

N. 07519/2010 REG.SEN.
N. 02356/2000 REG.RIC.
N. 02822/2000 REG.RIC.
N. 00583/2001 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti ed iscritti ai numeri di registro generale 2356 e 2822 del 2000 e 583 del 2001, proposti da:

Bonanomi Eugenio, Azienda Agricola Agostoni Enrica Rosa, rappresentati e difesi dall'avv. Umberto Grella, con domicilio eletto presso l'avv. Marcello Meoli in Milano, via Adige, 12;

contro

Comune di Perego, Regione Lombardia, Provincia di Lecco non costituiti in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensione,

quanto al ricorso n. 2356 del 2000:

dell'ordinanza di rimozione e ripristino ambientale del 31.3.2000 emessa dal Sindaco di Perego e del verbale di sopralluogo nr. 922 del 22.2.2000 a firma del tecnico comunale;

quanto al ricorso n. 2822 del 2000:

della deliberazione del Consiglio Comunale di Perego nr. 40 del 22.10.98 di nuova adozione del P.R.G. e per l'accertamento della nullità, inesistenza, inefficacia dell'atto impugnato in parte qua;

quanto al ricorso n. 583 del 2001:

della deliberazione del Consiglio Comunale di Perego nr. 27 del 30.11.00 di approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni presentate nei confronti del P.R.G. e per l'accertamento della nullità, inesistenza, inefficacia dell'atto impugnato in parte qua;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2010 il dott. Ugo De Carlo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti impugnavano con un primo ricorso l'ordinanza che gli aveva imposto una serie di adempimenti volti al ripristino ambientale con l'eliminazione di una tettoia e di due containers che erano stati posti su un terreno di proprietà del Bonanomi e condotto in locazione dalla azienda agricola Agostani Rosa, nel quale erano state allestite delle serre stagionali e vi era un deposito di foraggi autorizzati

sia dal Comune di Perego che dal Parco Regionale della Valle del Curone e di Montevicchia.

La normativa urbanistica prevede in loco solo edificazioni destinate ad attività agricole produttive a completamento di insediamenti agricoli preesistenti.

Il nuovo P.R.G. del Comune di Perego ha introdotto un nuovo azionamento R2 del terreno in questione con la conseguenza che risulta inibita qualsiasi edificazione anche a favore dell'attività agricola, in contrasto con il P.T.C. del Parco e con le norme in materia di edificazione agricola; da ciò è scaturita l'ordinanza di rimozione impugnata con sei distinti motivi di ricorso.

Il primo rileva il difetto di legittimazione passiva del Bonanomi poiché le opere da rimuovere sono state realizzate esclusivamente dall'azienda agricola conduttrice del fondo e quindi è privo di qualunque responsabilità che lo possa rendere destinatario di un ordina siffatto.

Il secondo motivo contesta la atipica riunione in un unico provvedimento di due distinti procedimenti quello per la violazione urbanistica di una costruzione effettuata senza autorizzazione e quello per la violazione paesistica che invece devono rimanere distinti; la circostanza è in sé sintomatica di un difetto di istruttoria.

Il terzo motivo segnala che il provvedimento sanzionatorio urbanistico ex art. 7 L. 47\85 è illegittimo poiché non è stato preceduto dall'avviso dell'avvio del procedimento.

Il quarto motivo sostiene che, dal momento che le modifiche da rimuovere non avevano comportato per la loro natura una trasformazione territoriale rilevante, sarebbe stata sufficiente una sanzione pecuniaria visto che si trattava di opere assentibili con semplice autorizzazione.

Il quinto motivo evidenzia come il provvedimento impugnato sia in contrasto con

le previsioni urbanistiche del P.T.C. del Parco del Curone che prevede la possibilità di realizzare opere e infrastrutture a servizio dell'azienda; peraltro tale possibilità era prevista anche in virtù del precedente strumento urbanistico del comune, mentre la modifica della zonizzazione da E agricola a R2, di rispetto ambientale ha reso possibile l'emanazione del provvedimento.

Quanto al sesto motivo esso valuta illegittimo il provvedimento anche sotto il profilo della tutela dell'interesse paesistico poiché non vi è stata alcuna garanzia procedimentale per il privato a partire dalla comunicazione dell'avvio del procedimento e per la mancanza di una valutazione circa l'inevitabilità della sanzione demolitoria per insanabile contrasto tra l'opera abusiva e i valori paesistici della zona protetta.

Il Comune non si costituiva in giudizio e alla camera di consiglio del 28.6.2000 l'istanza cautelare veniva respinta per difetto sia del fumus che del periculum.

Il secondo ricorso si prefiggeva di ottenere l'annullamento della parte del nuovo P.R.G. del 1998 che aveva modificato la zonizzazione del terreno condotto dall'Azienda agricola Agostoni Enrica Rosa sulla base di tre motivi.

Il primo riteneva che sul punto lo strumento urbanistico approvato fosse illegittimo per violazione della L.R. 86\83 in quanto in contrasto con previsioni del P.T.C. che consentivano all'imprenditore agricolo di realizzare opere ed infrastrutture al servizio dell'azienda; tale strumento assumeva altresì valenza anche sul piano della disciplina paesistica.

Il secondo motivo rileva la violazione della L.R. 93\80 che consente all'imprenditore agricolo di realizzare le infrastrutture necessarie per la coltivazione del fondo e che all'art. 4 della legge in questione prevedono la prevalenza di tale previsione su quelle degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi in contrasto con essa.

Il terzo motivo contesta che si sia proceduto ad un peggioramento della destinazione urbanistica del terreno senza adottare una specifica motivazione che giustifichi tale scelta.

Infine veniva formulata domanda di accertamento della nullità, inesistenza o inefficacia dell'atto pianificatorio poiché le norme sopraccitate impongono la sostituzione di diritto di qualsiasi norma presente negli strumenti di pianificazione urbanistica e contrastante con le previsioni in esse contenute.

Il terzo ricorso chiede l'annullamento della delibera con cui sono state approvate le controdeduzioni alle osservazioni presentate al P.R.G. del 1998 sulla base di tre motivi.

Il primo contesta l'illegittimità derivata rispetto all'atto di adozione del P.R.G.

Il secondo denuncia il difetto di motivazione rispetto alla reiezioni delle osservazioni presentate dai privati tanto più grave in quanto la nuova disciplina era peggiorativa rispetto al precedente assetto urbanistico dell'immobile per cui è causa.

Il terzo motivo lamenta la mancata ripubblicazione all'esito dell'adozione della delibera contestata poiché il comune non si era limitato a controdedurre sulle osservazioni ma aveva introdotto modifiche sia nella cartografia che nelle norme tecniche, impedendo così ai cittadini di proporre nuove osservazioni circa le modifiche apportate.

Anche in detti ricorsi tutti i soggetti evocati in giudizio non si costituivano.

E' opportuno esaminare prioritariamente le censure mosse all'ordinanza impugnata con il primo ricorso.

Il primo motivo evidenzia un difetto di legittimazione passiva del Bonamoni rispetto alle prescrizioni dell'ordinanza impugnata, ma se si esamina il provvedimento potrà facilmente ricavarsi che la destinataria delle prescrizioni è

l'Azienda agricola conduttrice. Il Bonamoni ha ricevuto in comunicazione una copia del provvedimento poiché come proprietario era giusto che venisse a conoscere circa le conseguenze che potevano scaturire dalla mancata ottemperanza.

Avendola impugnata egli ha dimostrato che ha comunque un interesse alla rimozione del provvedimento poiché il mancato adeguamento potrebbe avere conseguenze pregiudizievoli quale l'esecuzione dell'intervento in danno.

Il motivo non può, di conseguenza, essere accolto.

Il secondo motivo è parimenti infondato poiché non vi è una norma che impedisca di ordinare una condotta che contestualmente soddisfa due diversi interessi pubblici con un unico procedimento, se la competenza appartiene al medesimo soggetto pubblico.

Ugual sorte compete al terzo motivo che lamenta la mancata comunicazione di avvio del procedimento poiché trattandosi di provvedimento vincolato il contenuto non sarebbe potuto essere diverso.

Il quarto motivo non tiene conto del fatto che essendovi anche un interesse paesistico e trattandosi comunque di opere non infisse al suolo è corretto disporre la rimozione, salva la richiesta di autorizzazione in sanatoria che però evidentemente non era possibile contrastando con il nuovo strumento adottato.

Quanto al quinto motivo, i rapporti tra i due diversi strumenti urbanistici non si pongono nei termini descritti nel ricorso. Si veda in merito una recente sentenza di questo TAR sezione II (4616\09) la cui massima così recita: "Il piano territoriale di coordinamento provinciale ha natura di atto di coordinamento e di indirizzo tipico della programmazione intermedia e non è sovraordinato al Piano Regolatore Comunale, non ponendosi il rapporto tra la pianificazione provinciale e quella comunale in termini di gerarchia. In un contesto ordinamentale in cui il principio

di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall'altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata. Ciò comporta che il Comune, se non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, può però discrezionalmente concretizzarne i contenuti.”

Il sesto motivo deve essere, infine respinto, poiché, quand'anche fosse stato possibile ritenere evitabile la demolizione per la possibilità di salvaguardare il paesaggio magari limitandosi ad imporre delle prescrizioni, rimaneva comunque la impossibilità di sanare l'abuso sul piano urbanistico.

Passando all'esame del secondo ricorso, non possono essere accolti i primi due motivi di ricorso, poiché non vi è alcun contrasto tra la scelta di cambiare la zonizzazione relativamente all'area in cui si trova anche il terreno su cui si controverte e la disciplina sia del P.T.C. che delle leggi regionali 93\80 e 86\83.

Quanto al P.T.C. valgano le considerazioni appena espresse in relazione al primo ricorso, per ciò che attiene alle LL. RR. Citate si veda la sentenza T.A.R. Lombardia Brescia 1171\09 che afferma: “ l'art. 61 l.r. 12/05, stabilendo che "le disposizioni degli articoli 59 e 60 sono immediatamente prevalenti sulle norme e sulle previsioni del PGT e dei regolamenti edilizi e di igiene comunali che risultino in contrasto con le stesse", impedisce alle norma di piano di consentire in area agricola anche l'edificazione di manufatti extra agricoli (o di superare i limiti di densità fondiaria previsti dall'art. 59, co. 3, l.r. 12/05), ma non impedisce alle norme di piano di prevedere limiti (di tipologia o di cubatura) anche all'edificazione di manufatti destinati all'esercizio dell'attività agricola.”

Se si considera che l'art. 61 L.R. 12\05 ha preso il posto delle norme citate nel ricorso senza mutarne il disposto, è evidente che non su tali basi che si può annullare la previsione di piano adottata dal Comune.

Il terzo motivo evoca la mancanza di una specifica motivazione che dia conto di una scelta che si rileva penalizzante per i proprietari.

Il Consiglio Comunale di Perego ha espressamente fatto riferimento al consolidato orientamento giurisprudenziale che non richiede per gli atti generali una specifica modificazione anche quando sono disposti vincoli sulla proprietà privata se non in presenza di particolari situazioni che abbiano creato aspettative e affidamenti nei confronti di certi soggetti.

Inoltre la delibera di approvazione rinvia comunque alle motivazioni contenute nella relazione illustrativa che non è possibile esaminare perché non prodotta dai ricorrenti.

Anche tale motivo, pertanto, non merita accoglimento.

Venendo infine al terzo ricorso, il primo motivo è infondato non essendo stata rilevata alcuna illegittimità nei confronti del nuovo P.R.G..

Il secondo motivo è infondato in quanto dalla stessa documentazione prodotta dai ricorrenti si ricava che all'osservazione avanzata dalla titolare dell'azienda agricola è stato controdedotto in modo puntuale.

Il terzo motivo è inammissibile poiché i ricorrenti non spiegano in quale modo la mancata ripubblicazione del piano abbia leso i loro diritti di partecipazione procedimentale.

Sono altresì inammissibili le domande di accertamento della nullità, inesistenza o inefficacia degli atti pianificatori di cui al secondo e terzo ricorso, poiché, anche se in materia urbanistica il giudice amministrativo è fornito di giurisdizione esclusiva, le domande di accertamento quando si controverte di interessi legittimi e non di

diritti soggettivi non sono ammissibili, né nel precedente regime processuale, né nell'attuale; infatti la generale azione di accertamento, prevista dalla Commissione che ha redatto l'articolato del Codice processuale, è stata espunta nella stesura ultima del codice.

In conclusione i ricorsi sono tutti da respingere.

Non vi è materia per pronunciare sulle spese stante la mancata costituzione delle amministrazioni resistenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ,Sezione IV, definitivamente pronunciando sui ricorsi riuniti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Nulla sulle spese.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Concetta Plantamura, Referendario

Ugo De Carlo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/12/2010

IL SEGRETARIO

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