

Pubblicato il 09/05/2018

N. 02780/2018REG.PROV.COLL.

N. 00897/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 897 del 2017, proposto dal Comune di Cassolnovo, in persona del Sindaco in carica *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Giuseppe Franco Ferrari, con questi elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via di Ripetta n. 142,

contro

Paola Giovanna Riva, rappresentata e difesa dall'avvocato Luisa Flore, domiciliata *ex art. 25 c.p.a.* presso la Segreteria della IV Sezione del Consiglio di Stato, in Roma, piazza Capo di Ferro, n. 13;

nei confronti

Provincia di Pavia e Regione Lombardia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per la Lombardia, Milano, Sezione II, n. 2012 del 3 novembre 2016, resa *inter partes*, concernente la deliberazione di C.C. del Comune di

Cassolnovo n. 18/2013, recante controdeduzioni alle osservazioni al Piano di Governo del Territorio (PGT) e approvazione definitiva dello stesso piano, nella parte in cui ha disposto il rigetto dell'osservazione n. 267, presentata dalla ricorrente, ed impresso destinazione agricola al sedime di sua proprietà, accatastato al mappale n. 628 fg. 13.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della signora Paola Giovanna Riva;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 marzo 2018 il Consigliere Giovanni Sabato e uditi, per le parti rispettivamente rappresentate, gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Pietro Trivi, su delega di Luisa Flore;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi il T.a.r. per la Lombardia, Milano, Sezione II, la signora Paola Giovanna Riva, proprietaria dell'area, identificata al Catasto comunale al mappale 628, fg. 13, ha chiesto l'annullamento della deliberazione di C.C. n. 18 del 31 maggio 2013, con la quale il Comune di Cassolnovo approvava definitivamente il Piano di Governo del Territorio, nella parte in cui rigettava le osservazioni rese dalla medesima, con le quali chiedeva la conferma della destinazione residenziale, previo piano attuativo, prevista dal previgente Piano regolatore in luogo della destinazione agricola impressa dal nuovo strumento pianificatorio.

2. Il Tribunale, con l'impugnata sentenza n. 2012 del 3 novembre 2016, dopo aver disposto incumbenti istruttori a carico dell'amministrazione comunale, ha evidenziato che:

- alla luce della relazione dell'ARPA Lombardia, recante gli esiti di rilievi fonometrici effettuati tra dicembre 2015 e gennaio 2016 presso l'insediamento produttivo sito nelle vicinanze della proprietà Riva, la classificazione dell'area di parte ricorrente è illegittima, in quanto giustificata da elementi fattuali che *“oltre a non essere stati incontrovertibilmente accertati, risultano anche in contrasto con altri atti comunali sia di natura pianificatoria che provvedimentale”*;

- i supposti fenomeni di inquinamento acustico *“non sarebbero compatibili”* con la classificazione dell'area di proprietà della ricorrente in classe acustica II (*“aree prevalentemente residenziali”*) stabilita dal vigente Piano di zonizzazione acustica del Comune di Cassolnovo, non potendo *“in via di fatto imprimere alla zona una classe acustica differente”*;

- la presenza in zona di un elettrodotto, con i connessi rischi per la salute umana, costituisce un argomento *“irragionevole”* a sostegno della impugnata deliberazione, nella misura in cui altre aree attigue ed omogenee a quella di proprietà della ricorrente in primo grado avrebbero invece asseritamente mantenuto l'originaria destinazione residenziale;

- *“dai rilievi fonometrici compiuti dall'ARPA nel periodo 17 dicembre 2015-19 gennaio 2016 ... è emerso che risulta sempre rispettato il limite assoluto di immissione relativo al periodo diurno”*.

3. Il Tribunale ha quindi accolto il ricorso, con conseguente annullamento *“del PGT impugnato nella parte relativa alla zonizzazione dell'area di proprietà della ricorrente”* e con condanna del Comune resistente alla rifusione delle spese di lite, liquidate in Euro 2.000,00 oltre oneri di legge e contributo unificato.

