasc 1 grado), l'amministrazione non ha accolto la proposta di modifica ivi avanzata, oltre che per la difformità dalle norme di piano, anche causa delle prescrizioni che disciplinano i terreni che abbiano subito incendi

boschivi.

Il 28/3/2010 infatti divampò un incendio che coinvolse la località Zotte in cui sono ubicati i mappali nn. 832 e 10350 di proprietà del Lico, come attesta il documento reso dal Corpo Forestale dello Stato (doc n. 4 fasc. 1 grado).

La circostanza che ha indotto l'amministrazione a valutare l'assentibilità dell'intervento edificatorio anche ma non solo alla luce delle relative disposizioni in materia che impongono il divieto di trasformabilità dei suoli nei successivi 15 anni dall'evento.

Come correttamente osservato dal TAR, anche ove il documento fosse da intendersi meramente indicativo delle particelle catastali, nella fattispecie il medesimo ha unicamente concorso al rigetto dell'osservazione n. 14 laddove era invece sufficiente "per decretare la legittimità del provvedimento il segmento di motivazione relativo alle esigenze di tutela paesaggistica ed ambientale.

Non dunque un assorbimento processuale della censura, quanto piuttosto una pregiudiziale sostanziale che ha reso semmai inutile l'ulteriore indagine circa la portata e le conseguenze dell'incendio che non avrebbe comunque dato prova di resistenza rispetto al motivo sopra descritto.

#### **4. SUL QUARTO MOTIVO DI RICORSO**

Già si è illustrato circa la natura e la consistenze delle opere che il Lico intenderebbe realizzare nei propri terreni agricoli e come esse siano state coerentemente apprezzate dal Giudice di prime cure che ha potuto affermare sulla base dei riscontri documentali come la "la decisione non appare contraria a principio di proporzionalità".

Ancora una volta il motivo si ancora ad una prospettazione di parte che nega la

ragione profonda della necessità conservativa dello specchio lacustre, adducendo proprie valutazioni sul perché invece sulle aree ad esso prospicienti si dovrebbe consentire l'edificazione e di quanto ciò abbia determinato la preclusione di ogni qualsivoglia attività di impresa.

Il rilievo non è fondato, atteso che – come diffusamente illustrato al punto n. 1 A) – l'asserita preclusione è smentita dalla possibilità riconosciuta di edificazione nelle zone ex art. 20 PdR (doc n. 11 fasc.1 grado), che sono di ricaduta perequativa degli indici edificatori non utilizzabili nelle zone classificate di rilevanza paesistica e che il Lico dispone.

Quindi non vi è alcun vizio per eccesso di potere o per illogicità in quanto le norme di piano non hanno impedito lo sviluppo dell'attività agricola sul proprio territorio comunale ma semmai pianificato i luoghi in cui per ragioni ambientali esse possano svolgersi in maniera ad esse compatibili.

\*\* \*\*\* \*\*

Alla luce di quanto esposto il Comune di Cuasso al Monte, ut supra rappresentato e difeso, insiste per il rigetto del ricorso e per la condanna dell'appellante al pagamento delle spese tutte ed onorari di causa.

Milano, 17/11/2019.

Avv. Maria Cristina Faranda