

N. 07305/2010 REG.SEN.  
N. 02262/2008 REG.RIC.



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 Seconda)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2262 del 2008, proposto da:

Immobiliare Ginestra S.r.l., rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Grella, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Milano, via Cesare Battisti 21;

*contro*

Comune di Besana in Brianza, rappresentato e difeso dagli avv. Filippo Carimati e Claudio Colombo, con domicilio eletto presso il primo in Milano, via Beccaria, 5;

Provincia di Milano, rappresentata e difesa dagli avv. Angela Bartolomeo, Elisabetta Baviera, Marialuisa Ferrari, Luciano Fiori, Nadia Marina Gabigiani e Alessandra Zimmitti, domiciliata presso l'Avvocatura Provinciale in Milano, via Vivaio, 1;

*per l'annullamento,*

*previa sospensione dell'efficacia,*

a) in parte qua delle delibere consiliari del Comune di Besana in Brianza n. 45 del 26.6.2008 e n. 46 del 27.6.2008 recanti controdeduzioni alle osservazioni ed approvazione definitiva del nuovo Piano di Governo del Territorio-PGT;

b) in parte qua della delibera consiliare del Comune di Besana in Brianza n. 63 del

20.12.2007 recante adozione del PGT;

c) in parte qua della delibera della Giunta Provinciale del 17.6.2008 recante parere di compatibilità ex art. 13 comma 5 LR Lombardia 12/2005 e per la condanna del Comune di Besana in Brianza al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti nella misura da quantificarsi in corso di causa.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Besana in Brianza e della Provincia di Milano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2010 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori Umberto Grella per la società ricorrente; Claudio Colombo per il Comune di Besana in Brianza; Alessandra Zimmitti per la Provincia di Milano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

La società esponente è proprietaria di un compendio immobiliare in Comune di Besana in Brianza (di seguito, per brevità, anche solo "Besana"), classificato in base al Piano Regolatore Generale (PRG) del 1986 in zona E agricola, edificabile nei limiti di cui alla legge regionale n. 93/1980.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 2007 era adottato il Piano di Governo del Territorio (PGT), ai sensi della legge regionale n. 12/2005, che era poi definitivamente approvato con le successive deliberazioni consiliari n. 45 e n. 46 del 2008.

Il PGT inseriva il fondo dell'esponente fra le "aree agricole di tutela", disciplinate

dall'art. 12 comma 4, delle norme tecniche di attuazione (NTA) del piano delle regole.

Tale disciplina, a detta dell'esponente, risulta troppo restrittiva, giacché introduce illegittime limitazioni all'attività imprenditoriale, sicché contro l'art. 12 comma 4 delle NTA del PRG era proposto il presente ricorso, con domanda di sospensiva e di risarcimento del danno, per i motivi che possono essere così sintetizzati:

- 1) violazione degli articoli 8, 10, 15, 17, 18, 59, 60 e 61 della legge regionale 12/2005, della legge regionale 82/1986 istitutiva del Parco Regionale della Valle del Lambro, degli articoli 18 e 19 della legge regionale 86/1983, degli articoli 4, 30, 31, 32 e 33 delle NTA del PTC Provinciale, nonché degli articoli 8, 11 e 28 delle NTA del PTC del Parco della Valle del Lambro approvate con DGR n. VII/601 del 28.7.2000, dell'art. 4.3.2 DGR VIII/1681 del 29.12.2005 e art. 20, lett. f) del documento di piano del PGT, nonché eccesso di potere per sviamento, carenza di istruttoria, difetto di motivazione ed ingiustizia manifesta; nel quale si contesta, sotto una pluralità di profili, il citato art. 12 comma 4 delle NTA, in quanto eccessivamente limitativo delle prerogative del proprietario;
- 2) violazione dell'art. 7 della legge 1150/1942 e del DM 1444/1968, oltre che eccesso di potere per sviamento, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento, contraddittorietà e difetto di motivazione; dove si lamenta l'inosservanza delle norme citate, tutte relative alla suddivisione del territorio in zone territoriali omogenee;
- 3) violazione degli articoli 42 e 97 della Costituzione, del DPR 327/2001, dell'art. 1 della legge 241/1990 e sviamento dalla causa tipica; in quanto la norma tecnica impugnata realizzerebbe un sostanziale esproprio, in assenza dei presupposti di legge;
- 4) violazione degli articoli 2, 3 e 4 del Trattato CE e dell'art. 2 comma 2 della legge

287/1990, giacché la norma introdurrebbe un regime protezionistico delle aziende agricole esistenti, in contrasto con la disciplina comunitaria e nazionale posta a tutela della concorrenza.

