



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

n. 798/2010 Reg. Dec.

n. 4137/2009 Reg. Ric.

ha pronunciato la presente

DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4137 del 2009, proposto da Lorenzo III s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Erminio Mazzucco e Angelo Clarizia, ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, via Principessa Clotilde n. 2, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

contro

Comune di Cortina d'Ampezzo, in persona del sindaco legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Vittorio Domenichelli, Guido Zago e Luigi Manzi, ed elettivamente domiciliato presso quest'ultimo in Roma, via F. Confalonieri n. 5, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

e con l'intervento di

Regione Veneto, in persona del presidente legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Franca Caprioglio, Ezio Zanon e Fabio

Lorenzoni, ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, via del Viminale n. 43, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 1353 del 30 aprile 2009;

visto il ricorso in appello, con i relativi allegati,

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

relatore all'udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2009 il consigliere Diego Sabatino;

uditi per le parti gli avvocati Angelo Clarizia, Andrea Reggio D'Aci, su delega di Luigi Manzi, Fabio Lorenzoni, ed Ezio Zanon;

considerato in fatto e ritenuto in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 4137 del 2009, Lorenzo III s.r.l. proponeva appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 1353 del 30 aprile 2009 con la quale era stato in parte respinto ed in parte dichiarato inammissibile il ricorso proposto contro il Comune di Cortina d'Ampezzo per l'annullamento della delibera di Consiglio Comunale del Comune di Cortina d'Ampezzo (BL) tenutasi nell'adunanza straordinaria di prima convocazione in seduta pubblica, di cui al verbale di deliberazione del 19/03/2009, pubblicata in data 27/03/2009, avente ad oggetto: "Variante normativa ex art. 50, 4° comma della L.R. 61/1985 di adeguamento delle N.T.A. del P.R.G. alle disposizioni della L.R. 11/2004 sulla edificazione delle zone agricole. Adozione", compresi anche la relazione tecnica allegato "A" del 16/03/2009 prot. 4841/20098

e l'allegato "B" intitolato "Testo delle modifiche proposte nelle N.T.A." entrambi parte integrante della delibera, con la quale sono state adottate le modifiche ed integrazioni agli artt. 25, 26, 27 delle N.T.A. del P.R.G. vigente indicate nei suddetti allegati A, B, fatti salvi gli interventi previsti dall'art. 5 L.R. n. 18/2006 nel rispetto delle modalità ivi indicate, confermando, altresì, le linee guida approvate con delibera di Giunta n. 101/2008; il parere legale datato 12/03/2009 prot. 4837, con la quale vengono esaminati gli aspetti giuridici della normativa in oggetto; la proposta della Commissione Consigliare nella seduta del 12/03/2009; le linee guida approvate con delibera di Giunta del 04/06/2008 n. 101 avente ad oggetto "indirizzi operativi sul recupero del patrimonio edilizio montano esistente".

A sostegno delle doglianze proposte dinanzi al giudice di prime cure, la parte ricorrente aveva premesso di aver presentato al Comune di Cortina in data 28 luglio 2008 domanda di permesso di costruire avente ad oggetto l'ampliamento di un preesistente fabbricato destinato ad uso residenziale sito a Cortina d'Ampezzo in zona agricola.

La variante impugnata ha inteso adeguare le norme tecniche del P.R.G. alle disposizioni della legge regionale n° 11 del 2004 sull'edificazione nelle zone agricole.

L'introduzione di tali norme tecniche precluderebbe alla ricorrente di ottenere l'ampliamento di cui sopra. In particolare il punto 3.7 dell'art. 26 delle N.T.A. del P.R.G. stabilisce che fino all'approvazione del PAT e del conseguente piano degli interventi la facoltà di ampliamento dei fabbricati in zona agricola, prevista dal comma 5 dell'art. 44 della legge n° 11 del 2004 per "le case di abitazione fino ad un limite massimo di 800 metri cubi comprensivi dell'esistente", è consentita esclusivamente nell'ambito degli interventi dichiarati funzionali alla conduzione dell'azienda agricola. Gli interventi dovranno essere richiesti da imprenditori

agricoli aventi i requisiti soggettivi elencati dal comma 2 dell'art. 44 della legge regionale n° 11 del 2004.

Riteneva pertanto illegittima la delibera in questione, chiedendone l'annullamento. Costitutosi il Comune di Cortina d'Ampezzo, il ricorso veniva deciso con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le ragioni proposte, ricostruendo il contenuto volitivo della norma regionale posta a fondamento della decisione comunale in senso conforme alla delibera gravata.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenziava l'erroneità della sentenza, fondamentalmente perché contraria alle regole di ermeneutica giuridica.

