Pubblicato il 12/03/2021

N. 00240/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00430/2017 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 430 del 2017, proposto da Valbremboerrebi S.r.l. e dall'Azienda Agricola Baj Giulia, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Antonio Gravallese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Valbrembo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mauro Ballerini e Margherita Gemma Tucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Mauro Ballerini in Brescia, via della Stazione n. 37;

nei confronti

Provincia di Bergamo, *non costituita in giudizio*;

per l'annullamento, in parte qua

a) della deliberazione del Consiglio Comunale n. 58 del 22.12.2016 avente ad oggetto Variante al Piano di Governo – PGT: controdeduzioni alle Osservazioni.

Approvazione Definitiva degli atti del PGT ai sensi della Legge Regionale n. 12/05, nella parte in cui ha modificato *in peius* l'area di proprietà della ricorrente Valbremboerrebi S.r.l. ed ha approvato l'art. 18 delle N.T. A. del Piano delle Regole, prevedendo l'inedificabilità assoluta sulle particelle in proprietà identificate catastalmente al foglio n. 9, mappali n. 162 e 172, rigettando anche le osservazioni e controdeduzioni;

b) della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 09.06.2016 avente ad oggetto adozione della Variante al Piano di Governo del Territorio (PGT) ai sensi e per gli effetti dell'art. 13 della legge Regionale 11.03.2005 n. 12, nella parte in cui ha modificato *in peius* l'area di proprietà della ricorrente Valbremboerrebi S.r.l., ed ha approvato l'art. 18 delle N.T. A. del Piano delle Regole, prevedendo l'inedificabilità assoluta delle particelle in proprietà identificate catastalmente al foglio n. 9, mappali n. 162 e 172, rigettando anche le osservazioni e controdeduzioni;

c) della Deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 dell'11.07.2016 avente ad oggetto: Rettifica Elaborati P.G.T. adottati con Delibera di Consiglio Comunale n. 24 del 09.06.2016;

nonché

d) della deliberazione della Giunta Comunale n. 76 del 15.06.2015, con cui è stato dato avvio al procedimento di verifica di assoggettabilità alla Valutazione Ambientale Strategica relativa alla variante del PGT;

d1) del Verbale della Conferenza di verifica del 03.09.2015;

d2) del Provvedimento dell'8.09.2015 prot. n. 5706, assunto dall'autorità competente per la VAS d'intesa con l'autorità procedente, avente ad oggetto l'esclusione della variante al PGT dalla VAS;

e) di ogni altro atto preordinato, connesso o conseguenziale, in particolare, laddove occorrer possa:

- della determina del Settore tecnico n. 123 del 24.07.2014, con cui è stato conferito

l’incarico per la redazione della Variante al PGT;

- della delibera della Giunta comunale n. 163 dell’11.12.2014 recante l’atto di indirizzo per l’avvio dell’*iter* di variante;

- della delibera n. 117 del 15.10.2015 della Giunta Comunale, che ha preso atto del Documento di Piano dei PGT dei Comuni di Valbrembo e Paladina.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza di merito del giorno 24 febbraio 2021, svoltasi da remoto senza discussione orale, ex art. 25, II comma, del d.l. 28 ottobre 2020 n. 137, la dott.ssa Elena Garbari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Valbremboerrebi S.r.l. e Azienda Agricola Baj Giulia sono, rispettivamente, la proprietaria e l’affittuaria di un terreno agricolo sito in via Murialdo nel comune di Valmbrembo (BG), identificato nel catasto terreni al foglio 9 dai mappali 162 e 172, della complessiva superficie di 41.570 mq.

Espongono le ricorrenti:

- che l’azienda agricola ha preso in affitto detti appezzamenti per realizzarvi un progetto di *start up* nel settore della coltivazione di piccoli frutti ad alto rendimento e di piante medicinali, per la cui realizzazione è necessario disporre di una struttura edilizia per il deposito di materiali e per il ricovero di mezzi agricoli, di un ufficio e di una piccola residenza del conduttore;

- che l’area è disciplinata non solo dal PGT comunale, ma anche dal Piano di settore agricolo del Parco Regionale dei Colli di Bergamo, che si applica -a termini dell’articolo 11 del medesimo Piano- con valenza normativa su tutte le aree

agricole individuate dai Piani urbanistici comunali e ricomprese nella zona D-agricola del Parco;

