

TAR LOMBARDIA (BS) - SENTENZA 16 MAGGIO 2018 N.419: il principio di precauzione e il principio di prevenzione come criteri guida dell'azione amministrativa

«Il principio di precauzione e prevenzione del rischio, al quale deve ispirarsi l'amministrazione, non può essere ritenuto estraneo al presente giudizio. Come evidenziato nelle sentenze della sez. I di questo T.A.R. 2/2/2017 n. 153 e 13/10/2017 n. 1225 il principio di precauzione permea di per se il diritto europeo e nazionale in materia di protezione ambientale e fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione »

N. 00419/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00747/2016 REG.RIC.



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 747 del 2016, proposto da Giustacchini Davide, Baresi Attilia, rappresentati e difesi dall'avv.to Aldo Travi e Maria Ludovica Trebeschi, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio "fisico" presso lo studio di quest'ultima in Brescia, Via Delle Battaglie n. 50;

contro

Comune di Brescia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesca Moniga e Andrea Orlandi, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio "fisico" presso la sede dell'Avvocatura civica in Brescia, Corsetto S. Agata n. 11/b;

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv.to Piera Pujatti, con domicilio "digitale" corrispondente alla PEC indicata negli scritti difensivi, e domicilio "fisico" presso lo studio dell'avv.to Donatella Mento in Brescia, Via Cipro n. 30; Arch. Aldo Readelli, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

DEL PROVVEDIMENTO DEL COMMISSARIO AD ACTA NOMINATO DALLA REGIONE LOMBARDIA IN DATA 4/5/2016, DI RIGETTO DELL'ISTANZA DI ADOZIONE DEL PIANO ATTUATIVO SULL'AREA DI VIA RICCOBELLI.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Brescia e di Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2018 il dott. Stefano Tenca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

A. Riferiscono i ricorrenti di essere proprietari di un compendio inedificato di circa 16.600 mq, localizzato nella zona nord di Brescia compresa tra Via Lucio Riccobelli (nord), Via Val Giudicarie (est) e il complesso della Casa di cura Domus Salutis (sud). L'area era classificata dal pre-vigente PGT come area di

trasformazione, disciplinata dalla scheda “F1 – Costalunga 1” (all.to 1 NTA, doc. 2), che subordinava l’edificazione alla predisposizione di un Piano attuativo con costruzioni a bassa densità. Le illustrate previsioni sono state confermate nel nuovo PGT entrato in vigore il 15/6/2016 (cfr. art. 83 del Piano delle regole).

B. In punto di fatto, gli esponenti rappresentano quanto segue:

- il 18/6/2014, dopo un articolato confronto avviato con gli amministratori e i funzionari comunali, presentavano il progetto del Piano attuativo, mentre gli elaborati integrativi richiesti dal Comune il 18/8/2014 venivano depositati il 24/9/2014 (data di decorrenza del termine di 90 giorni per la pronuncia della Giunta comunale);
 - gli uffici comunali davano impulso all’attività istruttoria, che si concludeva positivamente in quanto nel dicembre 2015 la proposta di adozione del Piano attuativo veniva inserita all’ordine del giorno della Giunta comunale;
 - quest’ultima, tuttavia, non si pronunciava e non emetteva alcun atto;
 - a fronte dell’inerzia descritta, gli esponenti chiedevano la nomina di un Commissario *ad acta* ai sensi dell’art. 5 comma 7 della L.r. 31/2014, e il dirigente regionale preposto diffidava il Comune a provvedere con atto 19/2/2016;
 - l’organo sollecitato si riuniva il 23/2/2016, ma con deliberazione n. 78 decideva di rinviare l’adozione “*per un supplemento istruttorio dovuto al riscontro di criticità di carattere idraulico*” (doc. 4), senza stabilire neppure un termine e limitandosi a prevedere l’affidamento dell’incarico per il suo espletamento;
 - preso atto dell’inadempienza perdurante del Comune di Brescia, la Giunta regionale della Lombardia – con deliberazione 14/3/2016 n. X/4930 – nominava
-

un Commissario affinché provvedesse in via sostitutiva rispetto agli organi comunali;

- con l'atto impugnato, il Commissario si pronunciava negativamente sulla proposta di Piano attuativo, sulla base dei seguenti elementi ostativi:

