

Pubblicato il 25/07/2018

Sent. n. 757/2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1276 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da Lanificio Testa Sas di Andrea Servalli e Prato Mell S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Donatella Costantini, domiciliati presso la Segreteria del TAR di Brescia, in Brescia, via Carlo Zima, 3;

contro

Comune di Casnigo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Denis Campana, domiciliato presso la Segreteria del TAR di Brescia, via Carlo Zima, 3;

Ministero per i Beni e le Attività Culturali (già Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliata in Brescia, via S. Caterina, 6;

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Viviana Fidani, con domicilio eletto presso lo studio Luisella Savoldi in Brescia, via Solferino, 67;

per

quanto al ricorso principale,

l'annullamento del provvedimento prot. 5548 del 14/7/2010, recante diniego dell'autorizzazione paesaggistica del Comune di Casnigo, nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, tra cui:

-il preavviso di diniego prot. n. 4277 del 26.5.2010;

-il parere vincolante ex art. 146 del D.Lgs n. 42/2004 della Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici di Milano del 20.5.2010;

-il parere della Commissione del Paesaggio espresso nella seduta del 3.3.2010,

e il risarcimento dei danni subiti;

quanto al ricorso per motivi aggiunti,

l'annullamento della Delibera Consiliare n. 17 del 4.05.2011, recante ad oggetto "*Recepimento del parere della Regione Lombardia prot. n. Zl.2011.0010393 del 11/04/2011 prot. n. 2826, ai sensi dell'art. 13, comma 9, della L.r. n. 12/2005 e s.m.i. - approvazione del Piano di Governo del Territorio ai sensi dell'art. 13 della L.r. n. 12/2005 e s.m.i.*", nonché di tutti gli atti ad essa presupposti, connessi e conseguenti, quali:

- la Delibera Consiliare n. 39 del 29.07.2010 avente ad oggetto: "*Adozione*

degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio (P. G. T), unitamente alla dichiarazione di sintesi e al rapporto ambientale finale";

- la Delibera Consiliare n. 3 del 2.02.2011, recante ad oggetto "*Esame delle osservazioni al Piano di Governo del Territorio ai sensi dell'art. 13 comma 7 L.r. n. 12/2005 e s.m.i.*";

- la nota della Regione Lombardia prot. n. Z1201 1.0010393 dell'11.04.2011;
il tutto nella parte (relativa allo Studio Geologico ed al Piano delle Regole) in cui viene assegnata all'area degli odierni ricorrenti la classe di fattibilità geologica 4a e la destinazione d'uso agricola.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Casnigo e di Soprintendenza per i Beni Culturali ed Ambientali di Milano e di Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 maggio 2018 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 in data 15.11.2010, le società Lanificio Testa Sas di Andrea Servalli e Prato Mell S.r.l., premesso di essere comproprietarie di aree nel Comune di Casnigo in loc. Mele, esponevano di aver chiesto all'Amministrazione comunale, in data 26.2.2010, l'autorizzazione paesaggistica per realizzare dei capannoni artigianali, atteso che l'area, sita in prossimità del fiume Serio, risultava vincolata ai sensi dell'art. 1, lett. c), legge n. 431/1985, successivamente trasfuso nell'art. 142, lett. c), del D.Lgs n. 42/2004; contestualmente era depositata richiesta di permesso di costruire per attività economiche ai sensi della L.R. n. 1/2007, subordinata al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

In data 26.5.2010, il Comune di Casnigo trasmetteva comunicazione di preavviso di diniego nella quale era richiamato il parere della Commissione per il Paesaggio assunto nella seduta del 3.3.2010 e la comunicazione del 20.5.2010 con cui la Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Milano esprimeva parere negativo al rilascio dell'autorizzazione concordando con il parere della Commissione per il Paesaggio; era, altresì, assegnato un termine di 10 giorni per presentare eventuali osservazioni, corredate da documenti ritenuti utili.

Le ricorrenti depositavano, in data 25.6.2010, una relazione ambientale integrativa, unitamente ad un *rendering* fotografico, con espressa richiesta di trasmissione anche alla Soprintendenza.

