



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 il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2139 del 2006, proposto da:
Agricola Maine Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avv. Franco Zambelli, Silvano Ciscato e Andrea
Faresin, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, via
Cavallotti, 22;

contro

Provincia di Vicenza, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa
dagli avv. Maria Elisabetta Bolisani, Paola Mistrorigo, Giorgio Fracasso, Paolo
Balzani, con domicilio eletto presso Antonio Sartori in Venezia-Mestre, Calle del
Sale, 33;

Comune di Vicenza, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in
giudizio;

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro pro tempore,
non costituito in giudizio;

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa

dagli avv. Luisa Londei, Enrico Specchio, con domicilio eletto presso la sede della Giunta Regionale in Venezia, Palazzo Balbi, Dorsoduro n. 3901;

per l'annullamento

del decreto del Presidente della Provincia di Vicenza dell' 11 luglio 2006 n. 31 di annullamento del permesso di costruire rilasciato dal Comune di Vicenza in data 22 febbraio 2005.

Per quanto di ragione e se necessario, dell'art. 27 delle n.t.a. del p.r.g. di Vicenza introdotte mediante la variante relativa al territorio rurale, approvata con d.g.r. 10 giugno 1997, n. 2103.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Vicenza e di Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2012 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in esame, la parte ricorrente impugnava il provvedimento indicato in epigrafe. A sostegno delle sue doglianze premetteva:

- di essere proprietaria di numerosi terreni agricoli siti nel territorio dei Comuni di Vicenza e Arcugnano ed affittati a La Valletta società agricola di Valle Nives e C. s.s.;
- in particolare, di disporre di un fondo sito nella c.d. “valletta del silenzio”, in Vicenza, in zona sottoposta a vincolo ambientale, sul quale insistono un’abitazione

ed un annesso rustico, costituito, quest'ultimo, da un fabbricato adibito all'agriturismo, da una stalla-fienile e da alcuni manufatti di carattere pertinenziale;

- che la precedente affittuaria aveva chiesto il permesso di costruire per realizzare, in ampliamento del predetto annesso rustico, una stalla ed una cantina;
- il procedimento si era concluso con il rilascio dell'autorizzazione ambientale e del permesso di costruire del 22 febbraio 2005;
- successivamente, quando l'intervento era stato già attuato quasi integralmente, con l'impugnato decreto dell' 11 luglio 2006, la Presidente della Provincia, esercitando il potere conferitole dall'art. 30 comma 2, della L.R. n. 11/2004, aveva disposto l'annullamento del permesso di costruire, sul presupposto del contrasto di quest'ultimo con l'art. 27 delle n.t.a. del p.r.g. comunale per le zone rurali, avendo l'intervento edilizio ad oggetto una nuova costruzione, come tale vietata dal citato art. 27; inoltre, il permesso di costruire era stato rilasciato in violazione del regime di salvaguardia posto dal Piano d'Area dei Monti Berici, adottato con D.G.R. del 10 marzo 2000; infine, il fabbricato era stato realizzato in parziale difformità degli elaborati di progetto allegati alla richiesta del titolo edilizio;

Instava quindi per l'annullamento dell' atto impugnato con vittoria di spese processuali.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Vicenza e la Regione Veneto, contestando in fatto e in diritto le deduzioni della ricorrente e chiedendo il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese processuali.

All'udienza del 10 ottobre 2012, il ricorso è stato assunto in decisione.

DIRITTO

La parte ricorrente ha impugnato il provvedimento in epigrafe articolando sei motivi di ricorso.

Con il primo motivo ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 2, della L.R. n. 11/2004, laddove attribuisce, non ad un dirigente, bensì

ad un organo politico come il Presidente della Provincia, il potere di annullare atti abilitativi perché illegittimi. Con il secondo motivo ha contestato l'illegittimità della norma contenuta nell'art. 27 delle n.t.a. del p.r.g. nella parte in cui subordina la realizzazione delle nuove costruzioni nelle zone rurali paesaggisticamente tutelate alla previa approvazione di un "progetto speciale" per tali zone, così bloccando, di fatto, le potenzialità edificatorie dei fondi rustici riconosciute dalla L.R. n. 24/1985. Con il terzo motivo la ricorrente ha sostenuto che il permesso di costruire rilasciato dal Comune di Vicenza non violava affatto l'art. 27 delle n.t.a., non avendo il Comune autorizzato una "nuova costruzione", bensì un ampliamento di un annesso rustico esistente, come tale consentito dallo stesso art. 27. Con i motivi quarto e sesto ha dedotto l'illegittimità del Decreto Provinciale in quanto adottato in assenza dei presupposti tipizzati dall'art. 21 nonies della legge n. 241/1990. Infine, con il quinto motivo ha contestato che il decreto di annullamento si basava anche sull'accertata difformità dei lavori dal progetto, circostanza che non poteva fondare il potere di annullamento conferito dall'art. 30 della L.R. n. 11/2004 al Presidente della Provincia, che presuppone un provvedimento illegittimo da eliminare e non un comportamento illecito da sanzionare; si configurava, pertanto uno sviamento di potere.

Il ricorso è infondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.

1. Preliminarmente, appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente con il primo motivo di ricorso.

La ricorrente sostiene che il legislatore regionale, attribuendo al Presidente della Provincia, e dunque ad un organo politico, il potere di annullamento dei permessi di costruire illegittimi, avrebbe violato l'art. 117, comma secondo, lett. p) e comma terzo, unitamente agli artt. 3 e 97 della Costituzione. In proposito, articola il seguente ragionamento: se tra i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (nel rispetto dei quali le regioni possono legiferare nelle materie di

competenza concorrente) va annoverato anche quello relativo alla ripartizione delle competenze tra organi di governo e dirigenti degli enti locali (v. art. 107 del testo unico enti locali approvato con d.lgs. n. 267/2000, nonché art. 4 del testo unico del lavoro alle dipendenze della P.A., approvato con d.lgs. n. 165/2001); se tale principio garantisce il buon andamento e l'imparzialità dell'attività della P.A.; se sulla base di tale principio gli atti di gestione devono essere assunti da organi tecnici, restando attribuiti a quelli politici solo gli atti di indirizzo e controllo politico – amministrativo, allora, contrasta con tale principio di rilevanza costituzionale l'attribuzione, da parte di una legge regionale, ad un organo politico come il Presidente della Provincia, di un potere di amministrazione attiva, come quello di annullamento dei permessi di costruire rilasciati dai comuni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi.

La tesi, pur astrattamente corretta nelle premesse, non appare convincente nelle conclusioni.

Al riguardo si osserva, in primo luogo, che l'art. 39 del D.P.R. n. 380/2001 ha attribuito genericamente alla regione il potere di annullamento dei titoli abilitativi rilasciati dal Comune. La Regione Veneto, in base all'art. 119 2° comma, con l'art. 30 comma 2 della L.R. n. 11/2004, ha poi delegato tale potere alla Provincia, individuando l'organo in concreto competente. In particolare, il legislatore regionale ha scelto di attribuire tale potere all'organo politico di vertice della Provincia.

Non si ravvedono ragioni d'incostituzionalità in tale scelta legislativa. Infatti, va considerato, in primo luogo, che il potere conferito al Presidente della Provincia è un potere straordinario di annullamento per soli motivi di legittimità. Va poi osservato che il modello di organizzazione fondato sulla separazione tra politica e amministrazione non è così rigido da non tollerare contiguità, al contrario, vi possono sempre essere dei momenti di contatto fra le due sfere. In particolare,

nella sfera delle funzioni politiche rimesse agli organi di governo, accanto alle funzioni d'indirizzo politico-amministrativo, possono coesistere, in quanto compatibili con esse e con il modello direzionale, anche dei poteri eccezionali di annullamento degli atti dirigenziali per motivi di legittimità. Si tratta, infatti, di funzioni sostitutive o di controllo poste a salvaguardia del principio di legalità, necessarie a preservare l'unità dell'ordinamento, che non comportano l'adozione diretta di scelte di amministrazione attiva. Si pensi al potere ministeriale di annullamento degli atti dei dirigenti per motivi di legittimità, previsto dall'art. 14 comma 3 del D.lgs. n. 165/2001; ovvero, proprio in materia di legislazione sugli enti locali, al potere governativo di annullamento degli atti illegittimi emessi dagli enti locali. Potere, quest'ultimo, che costituisce il corrispettivo, in ambito statale, del potere di annullamento dei permessi di costruire attribuito dall'art. 39 del D.P.R. n. 380/2001 alla Regione.

In conclusione, si deve allora ritenere che l'attribuzione al Presidente della Provincia, da parte dell'art. 30 comma 2 della L.R. n. 11/2004, del potere di annullamento per motivi di legittimità dei permessi di costruire, sia compatibile con i principi fondamentali dell'ordinamento ed in particolare con il modello organizzativo fondato sulla separazione di competenze fra la struttura politica e la struttura gestionale e amministrativa.

2. Con il secondo motivo di ricorso la ricorrente ha dedotto l'illegittimità dell'art. 27 delle n.t.a. del p.r.g. per violazione dei principi di tipicità e nominatività, nonché dell'art. 1 della l.r. n. 24/1985, poichè subordina ogni nuova edificazione nella “valletta del silenzio” all'approvazione di un atipico “progetto speciale”, così di fatto bloccando, senza limiti di tempo, in attesa dell'approvazione di uno strumento non previsto dall'ordinamento, le potestà edificatorie riconosciute dalla l. reg. n. 24/1985.

Anche tale motivo è infondato, in quanto presuppone una non condivisibile interpretazione della norma in esame. Infatti, ai sensi del terzo comma dell'art. 27 delle n.t.a., l'approvazione del progetto speciale non potrà comunque comportare nuove possibilità edificatorie per la "valletta del silenzio", in quanto in tale zona, per le sue caratteristiche storico-architettoniche, "non sono consentite nuove costruzioni" (né ora né con l'approvazione del progetto speciale); sono consentiti unicamente gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e la ristrutturazione nonché gli ampliamenti per gli edifici residenziali esistenti e per gli annessi rustici esistenti, secondo le modalità e i limiti previsti dalla L.R. del 5 marzo 1985 n. 24.

Pertanto, l'art. 27 delle n.t.a., poteva consentire, eventualmente, nel caso di specie, un ampliamento dell'annesso rustico esistente.

3. Ed infatti, a tal proposito, la ricorrente, con il terzo motivo di ricorso, ha sostenuto la legittimità del permesso di costruire annullato in quanto avente ad oggetto un ampliamento dell'annesso rustico esistente e non una nuova costruzione come invece ritenuto dal Presidente della Provincia.

In realtà, come si vede nelle fotografie rappresentative dello stato dei luoghi depositate dalla Provincia, l'intervento realizzato dalla ricorrente consiste in un edificio del tutto nuovo, realizzato su area in precedenza non edificata, non collegato con la sagoma di un edificio preesistente. Peraltro, per "ampliamento" consentito si deve intendere un'estensione materiale del fabbricato preesistente, realizzata, dunque, mediante la costruzione di un corpo edilizio contiguo al preesistente, non importa se in aderenza, in appoggio o in sopraelevazione. Viceversa, non può estendersi il significato del termine fino a ricomprendervi, come pretenderebbe la ricorrente, la costruzione di un corpo edilizio separato purchè funzionalmente collegato agli altri fabbricati che compongono l'azienda agricola. Ciò infatti contrasta sia con il concetto stesso di ampliamento edilizio, che

presuppone in ogni caso una forma di continuità fisico-spaziale rispetto al preesistente fabbricato, sia con la finalità della norma del p.r.g. ora in esame, che vietando le nuove costruzioni tranne che si tratti di ampliamenti, si prefigge lo scopo di limitare il consumo di territorio e preservare, anche per ragioni estetiche, l'unitarietà edilizia degli interventi.

4. Con il quarto e il sesto motivo, ha eccepito l'insussistenza dei presupposti per l'annullamento d'ufficio del permesso di costruire, costituiti dall'interesse pubblico attuale all'annullamento e della comparazione fra interesse pubblico e interesse privato.

In realtà l'interesse pubblico all'annullamento del titolo edilizio sussiste ed è ben esplicitato nelle motivazioni del provvedimento provinciale, dove si dà atto che la realizzazione della nuova costruzione si trova in una zona di particolare valore storico e architettonico per stessa definizione del p.r.g. comunale, e si richiama la validità della dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona del 1965, che descrive la "valletta del silenzio" come inserita in un quadro naturale di non comune bellezza panoramica.

E' allora evidente che vi è un interesse pubblico prevalente alla conservazione dell'integrità della zona e al mantenimento del suo pregio ambientale e storico architettonico, che va oltre il mero interesse al ripristino della legalità violata.

La ricorrente in proposito sostiene anche che non spetterebbe alla Provincia la competenza ad intervenire per la tutela del bene ambientale e paesaggistico, spettando essa alla Soprintendenza del Ministero per i beni e le attività culturali.

Al riguardo si osserva che la tutela dei beni paesaggistici spetta in cogestione a tutti gli enti pubblici, come previsto dal D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e paesaggistici), che all'art. 1 stabilisce che siano non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale (costituito

dai beni culturali e dai beni paesaggistici, art. 2) e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione.

Pertanto è legittimo che la Provincia sia intervenuta per salvaguardare l'interesse alla conservazione del bene ambientale e paesaggistico presente sul suo territorio.

Infine, è vero che nel provvedimento non è stata esplicitata l'attività di comparazione dell'interesse pubblico con l'interesse privato, pur astrattamente necessaria ai sensi dell'art. 21 nonies L. 241/1990, tuttavia, è anche evidente che, nel caso di specie, l'interesse alla conservazione di un'area di indubbio pregio ambientale e architettonico è sicuramente prevalente rispetto all'interesse privato allo sfruttamento economico della stessa. Inoltre, il breve lasso temporale intercorso tra il rilascio del permesso di costruire (febbraio del 2005) e la comunicazione di avvio del procedimento per l'annullamento dello stesso (novembre del 2005), è inidoneo a determinare la formazione di qualsiasi affidamento meritevole di tutela.

5. Infine appare superfluo l'esame del quinto motivo di ricorso che si appunta sulla terza ragione di annullamento del permesso di costruire, relativa alle accertate difformità dell'opera realizzata rispetto al progetto assentito. Infatti, la ragione principale sulla quale si fonda il decreto provinciale è costituita dal contrasto del permesso di costruire con l'art. 27 delle norme tecniche di attuazione del P.R.G. che, per i terreni della Valletta del silenzio non consente nuove costruzioni (v. sopra punti 2 e 3). Secondo aspetto di illegittimità del permesso di costruire richiamato nel provvedimento di annullamento è poi la violazione del regime di salvaguardia del Piano d'Area dei Monti Berici, allora in fase di approvazione, che imponeva ai comuni interessati di sospendere ogni determinazione sulle domande di concessione edilizia. Violazione, questa, pacificamente verificatasi. Pertanto, la validità di tali ragioni di annullamento del permesso di costruire consente al

provvedimento provinciale impugnato di resistere a prescindere dalla validità della terza giustificazione posta a fondamento dello stesso.

In conclusione, il ricorso deve essere rigettato.

Attesa la complessità fattuale e giuridica della vicenda, si ritiene equo disporre la compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (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 Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/11/2012

IL SEGRETARIO

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