4. Con l'appello in esame, ritualmente notificato in data 19 gennaio 2017, il Comune di Cassolnovo ha impugnato la menzionata sentenza deducendo – attraverso quattro motivi di appello (pagine 5 – 16 del gravame) – quanto di seguito sintetizzato:

a) il caso di cui trattasi non rientra tra quelli per i quali si impone un particolare obbligo motivazionale, in quanto l'immobile dell'appellata non è intercluso tra fondi

legittimamente edificati e, per giunta, *“la nuova destinazione agricola non è stata estesa esclusivamente all’area di proprietà dell’odierna appellata, bensì ad una zona più ampia, corrispondente a ben tre ambiti territoriali, che comprende quindi molti altri terreni oltre a quelli di controparte, zona che nell’ottica di una complessiva riduzione dei volumi edificabili è stata interamente stralciata dalle aree residenziali di saturazione”*;

b) la circostanza per cui l’area di proprietà della signora Riva avesse nel previgente PRG una destinazione residenziale, inizialmente confermata anche nella fase iniziale dell’*iter* che ha condotto al nuovo PGT, non ha rilievo in quanto le scelte di pianificazione *“non possono far sorgere ex se aspettative di sorta in ordine ad una definitiva zonizzazione degli immobili”*;

c) la scelta urbanistica contestata, peraltro sottoposta ad un indebito sindacato di merito, riflette l’esigenza di contenere il consumo di suolo ed involge un’ampia fascia di territorio non certo soltanto il lotto dell’appellata;

d) gli enti competenti, in particolare l’ARPA e l’ASL, nell’ambito della procedura di VAS avevano evidenziato gli elementi di rischio connessi alla presenza - nelle vicinanze delle aree denominate ATU 3, 4 e 5, tra le quali è ricompreso il lotto della signora Riva - di un impianto produttivo appartenente alla classe V del Piano di zonizzazione acustica nonché di un elettrodotto aereo e delle relative linee ad alta tensione con possibili *“valori di induzione magnetica tali da limitare l’edificazione residenziale”*, di guisa che il Tribunale ha erroneamente individuato il fondamento delle scelte pianificatorie in *“una situazione di inquinamento accertata invece che un mero rischio potenziale”*.

5. Alla camera di consiglio del 25 maggio 2017 la domanda cautelare è stata abbinata al merito.

6. In data 8 marzo 2017, si è costituita la signora Paola Giovanna Riva, evidenziando, *ad infringendum*, che il paventato fenomeno di inquinamento acustico non presenta più il requisito dell’attualità, dopo l’ordinanza sindacale che ha imposto alla ditta

situata nel fondo limitrofo l'adeguamento ai limiti di legge, e la presenza degli elettrodotti "*non ha inibito il mantenimento, rispetto ad altri sedimenti addirittura toccati dal suo passaggio, della destinazione residenziale/abitativa*".

7. All'udienza pubblica del 22 febbraio 2018, dopo che le parti hanno presentato ulteriori difese scritte insistendo per le rispettive conclusioni, la causa è stata riservata in decisione.

8. L'appello merita accoglimento.

8.1. Come esposto in narrativa, l'oggetto del presente giudizio attiene alla scelta pianificatoria del Comune di Cassolnovo consistente nell'imprimere definitivamente all'area di proprietà della ricorrente una destinazione agricola, in luogo della destinazione residenziale stabilita dal previgente PRG e della destinazione "*residenziale di saturazione*" inizialmente ipotizzata nel corso della elaborazione del nuovo PGT.

In particolare le deduzioni sollevate con il ricorso instaurativo della lite involgono le stesse ragioni fattuali poste a fondamento della divisata scelta urbanistica, segnatamente correlate alla prossimità del compendio di proprietà della signora Riva ad una realtà produttiva fonte di possibili fenomeni di inquinamento acustico e alla presenza di un elettrodotto in grado di produrre inquinamento elettromagnetico.

8.2. La disamina dell'appello in esame non può prescindere dalla considerazione relativa alla particolare ampiezza delle facoltà discrezionali che competono all'ente comunale in sede di elaborazione della disciplina urbanistica.

Il Collegio deve innanzi tutto ribadire, nella presente sede, principi già espressi dalla giurisprudenza di questa Sezione (e anche di recente confermati: v., tra le altre, Cons. Stato, sez. IV, 25 maggio 2016 n. 2221; 3 novembre 2016, n. 4599), in relazione all'esercizio del potere di pianificazione urbanistica ed alla natura della motivazione delle scelte in tal modo effettuate, nel senso che segue:

- le scelte urbanistiche costituiscono valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo che risultino inficiate da errori di fatto, abnormi illogicità, violazioni procedurali, ovvero che, per quanto riguarda la destinazione di specifiche aree, risultino confliggenti con particolari situazioni che abbiano ingenerato affidamenti e aspettative qualificate (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1323; sez. IV, 25 novembre 2013, n. 5589; sez. IV, 16 aprile 2014, n. 1871);
- il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità e zone (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821);
- l'onere di motivazione gravante sull'amministrazione in sede di adozione di uno strumento urbanistico, salvo i casi in cui esso incida su zone territorialmente circoscritte ledendo legittime aspettative, è di carattere generale e risulta soddisfatto con l'indicazione dei profili generali e dei criteri che sorreggono le scelte effettuate, senza necessità di una motivazione puntuale e "mirata" (Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2008, n. 5478);
- le scelte contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica possono contemplare il sovradimensionamento degli *standard* (Cons. Stato Sez. IV, 31 maggio 2011, n. 3315), fatto salvo l'obbligo di una motivazione rafforzata che illustri le ragioni per le quali si è deciso di prevedere una dotazione di *standard* superiore a quella minima fissata dalla legge sebbene non si richieda nemmeno in tal caso una motivazione puntuale che riguardi le singole aree;
- la semplice *reformatio in peius* della disciplina urbanistica attraverso il ridimensionamento dell'attitudine edificatoria di un'area è interdetta solo da

determinazioni vincolanti per l'amministrazione in ordine ad una diversa "zonizzazione" dell'area stessa, ovvero tali da fondare legittime aspettative potendosi configurare un affidamento qualificato del privato esclusivamente in presenza di convenzioni di lottizzazione, accordi di diritto privato intercorsi tra il Comune e i proprietari delle aree, aspettative nascenti da giudicati di annullamento di dinieghi di concessione edilizia o di silenzio - rifiuto su una domanda di concessione o ancora nella modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati in modo non abusivo (cfr. *ex plurimis* sez. IV, 4 marzo 2003, n. 1197; sez. IV, 25 luglio 2001, n. 4078; Ad. plen. n. 24 del 1999).

8.3. Calati tali principi nella presente controversia, occorre rilevare che:

- sono inammissibili tutte le censure poste a sostegno del ricorso di primo grado nella parte in cui impingono nel merito delle scelte pianificatorie del Comune;
- dalla documentazione versata in atti non emerge la prova di alcuna disparità di trattamento;
- non ricorre alcuna delle circostanze in grado di consolidare l'affidamento del privato circa la conferma della destinazione edificatoria dell'area, avendo peraltro il Comune appellante evidenziato che il fondo della signora Riva non è intercluso tra aree legittimamente edificate, tant'è che la nuova destinazione agricola impressa dal piano interessa anche le aree circostanti al lotto di proprietà della predetta;
- proprio perché la scelta urbanistica contestata dall'appellata non involge soltanto il lotto di proprietà dell'appellata bensì tre ambiti territoriali (ATU 3, 4 e 5), essa riflette una strategia di fondo che ispira la pianificazione intesa al "contenimento del consumo di suolo libero" (cfr. parere VAS del 16.11.2012, pagina 4) alla luce del *trend* di crescita della popolazione;
- sia l'ASL Pavia (parere VAS cit., pagina 10) che l'ARPA Lombardia (nota prot. n. 7996 del 31.8.2012, pagina 5) hanno espresso pareri convergenti nell'escludere la destinazione edificatoria dell'area in questione; tali apporti tecnici sono confluiti nel

procedimento VAS avente carattere cogente ai fini dell'elaborazione della pianificazione di matrice comunale (Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2017, n. 4471);

- il segnalato rischio di inquinamento acustico derivante dallo stabilimento della ditta *Maraw Ferget* s.r.l. non è contraddetto dall'adozione dell'ordinanza sindacale n. 30 del 2013 nei riguardi della stessa, ai fini dell'adozione di “*opere di bonifica acustica*”, essendo detto provvedimento rimasto inottemperato con conseguente mancata adozione di misure idonee a provocare l'abbattimento dell'emissioni prodotte;

- la classificazione dell'area, secondo il Piano di zonizzazione acustica del Comune di Cassolnovo, peraltro intervenuto successivamente allo strumento pianificatorio oggetto di gravame, non risulta incompatibile con la destinazione agricola;

- dai rilievi eseguiti dall'ARPA nel 2015-2016, le cui risultanze sono state valorizzate dal Tribunale, emerge il superamento dei limiti di immissione da parte dell'anzidetto impianto produttivo di Via Carlo Alberto n. 178/A in due giorni lavorativi (13 e 16 gennaio 2016), come da relazione del 5 settembre 2016.

9. L'appello deve essere quindi accolto, con conseguente riforma dell'impugnata sentenza.

10. Sussistono nondimeno, in considerazione della peculiarità e novità della vicenda e degli interessi in gioco, eccezionali ragioni per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (R.G. n. 897/2017), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 marzo 2018 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Sabato

IL PRESIDENTE
Vito Poli

IL SEGRETARIO