- che il previgente PGT del 2009 riconduceva l'area *de qua* negli "ambiti ad indirizzo agricolo", riconoscendone l'edificabilità con i limiti di volumetria e per le tipologie di edificazione previste dal combinato disposto dell'articolo 59 della legge regionale 12/2005, dell'art. 11 delle NTA del Piano del settore agricolo del Parco e dall'articolo 18.2. delle NTA del PGT;

- che la variante al PGT impugnata in principalità ha introdotto una disciplina urbanistica peggiorativa per i terreni di cui è questione, sottraendoli alla vocazione edificatoria; la possibilità di edificare è stata infatti limitata dal nuovo strumento urbanistico alle aree indicate nella tavola 2, denominate "*presidi rurali*", di nuova istituzione, mentre le restanti aree agricole sono di fatto soggette ad un regime di inedificabilità assoluta;

- che l'articolo 18.10 NTA ha, inoltre, introdotto per tutte le costruzioni la distanza minima di 20 metri dai cigli delle strade comunali, provinciali e statali.

Soggiungono di aver presentato la loro osservazione all'amministrazione comunale (assunta al n. 18), richiedendo l'inserimento della loro area tra i Presidi Rurali nonché la modifica del nominato articolo 18.10 NTA, e che l'amministrazione ha ritenuto la richiesta non accoglibile perché "*fra gli obiettivi principali del Piano vi è la limitazione dell'occupazione di suolo agricolo. Tale obiettivo, anche in relazione alla prossimità alle diverse tipologie di edificazione in un contesto vicino, ha portato alla scelta di ammettere esclusivamente i completamenti funzionali alle aree già insediate da significative agglomerazioni*".

Deducono, quindi, l'illegittimità degli atti impugnati per i seguenti motivi in diritto:

I. *Violazione di legge e Falsa applicazione dell'art. 4, comma 3 ter, L.R. 12/2005 in materia di Valutazione Ambientale Strategica – Violazione e Falsa applicazione della Direttiva 2001/42/CE, art. 16 RD 274 e 275 1929, art. 11 e seg. Dlgs 152/2006*. Il provvedimento dell'autorità competente per la VAS d'intesa con l'autorità procedente, che ha disposto l'esclusione della variante al PGT dalla

procedura di VAS, è illegittimo perché in contrasto con il parere contrario di ARPA-Dipartimento di Cremona e di Bergamo nonché per violazione del principio di imparzialità e terzietà nella valutazione ambientale, stante l'assenza di indipendenza tra autorità competente e autorità procedente, individuate in specie nel responsabile del settore tecnico e nel sindaco, che ha nominato il primo ai sensi dell'art. 109 T.U. 267/2000;

II. *Violazione di Legge e Falsa applicazione degli art. 59, 60 e 61 della L.R. 12/2005 e degli art. 3,41 e 42 della Costituzione – Illegittimità della individuazione e formazione dei cd. Presidi rurali*. L'art. 18 del Piano delle Regole, nel prevedere la possibilità di edificazione in zone agricole solo nelle aree individuate nella tavola 2 come presidi rurali, introduce una disciplina contrastante con la legislazione regionale, che garantisce a tutti gli imprenditori agricoli il diritto di realizzare le opere strumentali alla conduzione del fondo. Parimenti illegittima è la distanza imposta rispetto al ciglio della strada, portata a 20 metri, in quanto tale previsione modifica gli indici di densità fondiaria ed i volumi realizzabili;

III. *Violazione di legge e falsa applicazione. 2 legge Regionale n. 12 /2005- Contraddittorietà tra le disposizioni dell'art. 18 con quelle previste nel successivo art. 21 del Piano delle Regole di variante – Contrasto tra l'art. 18 del Piano delle Regole e l'art. 11 del Piano di Settore Agricolo del Parco dei Colli di Bergamo - Eccesso di potere – Illogicità manifesta – Difetto di istruttoria – Disparità di trattamento- Ingiustizia manifesta - Difetto di motivazione- Tutela affidamento e della legittima aspettativa dell'imprenditore agricolo*. La limitazione prevista dall'articolo 18 del Piano delle Regole si pone in contrasto con l'art. 11 delle N.T.A. del Piano del Settore Agricolo del Parco dei Colli di Bergamo, che prevede e disciplina gli interventi di nuova edificazione nella zona D – agricola, oltre che in contraddizione con l'articolo 21 del medesimo Piano delle Regole, secondo cui "*Gli ambiti normativi individuati dal PdR all'interno della porzione territoriale compresa nel Parco Regionale dei Colli di Bergamo sono disciplinati, oltre che*

dalle presenti NdA, anche dal PTC del Parco medesimo e dai suoi Piani di Settore e relative varianti, i quali rivestono comunque carattere di prevalenza";