Nel giudizio di appello, si costituiva il Comune di Cortina d'Ampezzo chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

Dispiegava altresì intervento anche la Regione Veneto

All'udienza del 12 giugno 2009, l'istanza cautelare veniva respinta con ordinanza n. 3050/2009.

Alla pubblica udienza del 1 dicembre 2009, il ricorso è stato discusso ed assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.
2. - Con il primo motivo di diritto, la ricorrente lamenta illegittimità per violazione di legge e falsa applicazione, in particolare della Costituzione, della legge 5 giugno 2003 n. 131 e della legge regionale Veneto 23 aprile 2004 n. 11, oltre ad altri testi normativi.

In dettaglio, si sostiene che l'interpretazione data dal TAR dell'art. 44 della legge regionale Veneto 23 aprile 2004 n. 11 "Norme per il governo del territorio", come modificato dalla legge regionale n. 4 del 2008, non abbia tenuto conto del tenore letterale della disposizione né dell'evoluzione della norma che, al contrario di

quanto ritenuto dal primo giudice, ha una funzione ampliativa delle potestà edificatorie nelle aree in questione.

2.1. - La doglianza non ha pregio.

La norma su cui si verte è l'art. 44 "Edificabilità" della legge regionale Veneto 23 aprile 2004 n. 11 "Norme per il governo del territorio", come modificato dalla legge regionale n. 4 del 2008, che recita:

"1. Nella zona agricola sono ammessi, in attuazione di quanto previsto dal PAT e dal PI, esclusivamente interventi edilizi in funzione dell'attività agricola, siano essi destinati alla residenza che a strutture agricolo-produttive così come definite con provvedimento della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera d), n. 3.

2. Gli interventi di cui al comma 1 sono consentiti, sulla base di un piano aziendale, esclusivamente all'imprenditore agricolo titolare di un'azienda agricola con i seguenti requisiti minimi:

a) iscrizione all'anagrafe regionale nell'ambito del Sistema Informativo del Settore Primario (SISP) di cui all'articolo 11 della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 40 "Nuove norme per gli interventi in agricoltura" e successive modificazioni;

b) occupazione di almeno una unità lavorativa a tempo pieno regolarmente iscritta nei ruoli previdenziali agricoli presso l'INPS; tale requisito non è richiesto per le aziende agricole ubicate nelle zone montane di cui alla legge regionale 9 settembre 1999, n. 39 «Modifica della legge regionale 3 luglio 1992, n. 19 "Norme sull'istituzione e il funzionamento delle comunità montane"» e successive modificazioni;

c) redditività minima definita sulla base dei parametri fissati dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera d), n. 1.

2-bis. Gli interventi di cui al comma 1 sono consentiti agli imprenditori agricoli, in deroga ai requisiti di cui al comma 2, qualora si rendano necessari per

l'adeguamento ad obblighi derivanti da normative regionali, statali o comunitarie riguardanti la tutela dell'ambiente, il rispetto dei requisiti igienico-sanitari e l'assicurazione del benessere degli animali.

2-ter. Al fine di garantire la tutela delle differenti realtà socio-economiche e agro-ambientali presenti nel territorio, in deroga ai requisiti di cui al comma 2, gli interventi edilizi destinati a strutture agricolo-produttive di cui al comma 1 sono consentiti, qualora siano realizzati dalle Regole di cui alla legge regionale 19 agosto 1996, n. 26 "Riordino delle Regole", da fondazioni ed istituti nonché dagli enti pubblici territoriali e da società o enti dagli stessi costituiti o prevalentemente partecipati.

3. Il piano aziendale di cui al comma 2, redatto da un tecnico abilitato del settore secondo i parametri indicati dal provvedimento di cui all'articolo 50, comma 1, lettera d), n. 2, è approvato dall'ispettorato regionale dell'agricoltura (IRA) e contiene in particolare:

- a) la certificazione dei requisiti di cui al comma 2;
- b) la descrizione analitica dei fattori costitutivi l'azienda agricola: numero di occupati, dettaglio delle superfici, delle coltivazioni, degli allevamenti, delle produzioni realizzate, delle attività connesse e dei fabbricati esistenti;
- c) la descrizione dettagliata degli interventi edilizi, residenziali o agricolo-produttivi che si ritengono necessari per l'azienda agricola, con l'indicazione dei tempi e delle fasi della loro realizzazione, nonché la dichiarazione che nell'azienda agricola non sussistono edifici recuperabili ai fini richiesti. Per gli interventi con finalità agricolo-produttive il piano deve dimostrare analiticamente la congruità del loro dimensionamento rispetto alle attività aziendali.