Si costituivano in giudizio il Comune intimato e la Provincia di Milano, concludendo per il rigetto del gravame.

In esito all'udienza cautelare del 6.11.2008, l'esponente rinunciava alla domanda di sospensione degli atti impugnati.

Alla pubblica udienza del 3.11.2010, la causa era trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso non merita accoglimento, per le ragioni che seguono.

Sul punto, la Sezione richiama innanzi tutto il proprio precedente conforme, costituito dalla sentenza del 29.9.2009, n. 4749, con la quale è stato respinto un ricorso contenente motivi analoghi a quello attuale ed attraverso il quale era stato chiesto l'annullamento del medesimo articolo (12.4) delle NTA del PGT di cui è causa.

La sentenza non risulta - allo stato - appellata, sicché rappresenta un precedente che il Tribunale ritiene di confermare, condividendone le conclusioni.

La Sezione non ignora, peraltro, che sempre con riguardo al citato art. 12.4 delle NTA del Comune di Besana in Brianza, è intervenuta una successiva pronuncia (TAR Milano, sez. II, 8.1.2010, n. 3), che, seppure in accoglimento di un ricorso diverso da quello attuale, ha annullato il citato articolo delle Norme del Piano delle Regole.

Tale ultima sentenza è stata però appellata dal Comune davanti al Consiglio di Stato, che con ordinanza n. 1543 del 10.4.2010 ha sospeso l'efficacia della decisione di primo grado, ritenendo, seppure in esito ad una sommaria deliberazione, fondati i motivi d'appello relativi alla destinazione ad area agricola di tutela ed ai connessi

poteri comunali di pianificazione.

Di conseguenza, la menzionata sentenza n. 3/2010 non può essere presa in considerazione ai fini della decisione della presente controversia.

Ciò premesso, è possibile procedere alla trattazione dei mezzi di gravame.

1.1 Con il primo motivo, molto articolato, si afferma sostanzialmente che la norma di piano avrebbe illegittimamente limitato il diritto dell'agricoltore di edificare in zona agricola.

La censura è infondata, in quanto l'art. 12.4 citato disciplina semplicemente le modalità di edificazione in zona agricola, nell'ambito dell'ordinaria potestà pianificatoria comunale, allo scopo di garantire la compatibilità dell'edificazione con gli altri valori, anche di ordine costituzionale come quello della tutela del paesaggio (art. 9 Cost.), connessi alla presenza di aree agricole sul territorio comunale.

Quanto al presunto contrasto con la legislazione regionale, si conferma l'adesione del Collegio all'indirizzo interpretativo formatosi in vigenza dell'abrogata legge regionale della Lombardia sull'edificazione nelle zone agricole n. 93/1980, in forza del quale l'art. 2 della suddetta legge non precludeva l'esercizio del potere di pianificazione territoriale, anche in funzione di salvaguardia dei valori ambientali e paesistici (così, Consiglio di Stato, sez. IV, 19.2.2007, n. 860).

Tale soluzione interpretativa deve confermarsi anche alla luce della vigente legge regionale 12/2005 sul governo del territorio, che agli articoli 59-62 ha sostanzialmente riprodotto le disposizioni della legge n. 93/1980.

La legge regionale n. 12/2005 consente, in particolare, di dettare una disciplina differenziata per le zone agricole (come fatto dal Comune di Besana nelle proprie NTA), demandando agli strumenti urbanistici comunali ed in particolare al piano delle regole, la definizione, per le aree destinate all'agricoltura, della relativa disciplina <<d'uso, di valorizzazione e di salvaguardia>> (cfr. art. 10, comma 4, lett. a,

punto 1), in conformità con le previsioni degli articoli 59 e seguenti (vedesi anche sul punto, TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 8.1.2009, n. 1).

Analogo potere conformativo sulle aree agricole è attribuito alla Provincia, attraverso il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), dall'art. 15, comma 4, della LR n. 12/2005, in forza del quale <<Il PTCP definisce gli ambiti destinati all'attività agricola (...) dettando (...) specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela>>.

Ancora in ordine agli indici edificatori, si ricordi che l'art. 59, comma 3, della LR n. 12/2005 prevede soltanto un limite massimo di densità fondiaria, con conseguente possibilità di fissazione di limiti inferiori, nell'ambito della potestà di pianificazione urbanistica (cfr. ancora la già citata sentenza del TAR Lombardia, Brescia, n. 1/2009).

Neppure risultano violate, da parte del Comune, le prescrizioni del PTCP e l'art. 11 delle NTA del Piano di coordinamento del Parco Valle del Lambro.