Con provvedimento del 14.7.2010, il Comune di Casnigo emetteva diniego dell'autorizzazione paesaggistica basato sui motivi già indicati nel preavviso di rigetto e nel quale si specificava che le osservazioni erano pervenute fuori termine.

Successivamente, in data 29.7.2010, il Consiglio Comunale adottava il P.G.T. assegnando alle aree in questione la classe di fattibilità geologica 4°, classificazione preclusiva di qualsiasi intervento all'interno delle aree medesime.

Tanto precisato in fatto, le ricorrenti articolavano plurimi profili di illegittimità inerenti il diniego di autorizzazione paesaggistica, formulando anche domanda di risarcimento dei danni.

Con costituzione meramente formale, resisteva in giudizio il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali (ora Ministero per i Beni e le Attività Culturali), con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, che chiedeva il rigetto del ricorso.

Si costituiva in giudizio anche il Comune di Casnigo che chiedeva la dichiarazione di inammissibilità o comunque infondatezza del ricorso.

Con atto per motivi aggiunti depositato in data 11.8.2011, i ricorrenti impugnavano la deliberazione del Consiglio Comunale di Casnigo n. 17 del 4.05.2011 con la quale era recepito il parere con prescrizioni della Regione Lombardia dell'11.4.2011 ed era approvato il Piano di Governo del Territorio, la deliberazione Consiliare n. 39 del 29.07.2010 avente ad oggetto l'adozione degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio, la deliberazione Consiliare n. 3 del 2.02.2011, recante l'esame delle osservazioni al Piano di Governo del Territorio e la nota della Regione Lombardia di data 11.04.2011, il tutto limitatamente alla parte (relativa allo Studio Geologico ed al Piano delle

Regole) in cui all'area in oggetto era assegnata la classe di fattibilità geologica 4a e la destinazione d'uso agricola.

Si costituiva in giudizio anche la Regione Lombardia, la quale rilevava l'inammissibilità e/o l'infondatezza del ricorso.

In vista dell'udienza di discussione, le ricorrenti depositavano memoria difensiva con cui ulteriormente precisavano le proprie argomentazioni. Anche il Comune resistente depositava memoria difensiva con cui, preliminarmente, eccepiva la tardività dell'impugnazione del parere vincolante della Soprintendenza e la conseguente inammissibilità del ricorso introduttivo; nel merito, erano puntualmente contestate le censure avversarie. Anche Regione Lombardia depositava memoria difensiva in cui chiariva la propria posizione nel odierno contenzioso.

Alla Pubblica Udienza del 16 maggio 2018, il ricorso è passato in decisione.

Si può prescindere dall'eccezione di tardività, attesa l'infondatezza nel merito del ricorso e dei motivi aggiunti.

Quanto al ricorso introduttivo, con unico ed articolato motivo, le ricorrenti hanno evidenziato: - ricevuto il parere della Commissione del Paesaggio, l'Amministrazione avrebbe dovuto chiedere, ex art. 146 del D. Lgs n. 42/2004, una integrazione istruttoria per colmare le lacune rilevate, integrazione che, però, non è stata richiesta; -illegittimamente l'Amministrazione non ha tenuto conto della relazione integrativa presentata a seguito della comunicazione ex art. 10 *bis* della legge n. 241/90, non essendo valida giustificazione il rilievo che tale integrazione è stata trasmessa oltre il termine di 10 giorni indicato nel preavviso di diniego, essendo comunque pervenuta prima dell'adozione del diniego definitivo; -la Soprintendenza non ha potuto pronunciarsi sulla integrazione progettuale, che non le è stata inviata; -non vi sarebbe alcun reale motivo ostativo alla realizzazione dell'intervento, atteso che le uniche criticità sollevate riguarderebbero la resa tecnica dell'intervento nel contesto ambientale di riferimento, ma senza mettere in dubbio la possibilità di realizzazione.

Le censure non sono fondate.