- la relazione paesaggistica (cap. 2.1) e l'estratto aerofotogrammetrico (TAV01) evidenziano che l'area, di tipo completamente pianeggiante, è sensibilmente ribassata (da un minimo di 1,5 metri a un massimo di 2,5 metri) rispetto al terreno urbanizzato dell'intero quartiere, per l'asportazione di strati di argilla impiegata in un tempo passato nella fornace di Costalunga; pertanto, l'utilizzo edificatorio esige un preventivo Piano di bonifica del sito, ai sensi degli artt. 239 e 240 comma 1 lett. q del D. Lgs. 152/2006;
 - la relazione generale (capitolo 2.5) prevede l'innalzamento dell'attuale quota del terreno per portarlo al livello delle strade e dei lotti edificati esistenti, anche per la necessità di rispettare la quota di sicurezza prevista dagli studi idraulici (+ 163 metri slm), così da formare un volume in grado di contenere gli effetti di limitate esondazioni; nell'istruttoria integrativa del Piano, il campo incolto dell'area di Via Riccobelli è ritenuto *"idoneo a ricevere l'esondazione delle acque a salvaguardia delle porzioni più a valle"*; inoltre l'art. 38.2 della Normativa Tecnica del settore argille del Piano cave provinciale, approvato il 19/5/2008, prescrive la sistemazione definitiva – a garanzia dell'equilibrio idrogeologico – di tutta l'area interessata da asportazione di strati di argilla: il rischio idraulico deve essere prevenuto non solo nell'area di lottizzazione ma nell'intero bacino del torrente Vaso Garzetta e Vaso Celato;
 - il progetto di sistemazione ambientale dell'insediamento non rispetta le prescrizioni dell'art. 6.c delle NTA sulle fasce di rispetto, che consente solo
-

interventi di sistemazione a verde (con percorsi pedonali e ciclabili), interventi di restauro, consolidamento, etc., e vieta movimenti di terra che alterino stabilmente il profilo del terreno (salvi i progetti di recupero ambientale, di bonifica e messa in sicurezza del rischio idraulico); viene proposto, in fascia di rispetto, l'allacciamento stradale dell'insediamento con Via Val Giudicarie e il corrispondente parcheggio, con riprofilatura dell'argine del Vaso Garzetta e innalzamento di quota di 1,5 metri del terreno attiguo rientrante nella fascia di rispetto; inoltre, in difformità dalla sistemazione urbanistica prevista dalla scheda di progetto, la strada di raccordo tra Via Riccobelli e Via Val Giudicarie viene sostituita da due semplici allacciamenti stradali tra le arterie che risultano di disimpegno a fondo cieco dell'insediamento, e quindi privi di significato e del ruolo di servizio dell'intero quartiere;

- nella relazione generale (cap. 2.5) e nella tavola 08 e allegato 1 i parcheggi pubblici di 2003,17 m² di superficie sono compresi tra le opere di urbanizzazione secondaria, mentre l'art. 44.3 della L.r. 12/2005 li include tra le opere di urbanizzazione primaria; questa diversa attribuzione provoca conseguenze sulla convenzione di urbanizzazione, nel calcolo dei costi stimati di realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per le modalità di scomputo.

C. Con gravame ritualmente notificato e tempestivamente depositato presso la Segreteria della Sezione i ricorrenti impugnano il provvedimento in epigrafe, deducendo i seguenti motivi in diritto:

a) Violazione di legge ed eccesso di potere sulla dedotta necessità che l'utilizzo edificatorio sia preceduto da un Piano di bonifica del sito, dal momento che l'incombente è richiesto dalle disposizioni invocate in presenza di un'accertata situazione di "contaminazione" del suolo, che non è mai stata prospettata in

precedenza neppure dallo stesso Commissario; peraltro, la nota istruttoria 19/4/2016 del settore urbanistica afferma, in esito ad indagini svolte presso l'Archivio di Stato, l'assenza di prove sulle preesistente attività estrattiva di argilla;

b) Violazione di legge ed eccesso di potere sull'insufficienza della messa in sicurezza della sola area interessata dall'intervento (e non dell'intero bacino del torrente Vaso Garzetta e Vaso Celato), in quanto:

- l'innalzamento della quota del terreno era stato oggetto di contatti e di intese con l'amministrazione comunale, e il rischio di esondazione nell'area risulta concretamente limitato;
 - per evitare qualunque rischio, si era previsto di riportare la quota a quella della strada vicina e dei fabbricati esistenti nelle zone limitrofe;
 - è ingiustificata la pretesa di mantenere il livello del terreno a una quota più bassa per consentire l'esondazione delle acque dei torrenti vicini in caso di piena, in quanto lo strumento urbanistico ha classificato l'ambito come area di trasformazione in vista di un suo utilizzo edificatorio;
 - il PGT (tavola PR09 "Classi di fattibilità geologica") aveva classificato l'area in classe di rischio idrogeologico "1" ossia nella sostanza insussistente, e lo stesso PGT aveva previsto interventi di sistemazione del reticolo idrico prevedendo opere di regimazione idraulica in zona più a nord;
 - è fuorviante il richiamo al Piano cave provinciale, dal momento che la relativa disciplina si inquadra nelle procedure di autorizzazione per il loro esercizio; l'area non ha ad oggetto attività di cava, né si può far riferimento alla precedente asportazione di strati d'argilla in quanto l'attività (neppure certa) si sarebbe
-

comunque svolta in epoca remota non oltre gli anni 30, e non è sottoposta alla disciplina del Piano cave;

c) Violazione di legge ed eccesso di potere nella parte in cui il Piano risulterebbe in variante all'art. 6.c delle NTA per la sistemazione ambientale prevista e difforme dallo "schema indicativo" di sistemazione urbanistica proposta dalla scheda di progetto di trasformazione F1, visto che:

- le opere previste si uniformavano alle indicazioni racchiuse nel progetto definitivo denominato "Opere di regimazione idraulica del torrente Garzetta di Costalunga", redatto nel 2012 e approvato dagli organi comunali; gli uffici avevano richiamato le previsioni di tale progetto nella fase interlocutoria anteriore alla presentazione del Piano; la stessa riprofilatura del Vaso Garzetta (valutata positivamente sotto il profilo dell'impatto paesaggistico) era stata richiesta dal Comune per consentire la formazione di un parcheggio pubblico e soddisfare esigenze pregresse di sosta degli autoveicoli delle persone dirette alla vicina Casa di cura *Mater Salutis*;

- in ogni caso, lo strumento urbanistico ammetteva espressamente movimenti di terra connessi ai progetti di recupero ambientale, proprio come il progetto definitivo dell'amministrazione al quale il Piano attuativo si è allineato; il PGT ammetteva alterazioni sostanziali del profilo del terreno per gli interventi di messa in sicurezza del rischio idraulico, e l'innalzamento era legato all'esigenza di evitare qualunque margine di rischio di tale tipologia;

- per il profilo dell'assetto viabilistico, il contrasto si pone con un mero "schema indicativo" (e non prescrittivo) della scheda di Ambito di trasformazione, e dunque le soluzioni differenti non potevano giustificare il rigetto della proposta;

- peraltro, la proposta dei ricorrenti era stata suggerita dagli uffici comunali in quanto soluzione meno ridondante rispetto a strade comunali già esistenti e vicine, e permetteva di contenere i costi per la viabilità;

d) Violazione di legge ed eccesso di potere sulla ritenuta inosservanza delle previsioni del legislatore regionale, in quanto l'errore segnalato avrebbe solo un effetto sullo scomputo dei costi per le urbanizzazioni (non quantificato dal Commissario), e comunque integra un'impresione sanabile attraverso la rettifica del conteggio errato e la ricerca di una semplice intesa tra le parti; in ogni caso l'errore è di entità esigua rispetto agli oneri ben più gravosi pretesi dal Comune (contributo volontario di € 300.000, versamento di € 290.000 a titolo di oneri per qualità aggiuntiva, oltre agli oneri dovuti per legge);

e) Violazione dell'art. 5 della L.r. 31/2014 e della deliberazione della Giunta regionale 14/3/2016 n. X/4930, in quanto la proposta di Piano attuativo era del tutto conforme al PGT e anche se si fosse configurata una variante ciò non costituiva ostacolo per il Commissario, il quale agisce con gli stessi poteri demandati agli organi comunali, compreso il Consiglio.

