

**Pubblicato il 20/02/2020**

**Sent. n. 149/2020**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**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 139 del 2014, proposto da [omissis], in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Bonomi, Enrico Codignola, con domicilio eletto presso lo studio Enrico Codignola in Brescia, via Romanino,16;

contro

Comune di San Giovanni Bianco, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Giavazzi, domiciliato presso la Segreteria del TAR di Brescia, via Carlo Zima, 3;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di San Giovanni Bianco n. 124 del 10/6/2013 mediante la quale è stato approvato il Piano di Governo del Territorio, di tutti gli allegati atti, studi, relazioni apparati normativi e pareri di cui si compone il PGT, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di San Giovanni Bianco;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2020 il dott. Alessio Falferi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **FATTO e DIRITTO**

Con ricorso depositato il 5.2.2014, [omissis] ha impugnato la deliberazione del Consiglio Comunale di San Giovanni Bianco n. 124 del 10.6.2013 di approvazione del PGT, nonché gli atti connessi e presupposti, formulando anche domanda di risarcimento dei danni.

In punto di fatto, la ricorrente ha evidenziato:

-di essere proprietaria, giusta acquisto del 28.11.2011, di un'area nel Comune di San Giovanni Bianco, libera da edificazioni e contigua al nucleo edificato della frazione [omissis], individuata al foglio [omissis], mappali [omissis], avente estensione di mq. 11.000;

-che il previgente PRG aveva dotato il compendio di capacità edificatoria, avendolo classificato in zona C4 "Zona territoriale omogenea residenziale a volumetria definita soggetta a piano esecutivo" e per tale sola ragione l'immobile era stato acquistato;

-che nel corso del 2011 si svolgevano incontri con l'ufficio tecnico comunale al fine di predisporre il piano attuativo, incontri che sfociavano nel deposito in data 12.10.2012 di un progetto urbanistico di dettaglio;

-che con nota del 30.10.2012, il Comune, premessa, tra l'altro, l'adozione del nuovo PGT, comunicava che la domanda di rilascio di permesso di costruire presentata dalla ricorrente non poteva essere accolta per le ragioni ivi precisate;

-che, considerato che il nuovo PGT non prevedeva più alcuna capacità edificatoria per l'area in questione (identificata quale "Ambiti agrari del territorio collinare" e "Ambiti boscati soggetti a tutela e valorizzazione"), erano presentate osservazioni, evidenziando che la mancata edificazione avrebbe determinato il dissesto della società, osservazioni che erano però respinte dall'Amministrazione.

Tanto premesso, la ricorrente ha formulato, in sintesi, le seguenti censure: 1) violazione del principio di tutela dell'affidamento e difetto di motivazione della scelta urbanistica in relazione all'aspettativa qualificata della ricorrente, tenuto conto della situazione ormai consolidatasi, atteso che per decenni all'area in questione, contigua all'edificato, era stata assegnata capacità edificatoria, capacità ora venuta meno a seguito dell'adozione del nuovo PGT; 2) le controdeduzioni alle osservazioni sarebbero generiche e predefinite, nonché scollegate da un approfondimento della situazione concreta dell'area in questione; l'Amministrazione avrebbe effettuato uno stralcio indiscriminato ed acritico delle previsioni edificatorie precedenti; sarebbe erronea la descrizione dell'intervento in discussione come "isolato, lontano dall'edificazione consolidata e di significativa portata volumetrica", atteso che l'area sarebbe contigua al nucleo edificato, costituendone l'unica appendice potenzialmente edificabile, come confermato per oltre 30 anni dal PRG, né la volumetria potrebbe ritenersi eccessiva; infine, erronea sarebbe l'affermazione della carenza di servizi tecnologici primari (fognatura, acqua e gas), essendo presenti in loco reti tecnologiche.

Si è costituito in giudizio il Comune di San Giovanni Bianco, il quale ha contestato puntualmente le censure avversarie ed ha chiesto il rigetto del ricorso.

In vista dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie difensive con cui hanno ribadito le rispettive argomentazioni.

Alla Pubblica Udienza del 10 gennaio 2020, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

I motivi di ricorso, per quanto formalmente distinti, possono essere esaminati unitamente, essendo connessi sotto il profilo logico- giuridico.