Sotto un primo profilo, non è fondata la doglianza relativa alla lamentata violazione dell'art. 146 del D.Lgs n. 42 del 2004, atteso che la disposizione normativa prevede unicamente che la richiesta di autorizzazione sia corredata da documentazione preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato e l'intervento progettato, documentazione individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma tale aspetto non è stato contestato dall'Amministrazione, per cui non si pone un problema di (mancata) integrazione della documentazione necessaria per verificare la compatibilità paesaggistica dell'intervento.

Ben diversamente, la Commissione del Paesaggio e la Soprintendenza (che ha condiviso il parere espresso dalla prima) hanno rilevato problematiche attinenti alle scelte architettoniche e, dunque, al merito progettuale della proposta delle ricorrenti, senza eccepire carenze nella documentazione che avrebbero potuto essere integrate.

Non può trovare favorevole accoglimento nemmeno la censura relativa alla lamentata violazione dell'art. 10 *bis* della legge n. 241 del 1990.

Se è pur vero, infatti, che il mancato rispetto del termine di 10 giorni indicato nel preavviso di rigetto non esonera l'Amministrazione dall'esaminare le osservazioni dell'interessato ove pervenute prima dell'adozione del provvedimento definitivo, è altrettanto vero che, nel caso in esame, la relazione integrativa prodotta dalle ricorrenti non era idonea a superare le criticità evidenziate dal parere della Commissione del Paesaggio, poi trasfusa nel preavviso di rigetto.

Invero, nella seduta del 3.3.2010, la Commissione per il Paesaggio, in relazione all'area oggetto di intervento, aveva evidenziato trattarsi di area *"a bordo fiume con tratti naturalistici di elevata potenzialità ed integrati. Per le sue peculiarità (rapporto con il fiume ed il contesto naturalistico, oltretutto con l'infrastruttura della pista ciclo-pedonale della valle Seriana, ecc..)* è necessario, ad avviso di questa Commissione del Paesaggio, un approfondito studio dello stato di fatto per arrivare ad un progetto architettonico che dia luogo ad una composizione in grado di *"stemperare"* (sotto forma di volumi e superfici) le *"tensioni percettive"* prodotte dalla proposta presentata".

Il parere Commissione precisava ulteriormente che *“Non trovano accordo con l’approccio analitico portato avanti fino ad ora dalla presente Commissione Paesaggio né tantomeno con la necessità di elevare la qualità architettonica esistente, affermazioni quali “... Il progetto non deve discostarsi troppo dalle caratteristiche degli edifici esistenti ...”, ed altre quali “... si tratta di una zona completamente edificata e urbanizzata, senza che siano rimasti aspetti meritevoli di salvaguardia ...”. In sostanza si chiede:*

- *una maggior sensibilità nella lettura del contesto al fine di produrre un progetto architettonico coerente con la vulnerabilità del sito;*
- *una più adeguata relazione generale e tecnica in grado di descrivere nel dettaglio il progetto dal punto di vista ambientale e degli elementi costitutivi anche in rapporto con il contesto (materiali, colori, particolari ...);*
- *una restituzione più realistica del progetto, inserito nel contesto, con delle simulazioni in grado di rappresentare con maggiore fedeltà il futuro effetto; ovviamente le viste dovranno essere prese da punti vedutistici più significati e sensibili che saranno individuati nella relazione generale;*
- *una diversa impostazione del progetto che non deve, in questa fase, essere di “tipo edilizio” bensì di “tipo ambientale/paesaggistico”;*
- *una maggior definizione di tutti gli elementi del progetto, compresi quelli esterni: pavimentazioni, corpi illuminanti, essenze arboree impiegate, ecc..*

Infine i colori ed i materiali non saranno suggeriti dall’ufficio tecnico o dalla presente Commissione ma saranno frutto dello studio complessivo di cui sopra”.

Erano, dunque, ben evidenziate le criticità della proposta progettuale e i profili di incompatibilità della stessa rispetto al valore paesaggistico dell’area soggetta a tutela.

Ebbene, nessuna delle problematicità evidenziate nel suddetto parere è stata affrontata dalla relazione integrativa prodotta dalle ricorrenti a seguito del preavviso di rigetto, di modo che il mancato esame della stessa non ha minimamente inciso sulle motivazioni poste a base del diniego assunto dal Comune.

Per le stesse ragioni, non è condivisibile la censura relativa alla mancata trasmissione della relazione integrativa alla Soprintendenza.

Parimenti infondata risulta l’ultima doglianza, atteso che, diversamente da quanto affermato in ricorso, i motivi ostativi alla realizzazione dell’intervento –che costituiscono, in ogni caso, valutazioni tecnico-discrezionali spettanti all’Amministrazione – sono stati adeguatamente evidenziati nel provvedimento impugnato, dal quale emerge, in definitiva, una totale sottovalutazione da parte delle ricorrenti dell’impatto dell’intervento richiesto sull’area tutelata, caratterizzata da elementi “naturalistici di elevata potenzialità e integrità” adeguatamente rappresentati negli atti impugnati.

Alla luce delle esposte argomentazioni, il ricorso introduttivo va respinto unitamente alla domanda di risarcimento dei danni ivi formulata.

Anche l’atto per motivi aggiunti non può trovare accoglimento.

Con il primo motivo, le ricorrenti hanno denunciato i seguenti profili di illegittimità: -mancanza nella Relazione geologica di ogni indagine storica sui fenomeni di dissesto e di esondazioni pregresse; la perimetrazione delle aree esondabili è avvenuta in modo empirico ed approssimativo, senza raffronto con gli studi idraulici già effettuati sulla stessa asta fluviale, che, ove effettuato, avrebbe condotto ad un esito ben diverso, come dimostrato dallo studio Dizeta Ingegneria del 1999, sez. 36, in base al quale nel tratto di fiume in questione, con statistica ricorrenza di 200 anni, la massima piena è di 416,19 m s.l.m., a fronte di una quota sponda sinistra di m. 418,63 s.l.m.; -le risultanze di detto studio sono state utilizzate per la predisposizione del PTCF, strumento che deve necessariamente essere consultato per la predisposizione della componente geologica del PGT; -nell’ambito di uno studio predisposto nel 2004 dall’Autorità di Bacino del Fiume Po è emerso che l’area in questione è solo in minima parte allagabile, circostanza che non comporta preclusioni urbanistiche.

Le censure non sono condivisibili.

Premesso che parte ricorrente produce unicamente stralci degli studi menzionati (estratti di elaborati grafici) non idonei a supportare quanto affermato (e dai quali, comunque, non emerge chiaramente,

anche in considerazione della scala utilizzata, il riferimento all'area in questione), si osserva che, a differenza di quanto affermato in ricorso, ciò che assume rilievo per la verifica delle aree potenzialmente a rischio sotto il profilo idraulico, è proprio il criterio geomorfologico, cioè la valutazione concreta dello stato dei luoghi e l'analisi del territorio, che sono state trasfuse dall'Amministrazione nei documenti a corredo del P.G.T.

Tali valutazioni costituiscono espressione della discrezionalità tecnica riconosciuta all'Amministrazione e non sono censurabili se non sotto il profilo della palese irragionevolezza o illogicità, situazioni che non risultano essere sussistenti nel caso in esame.

Peraltro, nella stessa relazione geologica di parte, prodotta dalle ricorrenti, si conclude prescrivendo *“la realizzazione di un argine di 1,5 metri di altezza (...) per aumentare il franco di sicurezza”*, specificandosi che *“Con tale intervento esistono i presupposti che consentono (...) di introdurre le necessarie modifiche all'area individuata come classe IV di fattibilità, riducendo così la classe di rischio”*. Ebbene, appare evidente che, in mancanza di tale argine –che non risulta essere stato realizzato –, l'assegnazione all'area di proprietà dei ricorrenti della classe di fattibilità geologica 4a effettuata con il P.G.T. appare del tutto giustificata.

Sotto questo aspetto, pertanto, le censure non sono fondate.

Con il secondo motivo le ricorrenti hanno lamentato la mancata considerazione, giusta la motivazione del tutto pleonastica (ed insufficiente essendo riferita alla sola destinazione urbanistica e non alla richiesta di riduzione della classe di fattibilità geologica), delle osservazioni presentate e della allegata relazione geologica, nella quale si precisava che la realizzazione di un argine di 1,5 m. avrebbe ulteriormente ridotto il rischio di esondazione.

La doglianza non è condivisibile.

In via generale, si rileva che le osservazioni presentate dai privati al P.R.G. adottato dal Comune non costituiscono veri e propri rimedi giuridici, ma semplici apporti collaborativi dati dai cittadini alla formazione dello strumento urbanistico; pertanto, il rigetto di tali osservazioni non richiede una specifica motivazione, essendo sufficiente che le medesime siano state esaminate e ritenute in contrasto con gli interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano (*ex plurimis, Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 agosto 2016, n. 3643; id., 28 settembre 2016, n. 4022; id., 2 febbraio 2016, n. 378; id., 10 giugno 2014, n. 2973; id., 18 novembre 2013 n. 5453; id., 4 novembre 2013 n. 5292*).

Nel caso in esame, alla luce delle considerazioni sopra svolte che vanno qui integralmente richiamate, non pare dubbio che la classe di fattibilità geologica assegnata all'area delle ricorrenti fosse sufficiente ad escludere le nuove edificazioni.

Con il terzo motivo, le ricorrenti hanno lamentato che il mancato esame delle osservazioni ha determinato la violazione dell'art. 8.2.3 della Relazione Geologica del PGT che prevede che interventi tesi al consolidamento dei versanti e/o alla mitigazione del pericolo esistente –come la proposta di un argine di 1,5 n. indicato dal tecnico delle ricorrenti - potranno consentire una modifica del grado di rischio.

Le ricorrenti hanno, altresì, denunciato l'illegittimità derivata della nota regionale prot. n. Z1.2011.0010393.

La tesi di parte ricorrente non è condivisibile.

Come correttamente rilevato dalla difesa del Comune resistente, la classificazione geologica effettuata nella formulazione della componente geologica del PGT non appare illegittima solo perché nella relazione geologica di parte è stata proposta la realizzazione di un argine di 1,5 metri che consentirebbe di abbassare la classe di rischio; al contrario, è proprio tale ultima prescrizione che conferma la correttezza della previsione che iscrive l'area delle ricorrenti in classe 4° di fattibilità geologica.

In buona sostanza, il ragionamento di parte ricorrente sconta un'inversione logica, atteso che, eventualmente, è la preventiva realizzazione dell'argine che consente una riduzione della classe di rischio previsto nella Relazione Geologica del PGT e negli elaborati grafici.

Dunque, non è fondata la asserita violazione dell'art. 8.2.3 della Relazione Geologica del PGT.

L'infondatezza delle censure relative alle contestate previsioni urbanistiche determina, altresì, l'infondatezza della dedotta illegittimità derivata della nota regionale prot. n. Z1.2011.0010393.

Infine, con riferimento a quanto sostenuto dalle ricorrenti nella memoria da ultimo depositata, si osserva che la asserita modifica della componente geologica introdotta nel settembre 2017 (classe 3) non è sintomatica, di per sé sola, di illegittimità della precedente classe di fattibilità geologica, atteso che, come in precedenza già evidenziato, tali classificazioni sono espressione di valutazioni tecnico-discrezionali dell'Amministrazione censurabili solo in presenza di profili di palese illogicità o irragionevolezza, che non sono ravvisabili nel caso in esame.

In definitiva, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, va respinto.

Le spese di causa possono essere compensate tra tutte le parti, stante la complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 16 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Mara Bertagnolli, Consigliere

Alessio Falferi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Alessio Falferi

IL PRESIDENTE

Alessandra Farina

IL SEGRETARIO