3-bis. Al fine di garantire l'insediamento di giovani in agricoltura sono consentiti gli interventi di cui al comma 1 in deroga ai requisiti di cui al comma 2 e, limitatamente alle iniziative del Programma di sviluppo rurale 2007-2013 riferite al

pacchetto giovani relative agli interventi edilizi destinati a strutture agricolo-produttive, l'approvazione del piano aziendale per lo sviluppo dell'impresa, ai fini del finanziamento a valere sul fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEARS), sostituisce l'approvazione del piano aziendale prevista dal comma 3.

4. Gli interventi di cui al comma 1 sono consentiti:

a) per l'ampliamento di case di abitazione esistenti, fatto salvo quanto previsto al comma 5, fino a 200 mc. per ogni familiare e/o addetto regolarmente occupato come unità lavoro, documentabile con l'iscrizione agli specifici ruoli previdenziali presso l'INPS, e comunque non oltre 1.200 mc.

a-bis) per usi agrituristici, ai richiedenti aventi titolo ai sensi della normativa vigente, l'ampliamento delle case di abitazione fino a 1.200 mc., comprensivi dell'esistente, anche in aderenza alla parte rustica presente.

b) per nuove case di abitazione, qualora non esistenti nell'azienda agricola, fino ad un limite di 600 mc. per ogni azienda agricola, ampliabili di 100 mc. per ogni familiare e/o addetto regolarmente occupato come unità lavoro, documentabile con l'iscrizione agli specifici ruoli previdenziali presso l'INPS, e comunque non oltre 1200 mc.;

c) per le strutture agricolo-produttive con il limite della loro funzionalità e congruità rispetto alle attività aziendali, fatte salve eventuali scelte più restrittive del piano di assetto del territorio.

5. Gli interventi di recupero dei fabbricati esistenti in zona agricola sono disciplinati dal PAT e dal PI ai sensi dell'articolo 43. Sono sempre consentiti gli interventi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia" e successive modificazioni, nonché l'ampliamento di case di abitazione fino ad un limite massimo di 800 mc.

comprensivi dell'esistente, purché eseguiti nel rispetto integrale della tipologia originaria.

5-bis. Al fine di garantire completezza all'offerta turistica nel territorio agricolo è sempre consentita la realizzazione di piscine da parte delle aziende agrituristiche in deroga ai requisiti di cui al comma 2 e, in deroga ai requisiti di cui ai commi 2 e 3, da parte delle attività ricettive a conduzione familiare - bed & breakfast, delle unità abitative ammobiliate ad uso turistico, nonché delle attività ricettive in residenze rurali, di cui rispettivamente alle lettere c), d) e f) del comma 1 dell'articolo 25 della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo".

5-ter. I comuni, in deroga a quanto stabilito ai commi 2 e 3, disciplinano nel PI la realizzazione di modesti manufatti realizzati in legno privi di qualsiasi fondazione stabile e pertanto di palese removibilità, necessari per il ricovero di piccoli animali, degli animali da bassa corte, da affezione o di utilizzo esclusivamente familiare, nonché per il ricovero delle attrezzature necessarie alla conduzione del fondo.

6. La realizzazione di serre fisse è consentita all'imprenditore agricolo nei limiti di copertura del 50% del fondo di proprietà o disponibilità e nel rispetto delle modalità costruttive di cui all'articolo 43, comma 2, lettera e). Si intendono per serre fisse le strutture stabilmente infisse al suolo e destinate esclusivamente alla protezione e copertura delle colture; le serre fisse volte alla protezione o forzatura delle colture e le serre mobili possono essere installate senza i limiti stabiliti dal presente comma.

7. I fabbricati per insediamenti di tipo agro-industriale non possono essere ubicati in zona agricola, dovendo il piano degli interventi (PI) individuare a tale scopo specifiche aree nelle zone industriali. Le serre mobili destinate ad uso temporaneo sono installate senza il permesso di costruire, sempre che siano realizzate senza opere murarie fuori terra. La Giunta regionale, avvalendosi di una apposita

commissione di esperti, individua le caratteristiche tecnologiche che distinguono le diverse tipologie di serre, nonché gli elementi accessori al loro funzionamento; il PI nell'individuazione di cui all'articolo 43, comma 2, lettera e), si attiene alle indicazioni contenute nel provvedimento della Giunta regionale.

7-bis. Le società e le cooperative agricole, di trasformazione e/o commercializzazione dei prodotti derivanti dalle aziende dei soci, possono realizzare in zona agricola, impianti per la produzione di energie da fonti rinnovabili e assimilate in deroga al comma 2.

8. La realizzazione di strutture agricolo-produttive destinate ad allevamento, ferma restando la normativa vigente in materia igienico-sanitaria, è consentita previo rilascio di uno specifico parere da parte dell'unità locale socio-sanitaria competente per territorio che attesti la compatibilità ambientale e sanitaria dell'intervento con gli allevamenti esistenti, in conformità ai parametri individuati nel provvedimento della Giunta regionale di cui all'articolo 50, comma 1, lettera d), n. 4.

9. La realizzazione di allevamenti zootecnico-intensivi è consentita, nel rispetto della disciplina dettata dal provvedimento di cui all'articolo 50, comma 1, lettera d), n. 5. Per allevamento zootecnico-intensivo si intende il complesso delle strutture edilizie e degli impianti a ciò destinati, organizzati anche in forma industriale, non collegati con nesso funzionale ad una azienda agricola.

10. Non è consentita la nuova edificazione nelle aree boscate e al di sopra dei 1.300 m., fatta salva per queste ultime aree la realizzazione di malghe, rifugi e bivacchi alpini. Nelle aree di montagna il limite dei 1.600 m. può essere derogato secondo le indicazioni contenute nel provvedimento di cui all'articolo 50, comma 1, lettera d), n. 6.”

L'articolo, la cui complessità è evidente e che si è ritenuto di riportare per intero proprio in relazione alla difficoltà di coordinamento, è letto dalla parte appellante nel senso di ritenere che la previsione del comma 5 (“Sono sempre consentiti gli

interventi di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia" e successive modificazioni, nonché l'ampliamento di case di abitazione fino ad un limite massimo di 800 mc. comprensivi dell'esistente, purché eseguiti nel rispetto integrale della tipologia originaria”) sia da considerarsi autoapplicativa, e quindi del tutto slegata dal contesto in cui viene a trovarsi, ossia in un articolo che regola l'edificabilità nelle aree agricole, imponendo per le altre situazioni disciplinate un complesso di prescrizioni, modalità e presupposti che nel caso indicato dall'appellante non avrebbero invece ragione di esistere.

La lettura operata dall'appellante non può essere condivisa.

Come bene evidenzia il giudice di prime cure, “il comma 5 dell'art. 44 della legge regionale n° 11 del 2004 si inserisce all'interno della norma che prescrive che nella zona agricola sono ammessi, in attuazione di quanto previsto dal PAT e dal PI, esclusivamente interventi edilizi in funzione dell'attività agricola. Tali interventi sono consentiti, sulla base di un piano aziendale, esclusivamente all'imprenditore agricolo titolare di un'azienda agricola (art. 44 commi 1 e 2 della legge regionale n° 11 del 2004). La ricorrente, non avendo i requisiti soggettivi previsti, né avendo dimostrato che l'ampliamento è funzionale all'attività agricola, non lo può ottenere”.

Tale soluzione, che la Sezione ritiene di dover condividere, si fonda su una valutazione degli stessi dati proposti dall'appellante che però conducono ad esiti valutativi diametralmente opposti.

Nella citata legge regionale, dopo che l'art. 43 viene a stabilire i principi di tutela delle aree agricole a mezzo della pianificazione comunale, l'art. 44 in disamina si assume il compito di disciplinare l'edificabilità nel territorio rurale, dimostrando una singolare attenzione del legislatore regionale alle modalità con cui verranno

realizzati gli insediamenti. Il tema dell'edificabilità è quindi guardato sotto la duplice ottica della nuova edificabilità e dell'attività di recupero del patrimonio esistente.

Certamente il legislatore abbraccia una concezione estremamente rigorosa delle costruzioni in zona agricola, tanto da impedire del tutto nuovi interventi che non siano funzionali all'attività agricola, e quindi vieta espressamente, a chi non abbia i requisiti previsti, qualsiasi tipo di realizzazione che sia assimilabile al concetto di intervento edilizio.

La detta rigidità della norma, l'espressa previsione di una oggettivazione dei requisiti legittimanti le nuove costruzioni, la ratio di tutela implicita negli articoli 43 e 44 in disamina, spingono a ritenere del tutto anomala la lettura che del comma 5 vuole farne l'appellante.

Ed in effetti, in un coacervo normativo di tale significatività, coeso e teso alla tutela delle aree in questione, appare quanto meno azzardato ritenere che il legislatore regionale, utilizzando l'avverbio "sempre" nel citato comma 5, abbia voluto di fatto mettere in ombra tutto l'impianto normativo e consentire gli ampliamenti voluti dall'appellante senza alcun riguardo alla situazione soggettiva dei richiedenti.

Vero è invece che la norma in questione si pone nel solco dell'intera legge, per cui il comma 5 non è norma di favore in relazione a tutte le categorie di proprietari di immobili nelle aree in questione, ma è solo meccanismo di agevolazione dei soggetti che, in possesso dei requisiti soggettivi ivi indicati, non intendono tuttavia realizzare le opere di maggiore complessità collegate allo sviluppo di un piano aziendale o degli altri presupposti stringenti indicati dall'art. 44.

La doglianza va quindi respinta.

3. - Con il secondo motivo di diritto, viene dedotta la violazione dell'art. 50 della legge regionale Veneto 27 giugno 1985 n. 61, in quanto la variante avrebbe

introdotto elementi nuovi, tra quelli previsti dalla citata legge regionale, senza seguire correttamente il modulo procedimentale ivi previsto.

3.1. - La doglianza non può essere condivisa.

Il citato art. 50 della legge regionale Veneto 27 giugno 1985 n. 61 disciplina le varianti parziali, indicate come tutte le varianti del piano regolatore generale diverse da quelle generali, previste nell'articolo precedente, ed individua le modalità con cui sono adottate e approvate (cioè con lo stesso procedimento del piano originario) ed i loro contenuti (gli obiettivi da perseguire e devono contenere l'aggiornamento dello stato di fatto, la verifica dei rapporti e limiti di dimensionamento e lo stato di attuazione del piano).

Tuttavia, al comma 4, la stessa norma prevede una procedura agevolata per le varianti parziali i cui contenuti sono fissati dallo stesso comma, escludendole di fatto dal rispetto delle previsioni di cui ai commi 2 e 3.

Pertanto, appare corretta la ricostruzione del giudice di prime cure che, evidenziando come tramite la variante “non sono stati introdotti indici di edificabilità, nuove definizioni, nuove modalità di calcolo degli indici e dei parametri urbanistici, nuove destinazioni d’uso o modalità d’attuazione”, ha affermato che non sussiste la lamentata violazione del comma 2 dell’art. 50, mancandone nel caso i presupposti applicativi e positivamente disciplinati.

4. - Con il terzo motivo di ricorso, si evidenzia la carenza motivazionale della variante, sottolineando come la stessa, se ritenuta meramente applicativa della normativa regionale, non avrebbe avuto ragion d’essere, mentre al contrario essa avrebbe contenuto innovativo ed illogico.

4.1. - La censura va respinta.

La Sezione condivide la valutazione operata dal giudice di prime cure sul contenuto vincolato della variante che, fondamentalmente, si limita ad applicare al caso concreto la disciplina regionale.

Gli elementi di censura evidenziati dall'appellante, in merito agli obiettivi prefissati, alle tecniche utilizzate, al procedimento seguito, appaiono conformi alla interpretazione data all'art. 44 comma 5 della legge regionale Veneto 23 aprile 2004 n. 11 "Norme per il governo del territorio" e sopra già esaminata.

Deve quindi confermarsi che la variante in esame, imponendo una lettura restrittiva delle possibilità edificatorie in esame, si pone perfettamente in linea con la legge regionale, introducendo elementi di dettaglio e non apparendo per nulla incisa dagli elementi di illegittimità dedotti.

5. - Le ragioni appena evidenziate conducono al rigetto anche del quinto motivo di ricorso, in cui si deduce l'illegittimità della delibera per eccesso di potere, trattandosi di un improprio utilizzo degli strumenti urbanistici per impedire la realizzazione di un intervento edilizio già assentito.

5.1. - La doglianza va respinta.

Anche in relazione a questo ultimo profilo, non può che ribadirsi come il provvedimento gravato si sia posto in linea con la legge regionale, facendo quindi venire meno ogni possibilità di individuare un profilo di eccesso di potere, stante il riferimento quasi pedissequo ai contenuti della legge regionale.

6. - L'appello va quindi respinto. Sussistono peraltro motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, determinati dalla complessità della questione e dalla sua novità.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge l'appello n. 4137 del 2009;
2. Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2009, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Gaetano Trotta, Presidente

Pier Luigi Lodi, Consigliere

Antonino Anastasi, Consigliere

Anna Leoni, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Il Segretario

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/02/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

Il Dirigente della Sezione