

TAR Piemonte - Sentenza n. 187/2015

Sezione Seconda - Torre Canavese - ripermetrazione ex art. 17 c.12 lett. c) LR 56/1977

N. 00187/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00180/2014 REG.RIC.

N. 00243/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 180 del 2014, proposto da:

Societa' Canavese Golf & Country Club S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Federico Videtta, con domicilio eletto presso Francesco Paolo Videtta in Torino, Via Cernaia, 30;

contro

Comune di Torre Canavese, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, con domicilio eletto presso Giorgio Santilli in Torino, Via Paolo Sacchi, 44;

sul ricorso numero di registro generale 243 del 2014, proposto da:

Societa' Canavese Golf & Country Club S.p.A., rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Federico Videtta, con domicilio eletto presso Francesco Paolo Videtta in Torino, Via Cernaia, 30;

contro

Comune di Torre Canavese, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, con domicilio eletto presso Giorgio Santilli in Torino, Via Paolo Sacchi, 44; Regione Piemonte;

per l'annullamento:

A) quanto al ricorso n. 180 del 2014:

- della deliberazione consiliare n. 25/11/2013 n. 25 recante all'oggetto "Esame e valutazione richiesta di ripermetrazione area "SP2A" del vigente P.R.G.C.";
- di tutti gli atti presupposti, precedenti, consequenziali e/o successivi.

B) quanto al ricorso n. 243 del 2014:

- dell'ordinanza 03.02.2014 n. 2, prot. 245 a firma del Responsabile dell'Ufficio Tecnico, con la quale è stata disposta la demolizione di opere abusive realizzate in parziale difformità dai permessi di costruire rilasciati alla ricorrente, con ripristino dello stato dei luoghi antecedente l'esecuzione delle opere stesse;
 - della deliberazione consiliare 25/11/2013 n. 25 recante all'oggetto "Esame e valutazione richiesta di ripermetrazione area "SP2A" del vigente P.R.G.C.";
- nonchè di tutti gli atti presupposti, precedenti, consequenziali e/o successivi;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Torre Canavese e di Comune di Torre Canavese;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 gennaio 2015 la dott.ssa Roberta Ravasio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente società Canavese Golf & Country Club è proprietaria, in Comune di Torre Canavese, di un coacervo di terreni la cui superficie si estende per circa 60 ettari, la quale, nel vigente P.R.G.C., risulta tipizzato parte quale zona SP2, destinata a servizi privati, ed in particolare ad area per campo da golf, e parte in zona SP2A, destinata ad "area per l'edificazione di costruzioni funzionali alla attività golfistica".
2. A quanto è dato comprendere fin dal 2001 venne approvato, su domanda della ricorrente, uno strumento urbanistico esecutivo perfezionatosi con la stipula di una Convenzione.
3. Nel tempo vennero poi rilasciati vari permessi di costruire: n. 7/03 per la realizzazione della Club House in legno; n. 9/03, di variante al permesso n. 7/03; n. 1/09 avente ad oggetto un ampliamento della Club House; il permesso n. 16/09, di variante al permesso n. 1/09, che consentiva un ulteriore ampliamento della Club House per la allocazione di camere e servizi igienici, nonché la realizzazione di una piscina.
4. Tutti gli anzidetti permessi riguardavano la zona SP2A, Il c.d. green, cioè il campo da golf, era invece realizzato solo nell'ambito della zona SP2.
5. Nel corso del 2013 il Comune riteneva opportuno conferire ad un consulente esterno l'incarico di verificare se la società ricorrente non fosse incorsa in eventuali abusi: il tecnico incaricato, arch. Gedda, dopo aver effettuato dei rilievi piuttosto complessi per stabilire - a quanto il Collegio ha potuto comprendere ? ove passasse, sul territorio, la linea di confine tra le zone urbanistiche SP2 e SP2A, ha concluso che sia nella realizzazione della Club House che nella realizzazione della piscina la ricorrente aveva oltrepassato i confini della zona SP2A, sconfinando nell'area SP2, dove il PRGC non consente la realizzazione di alcun tipo di costruzione. Più in dettaglio il consulente accertava che, sia nella conformazione originaria che in quella attuale, conseguente all'ampliamento del 2009, l'edificio della Club House risultava traslato di 14,50 metri rispetto a quanto rappresentato nelle tavole di progetto allegate alle richieste di permesso di costruire, con sconfinamento in zona SP2 per una lunghezza di 13,50 metri ed una superficie coperta corrispondente al 46% della totale. Quanto alla piscina, la stessa risultava traslata verso Ovest, per metri 6,50, con sconfinamento in zona sottoposta a vincolo paesaggistico nonché in zona SP2 per 6,00 metri lineari, corrispondenti al 33% della superficie complessiva della piscina stessa. Il campo da tennis e la tettoia ubicata ad Est risultavano invece realizzati come da progetto assentito, interamente in zona SP2A.
6. Di seguito a ciò è preso atto che i manufatti erano stati realizzati, comunque, nell'ambito di mappali di proprietà, la società ricorrente si avvedeva che la perimetrazione della zona SP2A, nelle cartografie del P.R.G.C., non coincideva con i confini dei mappali, nel senso che la linea di confine esistente, verso Sud, tra la zona SP2A e la zona SP2 risultava "tagliare in due" tutta una serie di mappali, che in tal modo assumevano, ancorché di modesta superficie, due differenti tipizzazioni urbanistiche.
7. Con nota protocollata l'11/03/2013, la ricorrente, allegando un parere del proprio legale, chiedeva la

zona SP2A fosse ripermetrata in modo da andare ad inglobare l'intera superficie di quei mappali che, essendo stati "tagliati in due" dalla linea di demarcazione esistente tra la zona SP2A e la zona SP2, ricadevano nell'ambito della zona SP2, mappali tra i quali dovevano includersi anche quelli sui quali insistevano gli abusi rilevati dall'arch. Gedda: benché la domanda di ripermetratura fosse in sé generica, nell'allegato parere legale si metteva in luce, tra i vari aspetti, che "la modesta ripermetratura dell'area SP2A potrebbe essere addirittura richiesta ai sensi dell'art. 17 comma 8 (n.d.r.: della legge regionale n. 56/77) che, in virtù dell'art. 38, 3° comma, stessa legge, costituirebbe di per sé precisazione delle previsioni di P.R.G.C.". Tenuto conto del fatto che la procedura di cui all'art. 17 comma 8 (rectius: comma 12) della L.R. 56/77 si perfeziona con semplice deliberazione del Consiglio Comunale, nel menzionato parere del legale si auspicava, per maggior cautela, che la ripermetratura fosse chiesta e disposta in base all'art. 17 comma 7 della L.R. 56/77, che prevede anche una approvazione regionale e che quindi richiede un iter più lungo. L'istanza effettivamente presentata, di fatto, non richiamava esplicitamente l'art. 17 comma 7 né il comma 8 (rectius: comma 12) della L.R. 56/77.

9. Su tale istanza il Consiglio Comunale si esprimeva con delibera del 25/11/2013, impugnata con il ricorso n. 180/2014 R.G., a mezzo della quale l'istanza di nuova perimetratura veniva respinta sul mero rilievo che "pur presupponendo la buona fede della società che avrebbe commesso la violazione e pur riconoscendo una certa linearità e coerenza del ragionamento fatto dalla parte istante, mancherebbero comunque, i presupposti di legge ai fini del rilascio di una valida ed ineccepibile sanatoria delle violazioni edilizie ed ambientali messe in atto in quell'area, ovvero la mancanza dell'indispensabile doppia conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia di cui all'art. 36 comma 1 del D.P.R. 380/2001, per cui appare del tutto inutile, dispendioso e quindi inopportuno procedere per la ripermetratura dell'area SP2A di cui trattasi?".

10. Con nota del 20/12/2013 del legale di parte ricorrente, indirizzata al Comune, si sosteneva la natura non essenziale delle varianti apportate ai progetti mediante le contestate opere abusive e la conseguente non necessità che le stesse fossero assistite da titolo edilizio.

11. Infine, con ordinanza del 3/02/2014, impugnata con il ricorso n. 243/2014 R.G., il Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, richiamata la delibera consiliare del 25/11/2013 e contestata la nota 20/12/2013 del legale della ricorrente, il cui contenuto veniva ritenuto non condivisibile in ragione del fatto che, comunque, non si poteva ritenere consentita la realizzazione di manufatti non compatibili con la destinazione urbanistica della zona interessata; ricordato altresì che la zona interessata dagli abusi risultava altresì gravata, in parte, da vincolo paesaggistico; tanto premesso, ordinava la demolizione delle opere abusive descritte in premessa, e cioè le opere abusive riscontrate dall'arch. Gedda.

12. Come già precisato, a mezzo del ricorso rubricato al n. 180/2014 di R.G. la società ricorrente ha impugnato la delibera consiliare del 25/11/2013, deducendone, con unico ed articolato motivo, la illegittimità per motivi sostanzialmente riconducibili ad eccesso di potere per manifesta ingiustizia e difetto di istruttoria, e per non aver considerato, l'atto impugnato: la portata limitata della modifica richiesta; la mancanza di validi motivi a sostegno della scelta, effettuata dal P.R.G.C., di tipizzare diversamente una stessa particella catastale; la rispondenza della nuova perimetratura ai fini che il Comune si era proposto di perseguire con l'approvazione del P.R.G.; la possibilità, ai sensi dell'art. 17 comma 8 (rectius: comma 12) della L.R. 56/77, di effettuare limitati adeguamenti delle previsioni di P.R.G. mediante una semplice delibera consiliare; la valenza "correttiva" della eventuale nuova

perimetrazione, ove disposta ai sensi dell'art. 17 comma 8 (rectius: comma 12) L.R. 56/77, e la conseguente efficacia ex tunc che essa avrebbe avuto, ove approvata.

13. Con il ricorso n. 243/2014 R.G., invece, la società ricorrente ha impugnato l'ordinanza di demolizione del 3/02/2014, deducendone, in sostanza, illegittimità derivata, nonché vizi propri: in particolare l'ordine di demolizione sarebbe illegittimo, quanto all'edificio, per la ragione che non sarebbe ravvisabile una difformità dal permesso di costruire licenziato, dovendosi alternativamente ipotizzare una illegittimità costituzionale dell'art. 34 D.P.R. 380/01; quanto alla piscina anche per la ragione che non sarebbe neppure apprezzabile un danno paesaggistico.

14. Il Comune di Torre Canavese si è costituito in giudizio per resistere ad entrambi i ricorsi.

15. Alla camera di consiglio del 26/03/2014, cui era chiamato il ricorso n. 243/2014, il Collegio accoglieva la domanda cautelare e per l'effetto sospendeva l'ordinanza di demolizione.

16. Entrambi i ricorsi sono infine giunti a discussione alla pubblica udienza del 14 Gennaio 2015, allorché sono stati introitati a decisione.

17. Preliminarmente il Collegio dispone la riunione dei ricorsi sopra ricordati, attesa l'evidente connessione soggettiva ed oggettiva, determinata dalla identità delle parti e dalla consequenzialità dei provvedimenti impugnati.

18. Passando all'esame di merito il Collegio ritiene che entrambi i ricorsi siano fondati e vadano accolti sul dirimente rilievo che il Comune resistente non pare aver minimamente considerato la possibilità che potesse essere approvata una ripermetrazione della zona SP2A avente valenza retroattiva, come tale utile ai fini del rilascio alla ricorrente di una sanatoria di conformità.

17.1. Va anzitutto rilevato che l'art. 17 comma 12 (e non comma 8) della L.R. 56/77 prevede una serie di situazioni che il legislatore regionale ha chiarito non dare luogo a varianti al Piano Regolatore: tra tali ipotesi si figurano "a) le correzioni di errori materiali, nonché gli atti che eliminano contrasti fra enunciazioni dello stesso strumento e per i quali sia evidente ed univoco il rimedio; b) gli adeguamenti di limitata entità della localizzazione delle aree destinate ad infrastrutture, agli spazi ed alle opere destinati a servizi sociali e ad attrezzature di interesse generale; c) gli adeguamenti di limitata entità dei perimetri delle aree sottoposte a strumento urbanistico esecutivo?..".

17.2. Ebbene, le modifiche agli elaborati di Piano Regolatore indotte dalle situazioni contemplate all'art. 17 comma 12 L.R. 56/77, ed in particolare dalle situazioni sopra ricordate, non dando luogo, ex lege, ad alcuna variante, ancorché semplificata, non possono che avere efficacia retroattiva, dal momento che gli effetti che da esse conseguono neppure possono inquadrarsi in un fenomeno modificativo, in relazione al quale soltanto può porsi il problema di individuare la decorrenza dei relativi effetti.

18. Venendo al caso di specie, non si può escludere che la ripermetrazione dell'area SP2A proposta da parte ricorrente possa essere inquadrata nell'ambito di una delle ipotesi contemplate all'art. 17 comma 2, ed in particolare in una delle situazioni sopra ricordate. Infatti è astrattamente possibile che il tracciamento della linea di demarcazione tra la zona SP2 e la zona SP2A sia frutto di un errore vertente sulla corretta individuazione dei confini dei mappali in una zona del territorio comunale che per la sua conformazione rende difficile effettuare determinate misurazioni: prova ne è il fatto che lo stesso Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale ha dovuto ricorrere all'aiuto di un esperto per stabilire che la Club House e la piscina realizzate da parte ricorrente risultavano sconfinare all'interno

della zona SP2. Allo stesso modo non si può astrattamente escludere che la ripermetrazione di che trattasi, in ragione della superficie coinvolta e della natura delle zone urbanistiche interessate (delle quali l'una é, praticamente, una sotto-zona dell'altra), possa definirsi un "adeguamento di limitata entità", sia ai fini della ricorrenza della ipotesi sub art. 17 comma 12 lett. b) che ai fini della ricorrenza della ipotesi sub art. 17 comma 12 lett. c). Il Collegio non può esprimersi al riguardo con maggior precisione, posto che, come infra si vedrà, viene qui in considerazione un potere che l'Amministrazione comunale non ha ancora esercitato e sul quale, pertanto, è precluso al Giudice Amministrativo di pronunciarsi. Si vuol però mettere in evidenza che la ripermetrazione proposta da parte ricorrente non ha caratteristiche tali da ritenerla completamente avulsa da una delle situazioni sopra ricordate, che non danno luogo a variante al Piano Regolatore, sicché il silenzio mantenuto al proposito nella delibera di Consiglio Comunale del 25/11/2013 non può spiegarsi con la manifesta infondatezza di tale prospettazione, ed appare peraltro ingiustificabile nella misura in cui: a) nel parere allegato alla istanza di ripermetrazione si invocava già chiaramente, sia pure in via subordinata, la possibilità di applicare l'art. 17 comma 12 della L.R. 56/77 (erroneamente indicato come art. 17 comma 8); b) la delibera di Consiglio Comunale del 25/11/2013 lascia trapelare, laddove riconosce "una certa linearità e coerenza di ragionamento fatto dalla parte istante", una certa condivisione degli argomenti esposti nel ricordato parere legale, che tuttavia vengono rigettati solo sul presupposto che la ripermetrazione non avrebbe consentito il rilascio della sanatoria di conformità per mancanza della c.d. doppia conformità e sulla conseguente inutilità di sostenere i costi della relativa procedura.

19. Questo ultimo passaggio della delibera in esame mette allora in evidenza un errore di valutazione giuridica compiuto dal Consiglio Comunale, il quale sembra aver annesso effetti non retroattivi a qualsivoglia tipologia di variante, senza considerare che nei casi di cui all'art. 17 comma 12 le modifiche non sono considerarsi tali e quindi i relativi effetti retroagiscono al momento della approvazione dello strumento urbanistico sul quale incidono. L'assoluto silenzio mantenuto dal Consiglio Comunale sulla possibilità di inquadrare la ripermetrazione proposta dalla società ricorrente in una delle ipotesi di cui al citato art. 17 comma 12 suggerisce che l'organo assembleare non abbia neppure esaminato tale eventualità, ed il Collegio ritiene che tale omissione sia da ascrivere all'errore di cui sopra si è detto, che evidentemente ha indotto il Consiglio Comunale a ritenere superfluo ogni ulteriore approfondimento.

20. La delibera di Consiglio Comunale del 25/11/2013, impugnata con il ricorso n. 180/2014 R.G., è dunque illegittima per violazione di legge, nonché per difetto di motivazione ed istruttoria: per non aver considerato che le varianti contemplate all'art. 17 comma 12 della L.R. 56/77 hanno effetto retroattivo; per non aver esaminato in maniera compiuta la variante proposta da parte ricorrente ai fini della sua eventuale inquadrabilità nell'ambito di una delle menzionate varianti; e comunque per non aver chiarito, nella motivazione, a quale tipologia di variante il Consiglio Comunale riconducesse quella proposta dalla società ricorrente ed a quale tipologia di variante annettesse effetti ex nunc.

21. La illegittimità della delibera di Consiglio Comunale del 25/11/2013 implica che essa va annullata: in esecuzione della presente sentenza il Consiglio Comunale è quindi chiamato a pronunciarsi, previa opportuna istruttoria ed all'occorrenza previa acquisizione di un parere dai competenti uffici della Regione, in ordine alla possibilità di inquadrare la nuova perimetrazione richiesta da parte ricorrente nell'ambito di una di quelle contemplate all'art.17 comma 12 della L.R. Piemonte n. 57/77, tenendo presente che in tal caso la nuova perimetrazione avrebbe effetti retroattivi e che ciò consentirebbe di ritenere non più sussistente l'abuso insito nella realizzazione di manufatti in zona urbanisticamente incompatibile. Eventuali ulteriori difformità dai titoli edilizi rilasciati alla ricorrente, ove sussistenti,

potrebbero quindi essere valutati anche ai fini di una sanatoria di conformità, non potendo più disconoscersi la c.d. doppia conformità (posto che non si contesta la difformità delle opere stesse alle norme vigenti nelle zone SP2A).

22. Quanto alla ordinanza di demolizione va detto che é evidente che il Responsabile dell'Ufficio Tecnico ha ritenuto opportuno di verificare, prima di ordinare la demolizione delle opere abusive, come l'istanza della ricorrente sarebbe stata valutata dal Consiglio Comunale: la delibera consigliare annullata ha quindi di fatto rivestito il ruolo di antecedente logico, e di fatto, della ordinanza di demolizione, la quale va pertanto annullata in quanto viziata in via derivata.

22.1. Non è peraltro inutile sottolineare, ai fini della riedizione della azione amministrativa, che dalla relazione dell'arch. Gedda emerge che lo sconfinamento dei manufatti nella zona SP2 è da ascrivere non solo alla duplice tipizzazione impressa ad alcuni mappali, ma anche alla circostanza che di fatto i manufatti risultavano realizzati in posizione diversa da quella indicata nelle tavole progettuali, posizione che se rispettata avrebbe evitato l'anzidetto sconfinamento. L'assunto di parte ricorrente secondo il quale la mera traslazione di un edificio non integrerebbe, se contenuta entro certi limiti, abuso edilizio non è condivisa dal Collegio, per la ragione che la diversa allocazione di un manufatto può astrattamente comportare - come del resto accaduto nel caso di specie - la violazione di vincoli o prescrizioni di vario tipo (ad esempio: il vincolo di rispetto stradale; il vincolo di rispetto cimiteriale; le distanze legali da osservarsi dai confini o tra edifici), di guisa che anche la mera traslazione di poche decine di centimetri può in concreto rivelarsi difforme dalla normativa vigente. Se ed in che misura una traslazione sia possibile non può che essere accertato caso per caso, e risulta pertanto irragionevole affermare a priori la legalità di simili traslazioni se contenute in determinate percentuali, tenendo presente che ai sensi dell'art. 32 comma 2-ter del D.P.R. 380/01, lo scostamento da certi parametri, tra cui anche le distanze, è tollerato solo nei limiti del 2%: è quindi necessario che ogni traslazione sia preventivamente assentita da un titolo edilizio, all'occorrenza in variante a quello già rilasciato, in modo da consentire agli organi comunali l'esercizio della dovuta attività di vigilanza sulla attività edilizia e di prevenzione dei relativi abusi.

22.2. Nel caso di specie, essendo sostanzialmente incontestato che una traslazione dei manufatti si è verificata, l'Ufficio Tecnico ha correttamente contestato una difformità dai titoli edilizi, che nel caso di specie, ed alla attualità, risulta non sanabile nella parte in cui le opere abusive ricadono in zona SP2.

23. I ricorsi di cui in epigrafe vanno conclusivamente accolti con annullamento degli atti oggetto di impugnativa, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti.

24. La parziale soccombenza e la peculiarità della vicenda giustifica comunque la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- dispone la riunione del ricorso n. 243/2014 R.G. al fascicolo n. 180/2014 R.G.;
- accoglie entrambi i ricorsi e per l'effetto annulla la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Torre Canavese n. 25 del 25/11/2013 e la ordinanza del Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune medesimo del 03.02.2014, n. 2, prot. 245, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario, Estensore

Antonino Masaracchia, Primo Referendario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA II 30/01/2015

[Fonte: [mdp.giustizia-amministrativa.it](http://mdp.giustizia-amministrativa.it/?schema=tar_to,nrg=201400243) ? schema=tar_to, nrg=201400243 (riunito con nrg=201400180),
nomeFile=201500187_01.html]