In linea generale, giova ricordare che la giurisprudenza amministrativa ha costantemente e da tempo precisato (da ultimo, *Consiglio di Stato, sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343*) che il disegno urbanistico definito da uno strumento di pianificazione generale o da una sua variante costituisce estrinsecazione del potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità, che rispecchia delle scelte riguardanti non solo l'organizzazione del territorio, ma anche il quadro assai più vasto delle opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico (*Consiglio di Stato, sez. IV, 1 agosto 2018, n. 4734*). Le scelte urbanistiche configurano dunque valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo i casi in cui siano inficiate da errori di fatto, violazioni procedurali, illogicità abnormi o siano confliggenti con particolari situazioni che abbiano dato luogo ad aspettative qualificate (*Consiglio di Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821*). Si è da tempo ritenuto, inoltre, che l'onere di motivazione che deve essere assolto dall'Amministrazione in sede di pianificazione del territorio sia di carattere generale e pertanto possa essere soddisfatto attraverso l'indicazione dei criteri sottesi alle scelte compiute (*ex multis, Consiglio di Stato, sez. IV, 25 maggio 2016, n. 2221*).

Le scelte urbanistiche, inoltre, non sono nemmeno condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico, con il solo limite dell'esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico esecutivo (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato, o quantomeno adottato e tale quindi da aver ingenerato un'aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione.

Applicando tali consolidati principi al presente giudizio, deve concludersi per l'infondatezza del ricorso.

Invero, nel caso in discussione, non pare potersi rinvenire un onere di motivazione rafforzata a carico dell'Amministrazione, atteso che la società ricorrente non risulta titolare di una aspettativa qualificata, che si realizza nei soli casi di superamento degli standard minimi, della presenza di una convenzione di lottizzazione o di un accordo equivalente, valido ed efficace, della presenza di pronunce di annullamento di diniego di permesso di costruire o di silenzio inadempimento, passate in giudicato (*Consiglio di Stato*, n. 4343/2019 cit.; *id.*, n. 821/2017, cit.), tutte situazioni che non sono sussistenti nel caso in esame.

Dunque, non può essere condivisa l'affermazione di parte ricorrente secondo la quale la -generica e non qualificata - aspettativa alla conservazione della precedente destinazione urbanistica avrebbe dovuto indurre l'Amministrazione Comunale a "condividere" con la proprietà le proprie scelte urbanistiche.

Le doglianze di cui al primo motivo sono, pertanto, infondate.

Sotto distinto ed autonomo profilo, si rileva che non è fondata la censura di difetto di motivazione delle controdeduzioni e di irragionevolezza delle scelte operate dall'Amministrazione.

Invero, pur volendo prescindere dai rilievi relativi all'assenza di uno specifico obbligo di motivazione, in precedenza già richiamati e che, comunque, sarebbero, di per sé soli, sufficienti a dimostrare l'infondatezza delle censure articolate in ricorso, si osserva che la motivazione della scelta urbanistica operata dall'Amministrazione, come dettagliatamente esposta nelle controdeduzioni alle osservazioni proposte dalla ricorrente, sia non solo ragionevole, ma pienamente esaustiva e del tutto condivisibile: invero, nel respingere l'osservazione n. 63 presentata dalla ricorrente (cfr. verbale deliberazione C.C. n. 122/2013, allegato alla deliberazione C.C. n. 124/2013), con cui era chiesto che i mappali in proprietà fossero inseriti in ambito residenziale con capacità edificatoria di almeno 5.000 mc., è stato, tra l'altro, evidenziato: *"La realtà urbanistica del Comune di San Giovanni Bianco è contraddistinta da un PRG di vecchia impostazione, con un dimensionamento veramente fuori ogni logica realistica di sviluppo. Il PRG prevedeva circa 10.887 abitanti teorici con la puntuale presenza, diffusa su tutto il territorio comunale, di numerosi piani di lottizzazione e zone di completamento di notevoli dimensioni. La realtà è che la popolazione di San Giovanni Bianco è da diversi anni ferma sui 5.065 abitanti (dato al 31/12/2011), con trend di crescita positivi ma molto contenuti e tutte quelle previsioni non hanno visto quasi nessuna attuazione ad esclusioni di poche, non ancora completamente ultimate. A fronte di tutto ciò il PGT fa proprie le linee guida regionali e appronta ipotesi di sviluppo in linea con il trend demografico reale: vengono tolti i vecchi piani di lottizzazione mai attuati, e ridotti gli ambiti di completamento previsti. Circa 16 ettari di territorio vengono restituiti all'agricoltura o comunque ad aree verdi libere, introducendo il verde di rispetto non solo per corsi d'acqua o percorsi infrastrutturali ma anche per tutelare la leggibilità spaziale dei numerosi nuclei storici presenti. Il PGT prevede quindi uno sviluppo molto contenuto portando la popolazione teorica a 5869 abitanti, con un incremento pari a circa il 16%, così come richiesto dal Piano Territoriale della Provincia di Bergamo rispettando il trend di crescita per le zone montane".* E', ulteriormente, precisato che il PGT intende privilegiare *"una crescita finalizzata da un lato alla saturazione delle porosità urbanistiche presenti nel tessuto urbano consolidato (per complessivi mc. 90.962,99) e di limitare gli interventi di nuova trasformazione (per complessivi n. 6 ATR con 58.587,31 mc)"*, specificando che la logica dei nuovi Ambiti di Trasformazione segue i seguenti presupposti: *"- essere in area di frangia al tessuto urbano consolidato; - avere una dimensione contenuta sia in termini spaziali che volumetrici; - servire a completare la dotazione di servizi e infrastrutture mancanti; - avere nelle vicinanze tutte le reti tecnologiche e infrastrutturali necessarie per non incidere ulteriormente sui costi dell'urbanizzazione"*. Tanto premesso, con specifico riferimento all'osservazione presentata è stato ulteriormente rilevato come *"la proposta fatta dall'Osservante non risponda ad alcuna delle condizioni sopra esposte, caratterizzandosi come un intervento isolato, lontano dall'edificazione consolidata e di significativa portata volumetrica"*, aggiungendosi che *"L'area in oggetto è inoltre deficitaria dei servizi tecnologici primari (fognatura,*

*acqua e gas) ed infrastrutturali, ed il suo inserimento comporterebbe significativi ed onerosi interventi di adeguamento". Infine, è stato aggiunto che "Dalle richieste presentate negli anni passati dalle diverse proprietà si rileva inoltre che l'Amministrazione Comunale non ha mai riscontrato la fattibilità degli interventi proposti (vedasi corrispondenza intercorsa). Inoltre l'ultima proposta presentata dall'Osservante è stata protocollata in data 18/10/2012 successivamente alla pubblicazione del Documento di Piano (29/06/2012) dal quale si evince l'intenzione chiara dell'Amministrazione Comunale di non prevedere nuova edificazione in tale contesto che riveste carattere di rilevanza paesaggistica ed ambientale".*

Non pare, dunque, ragionevolmente contestabile che l'Amministrazione abbia compiutamente dato conto delle ragioni poste a base delle scelte pianificatorie compiute, scelte che, non essendo inficiate da errori di fatto, violazioni procedurali o evidenti illogicità, nemmeno possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale, secondo i principi in precedenza ricordati.

Nemmeno è condivisibile è l'affermazione di parte ricorrente secondo la quale la propria iniziativa, a differenza di quanto ritenuto dall'Amministrazione, non potrebbe essere definita come un *"intervento isolato, lontano dall'edificazione consolidata e di significativa portata volumetrica"*: premesso, invero, che una volumetria di 5.000,00 mc. appare indubbiamente significativa, va osservato che dalla documentazione allegata dal Comune resistente (cfr. pag. 12 controricorso Comune di San Giovanni Bianco) emerge, al contrario, che l'area in questione non si inserisce nell'attuale tessuto urbanizzato, né si riconnette ad esso direttamente –come, peraltro, implicitamente riconosciuto dalla stessa ricorrente, secondo cui l'area è caratterizzata dalla *"contiguità con il nucleo edificato di Ronco Trinità di cui costituisce la naturale appendice di espansione"*-, circostanze di fatto che dimostrano la correttezza dei rilievi effettuati in sede di controdeduzioni nonché la congruità delle scelte di pianificazione con cui si è stabilito di non prevedere l'edificabilità dell'area, in coerenza con una logica di riduzione delle volumetrie di nuova edificazione, tenuto conto delle concrete e realistiche necessità di sviluppo demografico del Comune resistente.

In definitiva, anche le censure sviluppate nel secondo motivo non possono trovare accoglimento.

In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto unitamente alla domanda risarcitoria in esso formulata.

Le spese di causa sono liquidate in base alla regola della 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 rigetta.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese di causa che liquida in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00), oltre IVA, CPA ed accessori di legge.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Stefano Tenca, Consigliere

Alessio Falferi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Alessio Falferi

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO