

N. 00727/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00966/2009 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 Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 966 del 2009, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Gunter Krems, rappresentato e difeso dagli avv.ti Angelo Ramoino e Giuseppe Fossati, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Genova, via Caffaro 19/3;

contro

- Provincia di Imperia, rappresentata e difesa dall'avv. Livio Sartore, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Izzotti in Genova, corso Torino 38/6;

- Comune di Dolcedo, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento del funzionario delegato geom. Marcello Moraldo 30.6.2009 protocollo n. 35132 avente ad oggetto l'annullamento della concessione edilizia n. 27/2000 del 23.6.2000 rilasciato al ricorrente, di ogni

ulteriore atto antecedente, presupposto, successivo o comunque consequenziale e/o connesso e, in particolare del provvedimento dirigenziale provinciale di delega per l'annullamento di atti comunali illegittimi che assentono interventi urbanistici edilizi.

E con motivi aggiunti depositati il 29.12.2010, per l'annullamento, previa sospensione, dell'ordinanza n. 11/2010 del 20.10.2010 del Comune di Dolcedo, prot. gen. n. 5166, notificata il 27.10.2010, portante ordine di demolire i lavori realizzati in forza dell'annullato permesso di costruire n.27/2000; di ogni ulteriore atto antecedente, presupposto, successivo o comunque consequenziale e/o connesso.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Imperia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 aprile 2013 il dott. Angelo Vitali e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo, notificato in data 24-25.9.2010, il signor Krems Gunter ha impugnato il provvedimento della Provincia di Imperia 29.6.2009, n. h/568, di annullamento ex art. 53 L.R. Liguria 6.6.2008, n. 16 – tra gli altri - del permesso di costruire n. 27/2000 del 23.06.2000, rilasciatogli dal comune di Dolcedo per la realizzazione di un fabbricato civile-agricolo sul terreno censito al foglio n. 8 mappali nn.1174 e 1177, in località Colle dei lupi, per contrasto con l'assetto insediativo (IS MA) del

vigente P.T.C.P. regionale.

L'atto di annullamento provinciale, nel confermare le valutazioni contenute nell'atto di contestazione (cfr. la documentazione depositata in giudizio il 29.6.2011 dalla Provincia di Imperia), ha evidenziato che con le nuove trentasei edificazioni - tra cui quella del ricorrente - si è di fatto determinata una trasformazione dell'ambito territoriale interessato, il quale, da una situazione prettamente agricola, seppure incolta, è diventato una zona residenziale, in evidente contrasto sia con la pianificazione urbanistica comunale generale (che individua l'area come zona agricola), sia con le previsioni del piano territoriale di coordinamento paesistico regionale, che fissa un regime di mantenimento per l'intera zona.

Pertanto, esso ha disposto l'annullamento di venticinque concessioni edilizie, rilevandone innanzitutto l'illegittimità per violazione dell'art. 30 comma 1 del D.P.R. n. 380/2001 (lottizzazione abusiva).

Oltre a ciò, e con specifico riguardo alla concessione edilizia n. 27/2000 del 23.6.2000, la Provincia di Imperia ne ha riscontrato l'illegittimità sotto ulteriori profili, attinenti: a) al contrasto con il P.T.C.P. regionale; b) alla mancanza della convenzione prevista dall'art. 42 delle norme tecniche del programma di fabbricazione del comune di Dolcedo; c) all'assentimento di una indebita volumetria con destinazione accessori agricoli di mc. 393,49, in luogo dei mc. 139,86 edificabili in base all'indice di fabbricabilità della zona; d) al contrasto con il D.M. 1404/1968, in quanto non è rispettata la distanza minima delle nuove edificazioni dal ciglio delle strade pubbliche.

A sostegno del gravame il ricorrente ha dedotto cinque motivi di ricorso, rubricati come segue.

1. Violazione di legge con riferimento in particolare all'art. 39 D.P.R. 380/2001 ed all'art. 53 L.R. 16/2008. Eccesso di potere per difetto di

istruttoria, travisamento dei fatti.

2. Insussistenza del potere di controllo ed eventuale annullamento dei titoli edilizi in capo alla Provincia, per contrasto dell'art. 6 L.R. 7/1987 (ora art. 53 L.R. 6.6.2008, n. 16) con l'art. 118 Cost..

3. Incompetenza. Violazione dell'art. 53 L.R. 16/2008. Violazione dell'art. 17 D. Lgs. 165/2001. Illegittimità derivata del provvedimento di delega.

4. Insussistenza dei vizi ravvisati in riferimento alla concessione edilizia n. 27/2000 del comune di Dolcedo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 49 del P.T.C.P.. Violazione e falsa applicazione dell'art. 42 del P. di F. di Dolcedo. Violazione e falsa applicazione dell'art. 30 D.P.R. 380/2001. Eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria e di presupposti. Difetto di motivazione.

5. Insussistenza di alcun interesse pubblico all'annullamento. Errato bilanciamento tra interesse pubblico ed interesse privato. Violazione di legge e, in particolare, dell'art. 53 L.R. 16/2008. Difetto di istruttoria e presupposti. Travisamento dei fatti. Eccesso di potere, difetto di motivazione.

Si è costituita in giudizio la Provincia di Imperia, controdeducendo nel merito ed instando per la reiezione del ricorso.

Con ricorso per motivi aggiunti notificato in data 13-14.12.2010 il signor Kreams Gunter ha impugnato, chiedendone la sospensione cautelare, l'ordinanza del comune di Dolcedo 20.10.2010, n. 11, di demolizione – ex art. 55 L.R. n. 16/2008 – del fabbricato edificato in forza dell'annullato permesso di costruire.

A sostegno del gravame ha riproposto, in via di invalidità derivata, i cinque motivi di ricorso già dedotti con riguardo al provvedimento provinciale di annullamento della concessione edilizia.

Con ordinanza 14.1.2011, n. 38 la Sezione ha accolto la domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione.

Con ordinanza 8 giugno 2011, n. 894 la Sezione ha disposto istruttoria, ordinando: 1) alla Provincia di Imperia, di depositare in giudizio copia della nota provinciale 7.1.2008, n. 928, di contestazione delle violazioni, indirizzata al ricorrente, con la prova dell'avvenuto recapito; 2) all'Ufficio urbanistica e pianificazione della Regione Liguria, di produrre documentata relazione, corredata dai rilievi aerofotogrammetrici della zona disponibili e dalla indicazione della zonizzazione dell'assetto insediativo di livello locale del P.T.C.P., circa lo stato dei luoghi nelle epoche precedenti e successive la realizzazione del fabbricato sul terreno censito catastalmente al foglio n. 8 mappali nn. 1174 e 1177 del comune di Dolcedo (oggetto del permesso di costruire n. 27/2000 del 23.06.2000), con specifico riguardo ai mutamenti intervenuti nel tempo sia in termini insediativi (numero complessivo dei fabbricati realizzati e delle relative opere di urbanizzazione) che morfologici.

La provincia di Imperia e la Regione Liguria hanno depositato in giudizio quanto richiesto rispettivamente in data 29.6.2011 e 29.11.2011.

Alla pubblica udienza del 9.4.2013 il ricorso é stato trattenuto dal collegio per la decisione.

DIRITTO

Il ricorso, anche a prescindere dalla sussistenza di consistenti profili di inammissibilità (non avendo il ricorrente sottoposto a specifica critica alcuni dei motivi di illegittimità indicati dalla Provincia, quali la mancanza della convenzione prevista dall'art. 42 delle norme tecniche del programma di fabbricazione del comune di Dolcedo, l'assentimento di una indebita

volumetria con destinazione accessori agricoli di mc. 393,49, in luogo dei mc. 139,86 edificabili in base all'indice di fabbricabilità della zona, il contrasto con il D.M. 1404/1968, in quanto non è rispettata la distanza minima delle nuove edificazioni dal ciglio delle strade pubbliche – cfr. T.A.R. Liguria, I, 25.10.2010, n. 10015) è infondato nel merito, come di seguito specificato.

1. Con il primo motivo il ricorrente lamenta la mancata notificazione, ex art. 53 comma 3 L.R. n. 16/2008, della preventiva contestazione delle violazioni riscontrate.

Il motivo è infondato.

In esito ad ordinanza istruttoria 8.6.2011, n. 894, la Provincia di Imperia ha infatti depositato in giudizio copia dell'atto di contestazione 7.1.2008, prot. 928, con la prova (cartolina di ricevimento) dell'avvenuta consegna al destinatario.

Tale ultimo deposito non è stato peraltro oggetto di contestazioni: la qual cosa, oltre a determinare l'infondatezza del motivo, lo colora di temerarietà.

2. Con il primo motivo il ricorrente afferma che, in conseguenza dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, sarebbe venuto meno il potere della Provincia di annullare gli atti comunali per motivi di illegittimità.

Il motivo è infondato.

Ai sensi del novellato art. 118 comma 1 Cost., “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Orbene, considerato che la normativa urbanistico-edilizia rientra nella materia “governo del territorio”, attribuita alla potestà legislativa concorrente delle regioni (art. 117 comma 3 Cost.), nulla si oppone a che tale normativa (segnatamente, gli artt. 39 D.P.R. 6.6.2001, n. 380 e 53 L.R. 6.6.2008, n. 16) preveda la possibilità di un intervento della regione – o di un ente da questa delegato – al fine di assicurare l'esercizio unitario delle relative funzioni amministrative, sulla base del principio di adeguatezza (stante la dimensione regionale dell'ordinamento urbanistico-edilizio).

In tal senso si è del resto già pronunciata la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Marche, 8.7.2003, n. 904; cfr. anche T.A.R. Liguria, II, 3.2.2010, n. 230, sulla permanente compatibilità con l'attuale assetto costituzionale dell'istituto dell'annullamento straordinario governativo di cui all'art. 138 del D. Lgs. 18.8.2000, n. 267).

3. Infondato è anche il terzo motivo di ricorso, con il quale si denuncia l'incompetenza del funzionario delegato Geom. Moraldo ad adottare un atto di competenza dirigenziale.

In realtà, va rilevato che non è configurabile un vizio di incompetenza qualora si sia in presenza non già di un atto di delega di funzioni amministrative, ma di una mera delega interorganica o di firma, che, senza alterare l'ordine delle competenze stabilito dalla legge, attribuisca al soggetto delegato il potere di sottoscrivere atti che continuano ad essere, sostanzialmente, atti dell'autorità delegante e non di quella delegata (cfr. T.A.R. Lombardia-Brescia, II, 20.5.2010, n. 2070; T.A.R. Toscana, III, 18.12.2002, n. 3372).

Nel caso di specie, stante la delega ex art. 17 comma 1-bis D. Lgs. 30.3.2001, n. 165 disposta con atto 7.5.2009, n. 24711, il provvedimento adottato dal geom. Moraldo è senz'altro imputabile alla competenza del

dirigente del settore urbanistica e difesa del territorio dell'amministrazione provinciale di Imperia.

4. Parimenti infondato è il quarto motivo di ricorso.

Giova premettere che, secondo il provvedimento impugnato, le opere in questione configurerebbero una lottizzazione abusiva ex art. 30 D.P.R. n. 380/2001, avendo trasformato una zona agricola in residenziale in contrasto con le previsioni del P.T.C.P., che fissa un regime di mantenimento per l'intera zona.

Orbene, la tesi del ricorrente si sostanzia nell'affermazione per cui, poiché l'intervento è stato realizzato nel rispetto dello strumento urbanistico a seguito di regolare concessione edilizia rilasciata dal comune di Dolcedo, non sussisterebbe la affermata lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio.

In realtà, le norme sulla lottizzazione abusiva (da ultimo, art. 30 D.P.R. 6.6.2001, n. 380) mirano a prevenire e reprimere le condotte materiali e giuridiche intese ad infittire la trama dell'edificato sul territorio, senza che sussista una previa pianificazione capace di tener conto delle conseguenze dell'edificazione in termini di esigenza di nuovi servizi ed opere di urbanizzazione, che il costruttore non ha (e non può avere) adeguatamente riscontrato.

Dunque, la fattispecie di lottizzazione abusiva si riferisce alla mancanza dell'autorizzazione specifica alla lottizzazione, inizialmente prevista dall'art. 28 della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 e confermata da tutta la legislazione statale e regionale in tema di pianificazione attuativa, sicché alcun rilievo sanante sull'abuso in questione può rivestire il rilascio di una eventuale concessione edilizia in quanto, ove manchi la specifica autorizzazione a lottizzare, la lottizzazione abusiva sussiste e deve essere

sanzionata anche se, per le singole opere facenti parte di tale lottizzazione, sia stata rilasciata una concessione edilizia (in tal senso cfr. T.A.R. Campania, IV, 10.11.2006, n. 9458, che richiama Cons. di St., V, 26.03.1996 n. 301).

Secondo quanto già più volte affermato in ambito giurisprudenziale (cfr. T.A.R. Lazio, I, 9.10.2009, nn. 9859 e 9860; TAR Puglia-Bari, III, 24.4.2008, n. 1017), la stessa formulazione dell'art. 30 del D.P.R. n. 380/01 consente di affermare che può integrare un'ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di opere in concreto idonee a stravolgere l'assetto del territorio preesistente, a realizzare un nuovo insediamento abitativo e, quindi, in ultima analisi, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione (che viene posta di fronte al fatto compiuto), sia un carico urbanistico che necessita di adeguamento degli standards.

Il concetto di "opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia" dei terreni deve essere dunque interpretato in maniera "funzionale" alla ratio della norma, il cui bene giuridico tutelato è costituito dalla necessità di preservare la potestà pianificatoria attribuita all'amministrazione nonché l'effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione (cioè il Comune), al fine di garantire una ordinata pianificazione urbanistica, un corretto uso del territorio ed uno sviluppo degli insediamenti abitativi e dei correlativi standards compatibili con le esigenze di finanza pubblica.

Da quanto detto consegue che la verifica circa la conformità della trasformazione realizzata e la sua rispondenza o meno alle previsioni delle norme urbanistiche vigenti deve essere effettuata con riferimento non già alle singole opere in cui si è compendiate la lottizzazione, eventualmente anche regolarmente assentite (giacché tale difformità è specificamente

sanzionata dagli artt. 31 e ss. D.P.R. n. 380/2001), bensì alla complessiva trasformazione edilizia che di quelle opere costituisce il frutto, sicché essa ben può mancare anche nei casi in cui per le singole opere facenti parte della lottizzazione sia stato rilasciato il permesso di costruire (così T.A.R. Bari, III, n. 1017/2008 cit.).

Ciò posto, ritiene il collegio che l'amministrazione provinciale abbia fatto buon governo delle disposizioni legislative sulla lottizzazione abusiva.

La costruzione assentita con la concessione edilizia annullata è infatti inserita, insieme ad altri trentacinque fabbricati (anch'essi oggetto del provvedimento di annullamento), in un'area di circa 25 ettari che si trova sul versante sinistro del torrente Prino, a monte della frazione di Isolalunga. Come ben sintetizzato dal provvedimento impugnato, si tratta di un'area in cui, antecedentemente alla realizzazione dei fabbricati in questione, l'edificazione era limitata ad alcuni piccoli edifici connessi alla conduzione agricola dei fondi, rispetto alla quale, con le nuove edificazioni, la costruzione di nuovi muri di terrazzamento comportanti modifiche alla morfologia originaria del terreno, la realizzazione di accessi alle singole proprietà, le sistemazioni esterne dei fabbricati a giardino, si è di fatto determinata una trasformazione da una situazione prettamente agricolo-pastorale (seppure incolta) ad una zona residenziale, in evidente contrasto sia con la pianificazione urbanistica comunale (zona agricola produttiva E3) sia – soprattutto – con le previsioni del piano territoriale di coordinamento paesistico, che prescrive un regime di mantenimento dell'insediamento sparso (IS.MA), sovvertito dall'edificazione in questione.

Appare utile, al riguardo, riportare uno stralcio – veramente illuminante - della relazione istruttoria effettuata dalla Regione Liguria e depositata il 29.11.2011, nella quale si legge che “la foto aerea sulla quale è stata

sovrapposta la zonizzazione dell'assetto insediativo di livello locale del PTCP e le fotografie aeree relative agli anni 1986, 2000, 2003, 2006 e 2011, allegate alla presente relazione, evidenziano i caratteri dell'ambito paesistico di riferimento, originariamente (stato di fatto 1986) caratterizzato da pochi episodi insediativi e progressivamente interessato (stato di fatto 2011) dalla realizzazione di una serie di singoli interventi edilizi, che si sono sviluppati in forma aggregata o per addizione lungo i tracciati di accesso, configurando mutamenti sensibili della zona sia in termini insediativi (per il numero complessivo dei fabbricati realizzati) morfologici (per le trasformazioni dovute al potenziamento del sistema viario preesistente, alla realizzazione di singoli accessi alle proprietà ed alla realizzazione di sbancamenti/riporti e nuovi muri di sostegno) e vegetazionali (per sistemazione delle aree di pertinenza a giardino con presenza in molti casi di impianti di piscine)".

Alla luce delle conferme acquisite in sede istruttoria, non può dunque sussistere alcun dubbio che la vicenda, unitariamente considerata, integri una esemplare fattispecie di lottizzazione vietata, consistente nella surrettizia trasformazione di una zona agricola in zona residenziale, mediante il rilascio di una pluralità di permessi edilizi, che vanifica definitivamente la destinazione agricola dell'area, imprimendole arbitrariamente quella residenziale.

Donde l'infondatezza del motivo.

5. Con il quinto ed ultimo motivo del ricorso introduttivo il ricorrente denuncia la mancanza di alcun interesse pubblico all'annullamento del titolo edilizio.

In realtà il provvedimento impugnato, sotto un apposito paragrafo (p. 11), si diffonde nel chiarire che permane l'interesse pubblico all'annullamento

dei titoli edilizi, in vista di una necessaria, nuova pianificazione urbanistica della zona (al fine di realizzare tutte le opere necessarie a ridurre l'impatto paesistico e a dotare l'area delle opere di urbanizzazione oggi carenti) da parte del comune di Dolcedo, e del conseguente rilascio di nuovi titoli edilizi.

Donde l'infondatezza del motivo.

Con il ricorso per motivi aggiunti il ricorrente censura l'ordinanza del comune di Dolcedo 20.10.2010, n. 11, portante l'ordine di demolizione del fabbricato edificato in forza dell'annullato permesso di costruire, riproponendo in via di illegittimità derivata i vizi già dedotti avverso il provvedimento provinciale di annullamento della concessione edilizia e per i quali, dunque, valgono tutte le considerazioni già compiutamente esposte. Le spese seguono come di regola la soccombenza, e sono liquidate in dispositivo, unitamente alle spese di verifica.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, Rigetta il ricorso ed i motivi aggiunti.

Condanna il ricorrente al pagamento, in favore della Provincia di Imperia, delle spese di giudizio, che si liquidano in € 5.000,00 (cinquemila), oltre I.V.A. e C.P.A..

Condanna il ricorrente al pagamento, in favore della Regione Liguria, delle spese di verifica, che si liquidano in complessivi € 2.000,00 (duemila).

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 9 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Santo Balba, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Angelo Vitali, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/04/2013

IL SEGRETARIO

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