IV. *Violazione di legge e falsa applicazione 1, 2, 3, 5 della Legge n. 31/2014 nonché con riferimento all'art. 4 quater Legge n. 31/2008, T.U. L.R. in materia di Agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale- Consumo di suolo: Sviamento- Straripamento di potere – Carenza e/o Difetto di istruttoria - Difetto di motivazione – Arbitrarietà ed Irragionevolezza –Assenza di Direttive Regionali- Tutela dell'affidamento e della produzione –Lesione del principio di parità di trattamento*. Con un apodittico richiamo al principio del consumo "zero" di suolo, l'Amministrazione Comunale cancella di fatto i diritti edificatori spettanti alle ricorrenti, riconosciuti dalla previgente pianificazione urbanistica comunale e sovracomunale e dalla stessa legge regionale 12/2005. Ciò a fronte dell'assenza, nei documenti allegati al Piano e nel Piano stesso, di valutazioni sulla situazione attuale di urbanizzazione o dell'indicazione di un'eventuale soglia di consumo del territorio da rispettare a livello comunale. Tale limitazione si pone in contrasto anche con la L.R. 31/2014, che detta disposizioni transitorie nella consapevolezza della necessità di armonizzazione alle disposizioni normative sulla riduzione del consumo di suolo degli strumenti vigenti di pianificazione territoriale, a tutela e salvaguardia dell'affidamento e dei diritti di edificazione già riconosciuti;

V. *Contraddittorietà tra le previsioni e gli Obiettivi del Documento di Piano e l'art. 18 del Piano delle Regole con riferimento al suolo agricolo – Assenza di riferimenti nel Piano ai cd. Presidi Rurali - Incoerenza – Illogicità – Ingiustificatezza- Violazione del principio di proporzionalità dell'art. 18 del Piano delle Regole*. Il già citato articolo 18 si pone in contraddizione con il Documento di Piano, che si limita a un mero richiamo all'obiettivo del consumo di suolo e che non reca alcun riferimento ai Presidi rurali, anzi, riconosce che il 61% del suolo comunale è ancora non urbanizzato. In particolare il territorio all'interno del Parco dei Colli risulta prevalentemente ad uso agricolo;

VI. *Violazione di legge con riferimento all'art. 13 comma 3 L.R. 12/2005*. La

variante è stata adottata in violazione dell'articolo 13, comma 3 della legge regionale n. 12 del 2005, che prevede la consultazione delle parti sociali ed economiche prima dell'adozione degli atti del PGT.

Si è costituito il Comune di Valbrembo, deducendo l'infondatezza del gravame.

La causa è stata chiamata all'udienza di merito del 24 febbraio 2021 e ivi trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il gravame in epigrafe le ricorrenti denunciano l'illegittimità *in parte qua* della variante al PGT del Comune di Valbrembo, nonché, tra gli atti ad essa presupposti, della determinazione con cui tale atto di pianificazione è stato escluso dalla procedura di VAS.

Nel rispetto del principio di economia processuale e di effettività della tutela giurisdizionale, si ritiene prioritario l'esame delle censure mosse avverso il primo degli atti nominati, atteso che l'impugnazione del secondo mira alla soddisfazione di un interesse meramente strumentale rispetto a quello, sostanziale, all'annullamento delle contestate previsioni di piano.

Devono essere respinti il terzo e il sesto motivo del gravame, perché infondati.

Per quanto concerne la prima di tali censure, deve -infatti- essere escluso il dedotto contrasto tra la disciplina recata dall'articolo 18 del Piano delle regole del PGT (che limita l'edificabilità alle aree comprese nei "Presidi Agricoli") con quella recata per la zona agricola D dall'art. 11 delle N.T.A. del Piano del Settore Agricolo del Parco dei Colli di Bergamo. In virtù dell'articolo 21 del medesimo Piano delle Regole, richiamato dalle stesse parti ricorrenti, il PTC del Parco e i suoi Piani di Settore e relative varianti rivestono -infatti- carattere di prevalenza rispetto ai piani urbanistici comunali, sicché per i territori inclusi nel perimetro del Parco il nominato articolo 18 non trova applicazione.