I ricorrenti si riservano di proporre domanda di risarcimento del danno.

D. L'amministrazione comunale e regionale si sono costituite in giudizio, chiedendo la prima il rigetto del gravame e la seconda eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva.

E. L'Ente locale intimato, nelle memorie conclusionale e di replica, ha sottolineato che:

- la Giunta Comunale ha ritenuto di non adottare il Piano attuativo e di chiedere alcuni approfondimenti tecnici sulla sicurezza idraulica del sito;

- nelle cause civili collegate ad allagamenti di proprietà private in zona Costalunga, l'amministrazione è stata condannata a risarcire i danni subiti dai cittadini per i danni provocati dall'esonazione dei corsi d'acqua della zona, a seguito di eventi eccezionali occorsi nel 2010 e nel 2013;
 - in data 19/2/2016 veniva acquisita una relazione tecnica integrativa (doc. 12), nella quale si dava conto che lo studio di parte ipotizzava transiti delle portate del corso d'acqua con un tempo di ritorno non adeguato rispetto a quanto richiesto dal Regolamento di Polizia idraulica del Comune, e inoltre *“l'intervento di sopralzo arginale, possibile soluzione per la mitigazione locale del rischio, trasferisce la sollecitazione idraulica a valle. In una situazione di piena, l'acqua che oggi può disperdersi nel terreno incolto prosegue e, nel caso specifico, raggiunge il nodo idraulico complesso, costituito dall'intersezione tra Vaso Garzetta di Costalunga ed il Vaso Celato. In questo nodo il sistema idraulico ha un grado di sicurezza inferiore sia per la minor capacità di trasporto del Vaso Garzetta sia per le incertezze dovute alle possibili situazioni di rigurgito in caso di eventi di piena sincrona del Vaso Celato”*;
 - l'adozione del PA doveva essere subordinata ad una verifica di compatibilità idraulica dell'intervento, in applicazione del principio di non aggravamento delle condizioni di rischio tanto dell'area stessa quanto delle aree circostanti;
 - il 14/4/2016 il Responsabile del Settore Verde, Parchi e Reticolo Idrico affidava all'ing. Giuseppe Rossi un incarico professionale per l'indagine relativa alla criticità di carattere idraulico riguardante il bacino del fiume Celato e suoi affluenti (torrente Garzetta di Costalunga e Colo Val Bottesa); la relazione veniva trasmessa in data 16/9/2016 (doc. n. 24 e 25);
-

- con nota del 6/3/2017 i ricorrenti, pur senza fare acquiescenza ai provvedimenti impugnati, avviavano un dialogo su una proposta per risolvere le contrapposizioni insorte, e l'amministrazione manifestava la propria disponibilità (cfr. nota 13/4/2017 – doc. 27), purché fossero risolte le problematiche evidenziate dal Commissario *ad acta* e quelle di natura idrogeologica emerse nello studio dell'Ing. Rossi;
 - la nuova istanza di Piano attuativo veniva depositata in data 25/7/2017 (doc. 28) e cinque giorni dopo il tecnico dei ricorrenti depositava copia di elaborati sostitutivi ed integrativi rispetto a quelli depositati unitamente all'istanza; tra gli allegati vi era una relazione di invarianza idraulica a firma dell'ing. Rossato (doc. 30), la quale, pur rilevando che *“allo stato attuale risulta difficilmente ipotizzabile che un eventuale volume d'acqua esondato a monte si propaghi verso valle andando ad interessare l'area di trasformazione F.1 posta a su di via Lucio Riccobelli”*, affermava comunque che *“mediante l'elaborazione di un metodo più sofisticato, il quale presuppone l'implementazione di un modello di analisi bidimensionale del flusso idrico che tenga conto della presenza di una molteplicità di ostacoli tipici dei contesti urbanizzati, sarebbe possibile definire con maggior dettaglio la propagazione dei deflussi extra alveo che potrebbero interessare questa porzione di territorio”* (cfr. pagina 5 della nota tecnica allegata alla relazione).
 - le parti si sono incontrate il 25/1/2018 e il 9/2/2018, e il Responsabile del Settore ha trasmesso ai ricorrenti una nota (doc. n. 34) alla quale sono stati allegati il parere del Settore Verde Parchi e Reticolo Idrico minore in data 23/1/2018 (doc. 34-bis) e lo studio 31/1/2018 di approfondimento idraulico relativo all'ambito Garzetta di Costalunga finalizzato all'adozione della variante idrogeologica al PGT (doc. 34 *ter* fino a 34 *octies*); la nota rileva che il Piano
-

attuativo potrebbe essere adottato con una serie di prescrizioni inerenti le zone esondabili comprese nel perimetro del piano, differenziate a seconda del livello di pericolosità accertato nello studio (l'edificazione nella zona H1, di pericolosità moderata, dovrà essere subordinata alla presentazione di uno studio di compatibilità idraulica che indichi gli interventi di messa in sicurezza nei confronti di eventi esondativi del torrente Garzetta, mentre le costruzioni in zona H2 sono condizionate alla preventiva realizzazione della vasca di laminazione a monte, a carico del Comune);

- l'interlocuzione è tutt'ora in corso.

F. Alla pubblica udienza del 7/3/2018 il gravame introduttivo è stato chiamato per la discussione e trattenuto in decisione.

DIRITTO

I ricorrenti censurano il decreto adottato del Commissario, recante il rigetto sulla proposta di Piano attuativo dai medesimi avanzata.

0. In rito, la Regione Lombardia eccepisce che gli atti commissariali non sono imputati alla Regione ma integralmente all'amministrazione sostituita (Comune di Brescia) rispetto alla quale il Commissario si pone come organo straordinario. L'eccezione va disattesa, posto che il procedimento amministrativo avviato dal Commissario nominato dalla Regione si inserisce in un contesto normativo che coinvolge e collega strettamente Regione ed Enti locali nel governo del territorio, e che vede la prima titolare di competenza legislativa concorrente (così come per la materia dell'edilizia). In secondo luogo, l'intervento sostitutivo è stato attivato *ex art.* 5 comma 7 della L.r. 31/2014, ed appartiene alla connotazione tipica dei poteri sostitutivi straordinari la costante osservanza di regole di

cooperazione e consultazione con i soggetti sostituiti (T.A.R. Calabria Catanzaro – 23/5/2015 n. 940). La Corte costituzionale infatti (cfr. sentenza 1/12/2006 n. 397 che ha richiamato la precedente pronuncia 43/2004) ha affermato che *“la Regione, mediante l'esercizio di un siffatto potere sostitutivo, subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. Venendo, pertanto, in rilievo funzioni costituzionalmente garantite a tali soggetti, trova giustificazione la necessità che sia previsto e disciplinato un «procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004). La ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risiede, dunque, nella esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. In quest'ottica, soltanto nel caso in cui detto ente persista nella inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione”*. Come hanno rilevato i ricorrenti, inoltre, nella materia urbanistica la Regione è anche titolare di poteri d'intervento diretto, che possono esercitarsi nei confronti delle amministrazioni locali inadempienti e che si concretano in provvedimenti imputabili a pieno titolo alla Regione medesima: si fa riferimento, in particolare, al potere di annullamento d'ufficio previsto dall'art. 39 del T.U. 380/2001.

Alla luce delle considerazioni esposte, l'eccezione va disattesa.

0.1 Nel corso dell'udienza pubblica di discussione della lite, la parte ricorrente ha eccepito la tardività dell'ultimo deposito documentale del Comune (effettuato il 14/2/2018, unitamente alla memoria di replica). L'eccezione è fondata per violazione dei termini di cui all'art. 73, comma 1, del Codice del processo

amministrativo, e pertanto il materiale suddetto non si rivela utilizzabile nel presente giudizio.

0.2 Nel merito, si premette che (come ha messo in luce parte ricorrente nella memoria di replica) la causa ha natura impugnatoria e investe la legittimità del provvedimento adottato dal Commissario – nominato in via sostitutiva dalla Regione Lombardia – recante il diniego di adozione di un Piano attuativo per le ragioni addotte nel provvedimento stesso. Si ritiene tuttavia che la dinamica della vicenda procedimentale dovrà essere presa in considerazione sotto il profilo della sua potenzialità a interferire con i motivi di censura (con particolare riguardo al secondo).

0.3 Un'ulteriore premessa di carattere metodologico si rivela a questo punto necessaria. Il Collegio conosce e recepisce il costante orientamento giurisprudenziale sulla “*motivazione minima sufficiente*”, per cui in presenza di un cd. “atto plurimotivato” è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto stesso in sede giurisdizionale; in sostanza, ove un provvedimento sia fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di esse rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (Consiglio di Stato, sez. VI – 18/10/2017 n. 4823; sez. V – 14/6/2017 n. 2910; sez. V – 12/9/2017 n. 4297; T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I – 25/10/2016 n. 1997, confermata in appello da Consiglio di Stato, sez. V – 13/7/2017 n. 3443; sentenza sez. I di questo T.A.R. – 15/11/2017 n. 1354). Tuttavia, la peculiarità della vicenda e l'articolazione dei motivi sollevati dai ricorrenti – i quali si dirigono ciascuno contro una “frazione” del provvedimento, ossia contro le singole argomentazioni ostative sviluppate dal

Commissario – inducono a scrutinare la legittimità di ogni componente della risoluzione negativa dell'amministrazione.

1. Il primo profilo di criticità dedotto nel provvedimento non persuade. La necessità di un Piano di bonifica del sito è in effetti contemplata dall'art. 239 comma 1 del D. Lgs. 152/2006 al fine del ripristino ambientale dei siti "contaminati". La definizione di cui all'art. 240 comma 1 lett. q del D. Lgs. 152/2006 (interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici) si ricollega all'esistenza di un fenomeno di contaminazione e presuppone un sito *"nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR), determinati con l'applicazione della procedura di analisi di rischio di cui all'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, risultano superati"* (cfr. art. 240 comma 1 lett. e); ovvero presuppone il superamento delle "concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)", livelli *"... al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica"*. Presso l'area di cui si controverte, seppur ribassata rispetto ai terreni circostanti, non risulta alcun fenomeno di contaminazione, né detta condizione emerge da studi e indagini precedenti. L'asportazione di argilla, peraltro di epoca assai datata (e addirittura incerta) non si accompagna all'inquinamento del suolo, situazione che legittima l'imposizione di un Piano di bonifica.

2. Non è meritevole di apprezzamento neppure la dedotta inosservanza, ad opera del progetto di sistemazione ambientale dell'insediamento, delle prescrizioni dell'art. 6.c delle NTA sulle fasce di rispetto, che consentirebbero solo interventi di

sistemazione a verde (con percorsi pedonali e ciclabili), interventi di restauro, consolidamento, etc., e vieterebbero movimenti di terra che alterino stabilmente il profilo del terreno (salvi i progetti di recupero ambientale, di bonifica e messa in sicurezza del rischio idraulico).

In proposito, parte ricorrente afferma che le opere previste sono allineate alle indicazioni racchiuse nel progetto definitivo denominato “*Opere di regimazione idraulica del torrente Garzetta di Costalunga*”, redatto nel 2012 e approvato dagli organi comunali, mentre la riprofilatura del Vaso Garzetta (valutata positivamente sotto il profilo dell’impatto paesaggistico) era stata richiesta dal Comune per consentire la formazione di un parcheggio pubblico e soddisfare esigenze pregresse di sosta degli autoveicoli delle persone dirette alla vicina Casa di cura *Mater Salutis*.

Detta puntuale ricostruzione non è messa in discussione dall’amministrazione comunale.

Anche per quanto riguarda il quadro viabilistico, i ricorrenti sottolineano che la proposta recepisce i suggerimenti degli uffici comunali, favorevoli a una soluzione “leggera” (alla luce delle strade comunali già esistenti e limitrofe) ed economica. Anche a prescindere da tale rilievo, il conflitto investe un assetto – definito dalla scheda di Ambito di trasformazione – meramente indicativo, cosicché un’elaborazione alternativa non poteva certamente essere sanzionata con la reiezione definitiva del Piano attuativo. Sulla movimentazione di terra e sui riflessi sul rischio idraulico si rimanda alla successiva trattazione del Collegio.

3. Del tutto condivisibile è anche la posizione dei ricorrenti sull’errata sussunzione dei parcheggi pubblici tra le opere di urbanizzazione secondaria anziché primaria (con conseguenze sulla convenzione nel calcolo dei costi stimati di realizzazione

delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e nelle modalità di scomputo). L'impropria collocazione, infatti, avrebbe potuto giustificare l'invito a rielaborare il quadro economico con la ridefinizione dei costi per le urbanizzazioni, mentre non è in grado di sostenere una conseguenza così gravemente penalizzante come il rigetto *tout court* della proposta pianificatoria.

4. Resta da esaminare il secondo profilo ostativo. Il Commissario, a fronte del preventivato innalzamento del terreno per raggiungere la quota dei lotti limitrofi (per la dichiarata necessità di rispettare la quota di sicurezza prevista dagli studi idraulici, ossia + 163 metri slm), avverte che, nell'istruttoria integrativa del Piano attuativo, il campo incolto dell'area di Via Riccobelli è ritenuto *"idoneo a ricevere l'esondazione delle acque a salvaguardia delle porzioni più a valle"* e che la Normativa Tecnica del settore argille del Piano cave provinciale prescrive la sistemazione definitiva – a garanzia dell'equilibrio idrogeologico – di tutta l'area interessata da asportazione di strati di argilla: il rischio idraulico dovrebbe essere prevenuto non solo nell'area di lottizzazione ma nell'intero bacino del torrente Vaso Garzetta e Vaso Celato.

Detto ordine di idee merita condivisione, e sul punto non è meritevole di apprezzamento la censura sviluppata dai ricorrenti alla lett. b) dell'esposizione in fatto.

4.1 Nella memoria finale, i ricorrenti rammentano che il piano attuativo riguarda la realizzazione di un intervento edilizio a Brescia, in un'area situata in zona residenziale – fra la via Riccobelli e la via Val Giudicarie – classificata dal PGT come "ambito di trasformazione", e precisamente come "unità d'intervento F.1", con destinazione edificatoria residenziale e in parte commerciale di

vicinato/direzionale (doc. 2). Precisano che il piano attuativo era stato già sottoposto positivamente alla Soprintendenza e che la trasformazione dell'area era stata prevista nella programmazione triennale del Comune di Brescia, sulla base di una procedura ad evidenza pubblica avviata dall'amministrazione ai sensi dell'art. 36 delle NTA del PGT (cfr. pagg. 5-10 della relazione generale del piano attuativo – estratto doc. 3).

4.2 Il Collegio ritiene che – in disparte il fuorviante richiamo alla normativa del Piano cave – il Commissario abbia fatto riferimento a un dato sostanziale e incontrovertibile, rappresentato dalla fragilità della zona sotto il profilo idraulico. Nella relazione istruttoria integrativa del 19/2/2016 si sostiene che *“l'intervento di sopralzo arginale, possibile soluzione per la mitigazione locale del rischio, trasferisce la sollecitazione idraulica a valle”*. Dunque, correttamente i ricorrenti affermano che l'innalzamento della quota del terreno al livello delle strade e dei fabbricati adiacenti preserva l'area interessata dal Piano attuativo dal rischio di tracimazione, ma la conseguenza sarebbe che, in una situazione di piena, l'acqua non si disperderebbe nel terreno incolto ma proseguirebbe fino a raggiungere *“il nodo idraulico complesso, costituito dall'intersezione tra Vaso Garzetta di Costalunga ed il Vaso Celato. In questo nodo il sistema idraulico ha un grado di sicurezza inferiore sia per la minor capacità di trasporto del Vaso Garzetta sia per le incertezze dovute alle possibili situazioni di rigurgito in caso di eventi di piena sincrona del Vaso Celato”* (cfr. relazione istruttoria integrativa). Il citato documento acquisito dall'amministrazione era suscettibile di apprezzamento nella fase antecedente all'emanazione dell'atto commissariale sfavorevole 4/5/2016.

4.3 Corrisponde certamente al vero che lo strumento urbanistico ha classificato l'ambito come "area di trasformazione" in vista di un suo utilizzo edificatorio, che il rischio idraulico e idrogeologico non era stato evidenziato a sufficienza nei documenti di programmazione del Comune (cfr. Carta di fattibilità geologica di cui alla variante generale approvata con deliberazione 9/1/2016 n. 128), e che il progetto aveva ottenuto un punteggio elevato all'esito di una selezione pubblica. La condotta pregressa dell'Ente locale, tuttavia, se può avere rilevanza ad altri fini (in particolare, per avere suscitato il logico affidamento nell'adeguatezza dell'area ad ospitare le edificazioni previste dagli atti di pianificazione urbanistica generale) non elimina lo stato di fragilità messo in evidenza nella predetta relazione istruttoria e attestato dalle esondazioni dei corsi d'acqua della zona di cui l'amministrazione ha dato conto (cfr. eventi meteorologici del 2010 e del 2013).

Il principio di precauzione e prevenzione del rischio, al quale deve ispirarsi l'amministrazione, non può essere ritenuto estraneo al presente giudizio. Come evidenziato nelle sentenze della sez. I di questo T.A.R. 2/2/2017 n. 153 e 13/10/2017 n. 1225 (pur appellate) il principio di precauzione permea di per se il diritto europeo e nazionale in materia di protezione ambientale e fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione (Consiglio di Stato, sez. IV – 28/6/2016 n. 2921 che richiama sez. V – 18/5/2015 n. 2495).

4.4 Nella memoria di replica parte ricorrente afferma che, nel corso d'acqua che costeggia il Piano attuativo, una portata di 5 mc/s. sarebbe sostenibile, ossia

compatibile con le attuali sezioni del torrente Garzetta, senza rischio di tracimazioni. La conclusione fa seguito alle elaborazioni dell'Ing. Rossi per il Comune e dell'Ing. Rossato per i ricorrenti, e si inserisce nella successione di approfondimenti tecnici – posteriori all'emanazione dell'atto impugnato in questa sede – che apparivano doverosi alla luce dei dubbi sollevati dal Comune. In particolare, il fatto che l'area di cui si discorre fosse ritenuta utile per ospitare l'esondazione delle acque dei torrenti vicini in caso di piena, seppur inidonea a ostacolare lo sviluppo urbanistico previsto dai documenti di programmazione (cfr. destinazione edificatoria previa approvazione del Piano attuativo), induce comunque a una particolare prudenza nell'attività di pianificazione delle nuove costruzioni, e giustifica la richiesta di studi e approfondimenti sul pericolo idraulico in caso di precipitazioni abbondanti. In buona sostanza, la posizione del Commissario risulta corretta in quanto esige, prima di approvare il Piano attuativo, le analisi e i calcoli indispensabili per scongiurare o delimitare il rischio nella massima misura possibile, fermo il dato inconfutabile dell'edificabilità dell'area secondo la programmazione impressa.

4.5 E' evidente che, come ha puntualizzato l'atto impugnato, il rischio idraulico deve essere prevenuto non solo nell'area di lottizzazione ma nell'intero bacino del torrente Vaso Garzetta e Vaso Celato, anche con l'eventuale esecuzione delle opere di regimazione idraulica che si rendessero necessarie alla luce degli approfondimenti (che peraltro sono già in corso, come riferito da entrambe le parti in causa). Se, come ammettono gli stessi ricorrenti *“il rischio di esondazione nell'area risulta concretamente limitato”* (pag. 6 atto introduttivo), è necessario comunque adoperarsi affinché l'area di Via Riccobelli non sia interessata da fenomeni

esondativi e affinché non si “traferisca” l’aggravamento del rischio a valle dell’intervento.

5. E’ infondata l’ultima censura sollevata, afferente alla violazione dell’art. 5 della L.r. 31/2014 e della deliberazione della Giunta regionale 14/3/2016 n. X/4930. Il fatto che la proposta di Piano attuativo fosse conforme o in variante al PGT non interferisce con la questione centrale, già affrontata nel precedente paragrafo.

6. In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Le spese di giudizio possono essere compensate, alla luce della complessità della vicenda e della condotta assunta dal Comune, non sempre coerente e lineare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

La presente sentenza è depositata presso la Segreteria della Sezione, che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2018 con l’intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere, Estensore

L’ESTENSORE
Stefano Tenca

IL PRESIDENTE
Roberto Politi