Quanto al primo documento pianificatorio ed alle relative norme di attuazione (PTCP provinciale, cfr. doc. 6 della ricorrente), l'art. 31, comma 3, lett. c) delle NTA consente negli ambiti di rilevanza paesistica, <<nuove espansioni edilizie>>, ma il riferimento è all'espansione urbana – consentita seppure entro limiti ristretti – e non a quella degli edifici agricoli.

Non vi è, inoltre, contrasto con l'art. 32 delle NTA del PTCP, visto che tale norma contempla l'eventuale insediamento di nuovi complessi agricolo-zootecnici (art. 32, comma 3, lett. c), seppure solo se ammessi dal Comune, facendo così salva la potestà pianificatoria comunale.

Con riguardo, invece, al presunto contratto con le NTA del piano territoriale di coordinamento del Parco della Valle del Lambro, preme evidenziare come nel sistema di cui alla legge regionale n. 86/1983, il piano del Parco non preclude ai

Comuni l'esercizio della loro potestà di pianificazione, anche eventualmente in misura più restrittiva di quella esercitata dall'Ente gestore del Parco, allorché si tratta di salvaguardare rilevanti valori ambientali e paesaggistici.

1.2 Nel secondo motivo è lamentata la violazione delle norme (art. 7 legge 1150/1942 e DM 1444/1968), sulla pianificazione del territorio per zone omogenee, in quanto l'art. 12 delle NTA ivi impugnato assegnerebbe capacità edificatoria non in base all'oggettiva vocazione dell'area ma in base alla sola circostanza dell'esistenza sul terreno di un'impresa agricola.

La censura è priva di pregio, in quanto il riferimento all'azienda agricola, quale ambito spaziale entro il quale realizzare gli interventi permessi, trova fondamento nell'art. 59 della legge regionale n. 12/2005, il quale prevede che sia l'azienda a costituire il criterio di riferimento per l'individuazione dei soggetti legittimati ad edificare, oltre a correlare i limiti volumetrici per le attrezzature e le infrastrutture alla superficie aziendale.

L'art. 12.4 trova quindi un diretto fondamento della LR n.12/2005.

Quanto al precedente giurisprudenziale citato dalla ricorrente a sostegno del secondo mezzo di gravame (sentenza TAR Veneto, n. 2645/2008, resa in una causa promossa contro il Comune di Cortina d'Ampezzo), lo stesso appare non pertinente nel caso di specie (il Comune di Cortina d'Ampezzo aveva infatti assegnato capacità edificatoria solo ad aree pubbliche, mentre altrettanto non ha fatto il Comune di Besana in Brianza); senza contare che la pronuncia dei giudici veneti è stata annullata dal Consiglio di Stato in sede d'appello, con decisione n. 2790 del 4.5.2009.

1.3 Nel terzo mezzo si sostiene che la norma di piano gravata produrrebbe un sostanziale esproprio del valore del terreno, al di fuori dei casi previsti dalla legge.

La censura è infondata, in quanto la previsione impugnata non vieta in assoluto

l'edificazione da parte dei privati, ma l'ammette, seppure con una serie di limiti posti a presidio di valori ambientali, sicché alla stessa deve attribuirsi natura conformativa e non espropriativa, visto che quest'ultima natura del vincolo deve escludersi, laddove residui in capo ai privati la facoltà di realizzare l'edificazione (cfr. sul punto, TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 11.11.2009, n. 5013, con la giurisprudenza ivi richiamata).

1.4 Con l'ultimo motivo, si sostiene che le NTA impugnate realizzerebbero un illegittimo regime protezionistico delle imprese agricole esistenti, in violazione delle norme comunitarie e nazionali poste a tutela della concorrenza.

La doglianza è infondata, tenuto conto – in primo luogo – che la norma di piano di cui si lamenta l'illegittimità non sembra rientrare nell'ambito di applicazione della legge 287/1990, che vieta le intese restrittive della concorrenza e gli abusi di posizione dominante; senza contare che, attesa la legittimità dell'art. 12.4 per le ragioni sopra esposte, l'articolo delle NTA rappresenta l'esercizio legittimo della potestà pianificatoria comunale e come tale non pare certo suscettibile di ledere il regime della libera concorrenza.

2. Attesa l'infondatezza del ricorso, per i motivi sopra esposti, deve respingersi anche la domanda di risarcimento del danno in esso proposta.

3. Sussistono giuste ragioni, atteso il non univoco indirizzo giurisprudenziale sulla legittimità dell'impugnata disposizione delle NTA del Comune di Besana in Brianza, che inducono il Collegio a compensare interamente fra le parti le spese di causa.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Respinge la domanda di risarcimento del danno.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.



Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio, Presidente

Carmine Maria Spadavecchia, Consigliere

Giovanni Zucchini, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/11/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)