Parimenti non merita accoglimento l'ultimo motivo di ricorso, volto a censurare il mancato coinvolgimento delle parti economiche e sociali nell'*iter* di approvazione

della contestata variante, assunto che risulta smentito in fatto dal documento depositato dalla difesa dell'Amministrazione resistente, recante copia dell'invito rivolto dal comune alle parti sociali all'Assemblea di presentazione del nuovo Piano di Governo del Territorio convocata per il 21 aprile 2016. Attraverso tale incontro può ritenersi, infatti, assolto l'obbligo previsto dall'articolo 13, comma 3 della legge regionale n. 12 del 2005, secondo cui "*3. Prima dell'adozione degli atti di PGT il comune, tramite consultazioni, acquisisce entro trenta giorni il parere delle parti sociali ed economiche*.".

Le restanti censure sono fondate.

Meritano infatti accoglimento le doglianze riferite all'illegittimità delle disposizioni della variante le quali limitano la capacità edificatoria ai cd. "Presidi rurali": tali norme contrastano con la normativa regionale e in particolare con gli articoli 59 e 60 della L.R. 12/2005, che definiscono gli interventi edificatori ammissibili nelle aree destinate all'agricoltura e ne individuano i presupposti soggettivi e oggettivi.

Viene infatti così introdotta una disciplina ulteriore e diversa rispetto a quella stabilita dalla Legge Regionale, che garantisce a tutti gli imprenditori agricoli il diritto di realizzare le opere necessarie alla conduzione del fondo e che detta lo "Statuto" della disciplina edificatoria nelle aree agricole.

Come rilevato dal Consiglio di Stato, infatti "*la legislazione regionale sull'edificazione nelle aree agricole (artt. da 59 a 62, l. rg. n. 12 del 2005, che ricalcano l'abrogata l. rg. n. 93 del 1980), é 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. rg. 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. È quindi illegittima la norma del PGT che introduce il divieto assoluto di edificazione, in quanto non appare logico o coerente con le finalità legislative di sviluppo dell'impresa agricola." (Consiglio di Stato sez. IV, 18/11/2013, n. 5453).

Risultano fondati anche il quarto e il quinto motivo di ricorso, che stigmatizzano la giustificazione delle scelte pianificatorie contestate, fondata dall'amministrazione resistente sull'apodittica asserzione della necessità di minimizzare il consumo di suolo. Ciò a fronte dell'assenza, nei documenti allegati al Piano e nel Piano stesso, di un'effettiva analisi sulla situazione esistente, della rilevazione di eventuali criticità e, quindi, della conseguente individuazione di obiettivi strategici da rispettare - nella futura edificazione - a livello comunale. Come confermato anche dal parere formulato da ARPA sul Rapporto Preliminare (prot. 4695 di data 22 luglio 2015), l'obiettivo di riduzione del consumo di suolo, richiamato a motivazione della reiezione dell'osservazione presentata dai ricorrenti, oltre che più in generale delle misure restrittive adottate per l'edificazione in zona agricola e in particolare dell'introduzione dei presidi rurali, non è supportato da adeguata istruttoria e non trova giustificazione né fondamento in una necessaria approfondita analisi sullo stato effettivo di consumo del suolo e nella conseguente individuazione delle azioni necessarie per il suo contenimento.

Le impugnate disposizioni introdotte dalla variante al PGT sono pertanto viziate e devono essere annullate.

Va assorbito infine il primo motivo di ricorso, diretto a censurare il provvedimento di esclusione del documento di piano dalla procedura di VAS, in quanto l'accoglimento delle restanti doglianze risulta integralmente e più ampiamente satisfattivo delle pretese azionate nel presente giudizio.

Le spese sono regolate in dispositivo secondo il principio di soccombenza.

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 e, per l'effetto, annulla *in parte qua* la variante al PGT del Comune di Valbrembo approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 58 del 22.12.2016.

Condanna il Comune di Valbrembo alla refusione delle spese di lite alle parti ricorrenti, che liquida in 4.000,00 (quattromila/0) euro, oltre oneri di legge.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto, ex art. 25, II comma, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

Elena Garbari, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Elena Garbari

IL PRESIDENTE
Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO