

Beni Ambientali.

Il paesaggio rappresenta un bene primario ed assoluto prevalente rispetto a qualunque altro interesse

**Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2222, del 29 aprile 2014
Beni Ambientali.**

Il paesaggio rappresenta un bene primario ed assoluto prevalente rispetto a qualunque altro interesse.

Come è noto, sotto il profilo costituzionale l'art. 9 Cost. introduce la tutela del "paesaggio" tra le disposizioni fondamentali. Il concetto non va però limitato al significato meramente estetico di "bellezza naturale" ma deve essere considerato come bene "primario" ed "assoluto", in quanto abbraccia l'insieme "dei valori inerenti il territorio" concernenti l'ambiente, l'eco-sistema ed i beni culturali che devono essere tutelati nel loro complesso, e non solamente nei singoli elementi che la compongono. Il paesaggio rappresenta un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e, quindi, deve essere anteposto alle esigenze urbanistico-edilizie. Il piano paesaggistico costituisce una valutazione ex ante della tipologia e dell'incidenza qualitativa degli interventi ammissibili in funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela per cui i relativi precetti devono essere orientati nel senso di assicurare la tutela del paesaggio per assicurare la conservazione di quei valori che fondano l'identità stessa della nazione. (Segnalazione e massima a cura di F. Albanese)

N. 02222/2014REG.PROV.COLL.

N. 06044/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 6044 del 2012, proposto da:
Aida Srl, rappresentato e difeso dagli avv.ti Angelo Clarizia, Giovanni Gerbi, Giovanni Mangialardi, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde N.2;

contro

Anna Maria Fedi in proprio e in Q.tà di Presidente del Wwf di Savona, rappresentato e difeso dagli avv.ti Daniele Granara, Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;
Aureliana Leppori, Francesco Airaldi, Angelina Moro, Alida Depase, Ivana Parodi, Federico Bellenghi, Leonardo Di Vita, Isabella Tomati, Giuseppina Fizzotti, Valeria Ponzone, Giancarlo Ghisalberti, Marisa Gaibisso, Angela Collini, Francesco Vasco, Pierdomenico Cazulini, Paola Schivo, Agostino Schivo, Franca Oliva, Renata Bruni, Monica Barbera, Marina Tiro, Claudia Tosonotti, Marisa Guerra, Giuseppe Pelle, Valentina Siri, Arianna Oneto, Silvia Amoretti, Marco Zanardi, Paolo Battistelli, Stefania Rosso, Angelo Galtieri, Pietro Nattero, Roberto Fava, Ernesto Carbone, Ines Antonucci, Gian Pietro Ferrari, Silvana Caprile, Lisandro Pellegrini, Sabrina Marchiano, Franco Enrico, Vincenzo Fabbri, Giorgio Barbera, Giovanna Gandolfo, Giliانا Rana, Alberto Piazza, Casimiro Luzzo, Stefano Gatti, Manuela Nattero, Franco Boggiano, Giovanni Battista Piacentino, Bianca Benvenuto, Zoe Mellini, Emilia Fugassa, Maurizio Zanardi, Federico Russo, Biancamaria Carlini, Enrica Carlini, Maria Barberis, Marianna Pochettino, Marina Ravero, Emanuele Baudoino, Marina Balduzzi, Gemma Aschero, Emanuela Nattero, Francesco Siri, Giovanna Basso, Germana Romano, Alessandra Barbera, Diego Mallamaci, Giuliana Tomati, Ida Epinot, Maria Maddalena Trifoglio, Maria Grazia Zoda, Alessandra Ciccioni, Maddalena Errino, Rosella Schivo, Alessandra Cristoforoni, Alessandra Bogliolo, Anna Maria Gabardi, Rocco Marrella, Jory Fedele, Nadia Panzeri, Adele Abbo, Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature-Wwf Italia Ong Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Daniele Granara, con domicilio eletto presso Federico Tedeschini in Roma, largo Messico, 7;

nei confronti di

Comune di Alassio, Regione Liguria, Provincia di Savona, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti nel presente giudizio; Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali, in persona del Ministro pro tempore, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del Ministro pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA - GENOVA: SEZIONE I n. 00905/2012, resa tra le parti, concernente approvazione progetto urbanistico operativo

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e di Anna Maria Fedi in proprio e in qualità di Presidente del Wwf di Savona e di Aureliana Leppori e di Francesco Airaldi e di Angelina Moro e di Alida Depase e di Ivana Parodi e di Federico Bellenghi e di Leonardo Di Vita e di Isabella Tomati e di Giuseppina Fizzotti e di Valeria Ponzone e di Giancarlo Ghisalberti e di Marisa Gaibisso e di Angela Collini e di Francesco Vasco e di Pierdomenico Cazulini e di Paola Schivo e di Agostino Schivo e di Franca Oliva e di Renata Bruni e di Monica Barbera e di Marina Tiro e di Claudia Tosonotti e di Marisa Guerra e di Giuseppe Pelle e di Valentina Siri e di Arianna Oneto e di Silvia Amoretti e di Marco Zanardi e di Paolo Battistelli e di Stefania Rosso e di Angelo Galtieri e di Pietro Nattero e di Roberto Fava e di Ernesto Carbone e di Ines Antonucci e di Gian Pietro Ferrari e di Silvana Caprile e di Lisandro Pellegrini e di Sabrina Marchiano e di Franco Enrico e di Vincenzo Fabbri e di Giorgio Barbera e di Giovanna Gandolfo e di Giliana Rana e di Alberto Piazza e di Casimiro Luzzo e di Stefano Gatti e di Manuela Nattero e di Franco Boggiano e di Giovanni Battista Piacentino e di Bianca Benvenuto e di Zoe Mellini e di Emilia Fugassa e di Maurizio Zanardi e di Federico Russo e di Biancamaria Carlini e di Enrica Carlini e di Maria Barberis e di Marianna Pochettino e di Marina Ravero e di Emanuele Baudoino e di Marina Balduzzi e di Gemma Aschero e di Emanuela Nattero e di Francesco Siri e di Giovanna Basso e di Germana Romano e di Alessandra Barbera e di Diego Mallamaci e di Giuliana Tomati e di Ida Epinet e di Maria Maddalena Trifoglio e di Maria Grazia Zoda e di Alessandra Ciccioni e di Maddalena Errino e di Rosella Schivo e di Alessandra Cristoforoni e di Alessandra Bogliolo e di Anna Maria Gabardi e di Rocco Marrella e di Jory Fedele e di Nadia Panzeri e di Adele Abbo e di Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature-Wwf Italia Ong Onlus;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2013 il Cons. Umberto Realfonzo e uditi per le parti gli avvocati Angelo Clarizia, Giovanni Mangialardi e Daniele Granara;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente gravame la società AIDA impugna la sentenza del TAR Liguria con cui sono stati annullati i provvedimenti del Comune di Alassio:

a) n. 12704/2011, di conclusione del procedimento di approvazione del progetto di P.U.O. di iniziativa privata presentato dalla società Aida s.r.l. che prevedeva in dettaglio:

-- la ristrutturazione edilizia: dell'intera Villa Brunati con la realizzazione ex novo di sei unità residenziali (per mq. 861,30 di cui mq. 31,51 trasferiti dalla cubatura di uno dei bungalow da demolirsi); della relativa dependance di mq. 212,11 (con la reazione di due unità residenziali); e dell'edificio prospiciente la passeggiata a mare (di mq. 34,41);

- la realizzazione su sedime diverso di un nuovo edificio ripartito in otto unità residenziali (per complessivi di mq. 690,53 derivanti dall'accorpamento della cubatura derivante dalla demolizione degli altri bungalow esistenti);

-- la realizzazione di un diretto accesso pedonale al mare del nuovo complesso;

-- la cessione al Comune, ad uso pubblico, di una superficie di mq. 1.401,72 e la creazione di uno svincolo di accesso diretto a "Punta Murena" con la rettifica della strada statale n. 1 Aurelia, e spostamento dei relativi sottoservizi;

b) l'autorizzazione paesaggistica di massima del dirigente della Provincia di Savona del 25.3.2011 n. 2011/2219;

c) l'autorizzazione paesaggistica relativa alle opere di cui alla D.I.A. 13.5.2011 prot. 10058 n. 109 del 17.10.2011, del Comune di Alassio.

L'appello è affidato a tre articolate rubriche di censura relative alla violazione dell'art. 88 del d.lgs. n. 104/2010 e dell'articolo 112 c.p.c.; dell'articolo 48 del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico- PTCP (approvato con delibera del Consiglio Regionale Liguria 29 febbraio 1990 n. 6); dell'articolo 5 della L.R. 39/1984; e del Piano Territoriale di Coordinamento della Costa- PTCC (approvato con deliberazione del Consiglio Regionale 19 dicembre 2000 n. 64).

Il W.W.F. Savona e i cittadini ricorrenti in primo grado, unitariamente costituiti in giudizio:

-- con una prima memoria hanno contestato analiticamente le 3 censure di controparte ed hanno concluso per il rigetto del gravame;

-- con la successiva notifica di un ricorso incidentale hanno, a loro volta, chiesto l'annullamento della sentenza nella parte in cui aveva ritenuto erroneamente inammissibile il ricorso di singoli cittadini per difetto di legittimazione; e dell'associazione WWF a contestare i profili urbanistici del provvedimento. Assumono i privati che la vicinitas sarebbe stata al riguardo sufficiente e il WWF che l'articolo 13 della L. n. 349/1986 legittimava le associazioni ambientaliste legittimate ad agire in giudizio avverso qualsiasi provvedimento che lega in modo diretto ed immediato l'interesse ambientale ivi compresi gli atti di contenuto urbanistico che pregiudicano il bene dell'ambiente come definito in termini normativi (cfr. Consiglio di Stato, Sezione IV° n. 223/1992; idem Consiglio di Stato Sez. VI° n. 5668/2008). In conseguenze gli appellanti incidentali hanno riproposto tutti i motivi non esaminati dal T.A.R. in conseguenza della declaratoria di difetto di legittimazione.

Con memoria per la discussione la società appellante: in punto di fatto ha contestato la ricostruzione operata degli appellanti incidentali e nel merito ha confutato analiticamente le censure del ricorso incidentale.

Con le ulteriori memorie di replica le parti hanno reciprocamente ribadito e sottolineato le proprie contrapposte argomentazioni.

Chiamata all'udienza pubblica, uditi i patrocinatori delle parti, la causa è stata ritenuta in decisione.

DIRITTO

___1. L'appello principale è infondato.

Per ragioni di logica ed economia espositiva le censure devono essere esaminate nel seguente ordine.

___2. A tal fine, appare innanzitutto utile lo scrutinio del secondo motivo d'appello, peraltro articolato in diversi profili.

___2.1. L'AIDA srl premette che:

- la villa Brunati, acquistata di recente dall'appellante, sarebbe stata in condizioni di grave degrado a causa di una pluridecennale incuria;

- lo stesso condono edilizio dei bungalow abusivamente realizzati al suo interno era stato condizionato ad interventi di ricomposizione e di "adeguamento estetico".

Ciò posto, il Piano Territoriale Coordinamento della Costa (del. C.R. n. 64/2000) ed il Piano Urbanistico Comunale di Alassio del 2001 – con cui si sarebbe prevista la demolizione di tutte le piccole costruzioni condonate e il loro parziale riaccorpamento – se pure non avevano inciso sulla disciplina generale dell'articolo 48 del PTCP (del. C. R. Liguria n. 6/1990) e dell'articolo 5 della L.R. 39/1984 -- avrebbero tuttavia variato la disciplina specifica di quella particolare zona IS.CE. costituita da Villa Brunati di Alassio.

___2.2. L'articolo 48 del PTCP avrebbe una valenza generale laddove pone l'obiettivo di lasciare sostanzialmente inalterato l'equilibrio raggiunto, ma non disciplinerebbe la concreta situazione in atto, ma si limiterebbe a prescrivere il divieto di alterazione dei "rapporti quantitativi o qualitativi tra l'insediamento ed il contesto ambientale". In tale ambito sarebbe ricompresa la "sostituzione edilizia", la quale implicando una minore occupazione di superficie ed un minor volume, non violerebbe la prescrizione che inibisce di costruire nuovi edifici.

___2.3. Il documento congiunto Regione - Sovrintendenza dell'aprile 1999 avrebbe "integrato/interpretato", il PTCP consentendo quindi proprio le ipotesi di ricomposizione volumetrica, come quella approvata con il piano urbanistico operativo in esame. Erroneamente la sentenza avrebbe invece ritenuto che il PTC della Costa non avesse modificato del Piano Paesistico, concludendo così per l'incompatibilità dell'intervento relativo al Parco di Villa Brumati con l'articolo 48 del PTCP. Il quarto comma del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico non prevederebbe un divieto assoluto di costituire ma ammetterebbe che una "nuova costruzione" in sostituzione dei volumi esistenti dichiaratamente incongrui oggetto di demolizione. Il divieto riguarderebbe invece solo le "costruzioni", nel senso di realizzazione di volumi del tutto nuovi.

Il Tar inoltre erroneamente:

-- avrebbe affermato che l'intervento avrebbe integrato nuove edificazioni e non sarebbe stato "episodico" e preordinato al recupero di singole situazioni di degrado";

-- non avrebbe tenuto conto che l'intervento sui 22 bungalow, già in precedenza oggetto di un unico condono edilizio, concerneva un unico "complesso edilizio" e mirava recupero paesaggistico ed ambientale di una limitata porzione di terreni facenti parte di un'unica proprietà.

___2.4. Le doglianze sono tutte infondate.

In linea generale è rilevante ricordare che il complesso di Villa Brunati, denominata anche "Villa Russa" (in relazione al vecchio toponimo catastale "Russi") venne progettata come sua dimora dall'omonimo architetto e antiquario negli anni trenta del secolo scorso nell'area di Punta Murena, ad est del centro di Alassio, in vista dell'Isola di Gallinara. Per i suoi pregi paesistici ed architettonici risultava vincolata:

-- sotto il profilo storico-artistico: dal decreto del D.G. BB.CC.AA. 31.7.1998 che ricomprendeva anche alcuni alberi monumentali, specificamente tutelati a norma dell'art.135, 1° co. lett. a) del d.lgs. n.42/2004;

-- sotto il profilo paesaggistico: dai due D.M. del Ministero della Pubblica Istruzione del 20.10.1956 (versati in primo grado dagli odierni appellati) e dal D.M. Ministero BB.CC.AA. del 24.4.1985, e poi, anche dall'articolo 48 del PTC Paesaggistico emanato ai sensi dell'articolo 5 della L.R. 39/1984.

Esattamente nel caso in esame il TAR ha concluso che il PUO era stato approvato in violazione dell'art. 48 delle NTA al Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico.

Il predetto PTCP, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 6 del 26 Febbraio 1990 e s.m.i. (di cui al D.C.R. n.18 del 2 agosto 2011, la cui efficacia è estranea al presente contendere) inquadra la disciplina degli

“Insedimenti Sparsi” in termini di “CONSERVAZIONE (IS.CE.) e ne definisce il relativo regime normativo prescrivendo in dettaglio che:

“... 1. Tale regime si applica nei casi in cui, in relazione ai valori di qualità e tipicità che si riconoscono all'insediamento esistente, si rende necessario subordinare ogni intervento all'esigenza di non alterare equilibrio raggiunto tra l'insediamento e l'ambiente naturale e/o agricolo.

2. L'obiettivo della disciplina è pertanto quello di conservare sostanzialmente inalterata la situazione attuale per quanto riguarda i rapporti quantitativi e qualitativi tra l'insediamento ed il contesto ambientale.

3. La normativa è altresì volta a rendere possibili, in quanto compatibili con l'obiettivo enunciato al comma precedente, quegli interventi episodici che siano preordinati al recupero di eventuali singole situazioni di degrado e al soddisfacimento di puntuali carenze di ordine funzionale ed in particolare di quelle relative all'accessibilità e parcheggi.

4. Non è pertanto consentito costruire nuovi edifici, né alterare quelli non esistenti se non per adeguarli ai caratteri propri della zona.

5. E' inoltre vietato aprire nuove strade, modificare le caratteristiche tipologiche e di tracciato di quelle esistenti, nonché alterare in misura paesaggisticamente percepibile la morfologia e le sistemazioni terreno e ogni altro elemento o manufatto che concorra significativamente alla definizione del paesaggio, ad eccezione degli interventi preordinati al superamento delle carenze funzionali sopra indicate...”.

In linea di principio, il divieto di nuove costruzioni imposto ai fini di tutela del paesaggio, preclude in ogni caso qualsiasi nuova edificazione che comporti comunque la creazione di edifici, senza che sia possibile distinguere tra volumi tecnici, residenziali, commerciali, ecc. ecc. (cfr. Consiglio di Stato Sez. VI 13/09/2012 n. 4875).

Ciò perché, come è noto, sotto il profilo costituzionale l'art. 9 Cost. introduce la tutela del “paesaggio” tra le disposizioni fondamentali. Il concetto non va però limitato al significato meramente estetico di “bellezza naturale” ma deve essere considerato come bene “primario” ed “assoluto” (Corte cost., 5 maggio 2006, nn. 182, 183), in quanto abbraccia l'insieme “dei valori inerenti il territorio” concernenti l'ambiente, l'eco-sistema ed i beni culturali che devono essere tutelati nel loro complesso, e non solamente nei singoli elementi che la compongono (cfr. Corte Cost., 7 novembre 1994, n. 379).

In tale quadro, va riportato il terzo comma dell'art. 145, del d.lgs. n.42/2004, per cui “Le previsioni dei piani paesaggistici ... non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”.

Il paesaggio rappresenta un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e, quindi, deve essere anteposto alle esigenze urbanistico-edilizie (cfr. Consiglio di Stato sez. VI 13/09/2012 n.4875; Consiglio di Stato sez. IV 29/07/2003; Consiglio di Stato sez. IV 3/05/2005 n. 2079; n. 4351 Consiglio di Stato sez. V 24/04/2013 n. 2265; Cons. Stato VI, 22 marzo 2005, n. 1186).

Il piano paesaggistico costituisce infatti una valutazione ex ante della tipologia e dell'incidenza qualitativa degli interventi ammissibili in funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela per cui i relativi precetti devono essere orientati nel senso di assicurare la tutela del paesaggio per assicurare la conservazione di quei valori che fondano l'identità stessa della nazione (come affermò Benedetto Croce, quale Ministro della Pubblica Istruzione, nella relazione di presentazione della prima legge del 1920 in materia: “... il paesaggio altro non è che la rappresentazione materiale e visibile della Patria...”).

Deve perciò escludersi che il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento della Costa previsto dalla L.R. 22.08.1984 n. 39 (ed approvato con delibera del Consiglio regionale del 19.12.2000 n. 64) potesse essere considerato una normativa derogatoria dalle predette prescrizioni del PTCP.

Una lettura, logicamente corretta e sistematicamente coerente, delle disposizioni che disciplinano l'area in questione nel PTCC dimostra come, anche per il lessico utilizzato, si tratta in realtà di mere specificazioni dei medesimi precetti contenuti nel PTCP.

Infatti la scheda ATA7 prevede che “... il regime attribuito dal PTCP (IS-CE) appare in linea di massima congruente: ... infatti il regime di conservazione consente la realizzazione di interventi sporadici preordinati al recupero di eventuali singole situazioni di degrado e al soddisfacimento di puntuali carenze di ordine funzionale” e della scheda illustrativa del relativo ambito nel quale “... sono comunque ammessi con gli interventi episodici preordinati al recupero di eventuali situazioni di degrado ...”.

L'enfasi con cui la società appellante, anche nella seconda memoria, sottolinea la possibilità di far luogo a “interventi sporadici” in “singole situazioni di degrado” non riesce a far superare la prevalenza logica dei riferimenti:

-- alle fondanti generali finalità “di conservazione” dei valori presenti proprio nell'ambito della ricordata scheda ATA7 che costituiscono la premessa interpretativa per cui: “ Il tratto di costa in esame riveste il ruolo di particolare rilievo non solo per le caratteristiche morfologiche naturalistiche paesistiche (rapporto con l'isola di Gallinara) ma anche per le testimonianze storiche ed archeologiche che non hanno ancora trovato un'adeguata valorizzazione (via Giulia Augusta, promotori Santa Croce villa Brunati) ”;

-- alla ricordata necessità di “... subordinare ogni intervento all'esigenza di non alterare equilibrio raggiunto tra l'insediamento e l'ambiente naturale...” (48, 1° co. cit.) subordinazione che finirebbe per scomparire del tutto per

l'impatto complessivo di un intervento che con l'alibi del risanamento, avrebbe finito per stravolgere totalmente un'area in spregio del regime vincolistico paesaggistico e storico artistico;

-- ed in ogni caso al permanere del divieto di nuove edificazioni di cui al ricordato art. 48 quarto co. del PTCP. Ammettere immotivatamente una deroga generalizzata al divieto di nuove costruzioni finirebbe infatti per nullificare le ricordate finalità di salvaguardia dell'esistente.

Nella realtà delle cose, Villa Brunati costituisce un complesso storico di grande bellezza che, come dimostrano le foto allegate in primo grado, verrebbe del tutto stravolto dal PUO proposto dall'AIDA. Infatti, dal "rendering" del progetto (cioè dai disegni della futura vista d'insieme del sito come risulterebbe al termine dell'intervento) non vi sono dubbi che la "sistemazione paesaggistico-ambientale" effettivamente comporterebbe l'abbattimento di un notevole numero di alberi (a causa della realizzazione di numerose strutture interrato per parcheggi), e potrebbe forse compromettere la stessa stabilità geomorfologia del terreno che appare in forte pendio sul mare.

Il PUO in esame infatti si estende ben oltre i margini di un intervento definibile in termini di "isolato" e di "singola situazione di degrado" abbracciando in realtà diverse strutture di un'ampia area.

Né convince il tentativo di affermare che, nonostante i diversi edifici coinvolti nella demolizione e costruzione (ivi compresi i volumi interrati per parcheggi), sussistevano i presupposti della "sporadicità" e dell'"episodicità" in quanto l'intervento unitario abbracciava un unico "complesso edilizio" che non a caso era stato fatto oggetto di un unico condono edilizio.

La sporadicità e l'episodicità della "situazione" può concernere un singolo edificio, ma tali presupposti non possono essere ritenuti sussistenti nel caso di realizzazione ex novo di un edificio residenziale su sedime diverso (per otto unità residenziali di mq. 690, 53) in quanto comunque tale costruzione non appare compatibile "...con l'obiettivo enunciato al comma precedente.." (così il ricordato 3° co. art. 48 NTA PTCP) vale a dire con la necessità di conservare sostanzialmente inalterata la situazione dell'insediamento esistente. Anche il recupero delle "singole situazioni di degrado" trova il suo limite invalicabile nel ricordato divieto generalizzato di nuove costruzioni, ancorché queste realizzino il recupero della cubatura di volumi esistenti.

Nella specie considerando il trasferimento di cubatura ed i nuovi volumi (specie conteggiando anche le parti interrato) mutavano i "rapporti quantitativi o qualitativi" tra l'insediamento originario ed il contesto ambientale" ed alteravano quei profili di pregio che sono la ragione stessa della tutela, in contraddizione con le prevalenti esigenze di conservazione di un ambiente di pregio ricordate anche dal PTC Costa.

Infatti mentre i vecchi bungalow sia pure di scarso pregio sono praticamente quasi invisibili in tutte le foto in atti, così non può dirsi dell'impatto complessivo dei 16 appartamenti sotto l'aspetto urbanistico, edilizio, paesaggistico ed ambientale, delle ristrutturazioni e delle edificazioni, a vario titolo, illegittimamente autorizzate dal Comune di Alassio in violazione del divieto di nuove costruzioni e del divieto di "alterare in misura paesaggisticamente percepibile la morfologia e le sistemazioni terreno" (48, 5° co. cit.).

Sotto altro profilo, ma nella medesima scia logica, si deve sottolineare che, a fronte del cristallino contenuto dell'art. 48 delle norme del PTCP, nessun rilievo argomentativo può essere, a contrario, dato al documento congiunto Regione - Sovrintendenza dell'aprile 1999.

Tale memorandum infatti non poteva né integrare e né interpretare il PTCP, nel senso voluto dalla Società, in quanto non aveva alcuna valenza giuridica, ma era dichiaratamente diretto a fornire "una serie di conoscenze utili per una riflessione generale sui problemi di interpretazione delle disposizioni del Piano Paesistico" (cfr. pag. 3).

Né può condividersi che il Piano Urbanistico Comunale (PUC) di Alassio del 2001 avrebbe potuto legittimamente far luogo ad uno specifico e peculiare regime per la zona particolare zona costituita da Villa Brunati di Alassio, dato che come visto anche in precedenza, per costante giurisprudenza, i piani di natura paesistico - territoriale sono cogenti per i piani di natura urbanistica che devono conformarsi ad essi, in quanto la tutela del paesaggio, costituisce un valore primario dell'ordinamento ex art. 9 Cost.. Al contrario in nessun caso il PUC poteva derogare il divieto di nuove costruzioni escludeva tale possibilità.

In definitiva il motivo è complessivamente infondato in tutti i suoi profili e va respinto.

2.2. In conseguenza delle considerazioni che precedono deve essere poi confutato il terzo motivo con cui si lamenta che, erroneamente, il TAR avrebbe ritenuto l'autorizzazione paesaggistica di massima del dirigente della Provincia di Savona del 25.3.2011 n. 2011/2219, sarebbe afflitta da difetto di istruttoria e di presupposti perché in essa la zona del piano territoriale di coordinamento paesaggistico sarebbe stata indicata come ID.CE e non IS.CE. Al contrario per la società appellante: a) il regime dell'area dettato dal PTCP sarebbe stato modificato al Piano Territoriale della Costa e dal Piano urbanistico comunale; b) non può davvero ritenersi che la Provincia abbia provveduto senza sapere che la zona era IS.CE e non ID.CE; c) il regime ID.CE di cui all'articolo 43 del PTC di sarebbe peraltro ancora più rigoroso e limitativo in quanto imporrebbe di lasciare sostanzialmente inalterata la situazione attuale nel suo insieme dei suoi singoli elementi costitutivi. La circostanza per cui entrambe le zone sono soggette al regime di conservazione (cfr. Consiglio di Stato VI sezione n. 5218/2006) dimostrerebbe la legittimità del parere.

L'assunto va respinto.

E' assolutamente irrilevante la circostanza per cui la Provincia avrebbe concesso l'autorizzazione assumendo a presupposto che la zona fosse classificata come ID.CE (Insediamenti Densi-Conservazione) e non IS.CE (Insediamenti Sparsi-Conservazione).

L'intervento in questione appare infatti comunque incompatibile sia con la disciplina paesaggistica della zona IS.CE di cui al già ricordato art. 48, e sia quella della zona ID.CE di cui all'art. 43 delle NTA del PTCP. Infatti anche quest'ultima normativa ricostruisce il regime normativo degli "insediamenti Diffusi" in termini "di CONSERVAZIONE" disponendo che:

-- "L'obiettivo della disciplina è quello di conservare sostanzialmente inalterata la situazione attuale sia nel suo insieme, in quanto allo stesso si riconosce un elevato valore paesistico - ambientale e di tipicità, sia nei singoli elementi costitutivi, in quanto espressione di caratteri omogenei e non riproducibili attraverso interventi innovativi" (secondo comma).

-- si consente "in quanto compatibili con l'obiettivo sopra enunciato", quegli interventi che siano preordinati al recupero di eventuali singole situazioni di degrado (terzo comma) .

-- "non è pertanto consentito costruire nuovi edifici, né alterare quelli esistenti se non per adeguarli ai caratteri propri della zona (quarto co.)

Al riguardo devono dunque condividersi le conclusioni del TAR relativamente all'illegittimità dell'autorizzazione paesaggistica di massima della Provincia che non può esser messa in dubbio dal fatto che in precedenza si sarebbe espressa favorevolmente la Regione con il parere di conformità del P.U.O. al P.T.C.P. 26.1.2011, prot. PG/2011/11274. Tale elemento non induce a modificare le conclusioni di cui sopra.

Invero, in ogni caso, la ricordata struttura complessiva dell'intervento comporta che l'autorizzazione paesaggistica in esame sia stata emanata in spregio all'art. 48 comma 4 delle N.T.A. del P.T.C.P. ed è stata giustamente annullata dal TAR.

Il motivo va dunque respinto.

___ 2.3. Residua infine il primo motivo con cui la società appellante deduce la violazione dell'articolo 88 del d.lgs. n. 104/2010 e dell'articolo 112 c.p.c. per la mancata corrispondenza tra la motivazione ed il dispositivo. Erroneamente il TAR avrebbe annullato integralmente il PUO per un unico motivo che, in realtà, avrebbe riguardato solamente l'intervento di ricomposizione urbanistica.

Nella prospettazione il PUO non sarebbe un intervento unitario diretto, ma concernerebbe quattro distinti interventi privati, i quali, anche se tutti coordinati sia al totale recupero paesistico - botanico della proprietà e sia ai fini dell'equilibrio economico della convenzione stipulata con il comune di Alassio, resterebbero soggetti a regimi giuridici differenziati di ristrutturazione edilizia ed una sola nuova costruzione di "ricomposizione volumetrica".

In base alla motivazione dell'annullamento, gli effetti avrebbero perciò dovuto invece essere limitati al solo nuovo fabbricato realizzato in sostituzione dei bungalow condonati.

L'assunto è infondato.

A parte che la doglianza appare singolarmente contraddittoria con l'affermazione della stessa società appellante (contenuta nell'ultimo profilo del secondo motivo con cui si sosteneva al contrario l'unicità dell'intervento) si deve osservare, nello specifico, che il principio di corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato – codificato dall'art. 112 Cod. proc. civ. – comporta il divieto di attribuire un bene non richiesto o comunque di emettere una statuizione che non trovi corrispondenza nella domanda o nei motivi di gravame.

Come puntualizzato dall'Adunanza Plenaria (cfr. 19 aprile 2013 n.7) il canone è violato ogni qual volta il giudice, interferendo nel potere dispositivo delle parti:

-- alteri uno degli elementi identificativi dell'azione, cioè il petitum e la causa petendi;

-- o attribuisca un bene della vita diverso da quello richiesto; ovvero ponga a fondamento della propria decisione fatti o situazioni estranei alla materia del contendere.

Deve invece escludersi che il vizio anzidetto possa sussistere, quando il Giudice procede alla qualificazione giuridica dei fatti e dell'interpretazione della domanda giudiziale al fine di individuare correttamente, come nel caso in esame, le relative conseguenze di diritto.

Esattamente qui il primo Giudice ha ricordato che la stessa relazione illustrativa del progetto presentato (cfr. doc. 3 del 14.11.2011 versate dalla Aida s.r.l. in primo grado) qualificava l'intervento come una "vera e propria ristrutturazione urbanistica". L'istanza, il progetto dell'AIDA e tutti gli atti del procedimento dimostrano come, nella sostanza delle cose, si trattasse di un unico intervento, che era stato intenzionalmente presentato in forma dichiaratamente aggregata dalla società ricorrente per ottenere un unico provvedimento.

Tardivamente ed infondatamente dunque oggi l'AIDA rivendica in sede giurisdizionale un diverso assetto che non può aver alcun rilievo in questa sede.

___ 2.4. In definitiva l'appello principale è infondato ed in conseguenza la decisione deve essere integralmente confermata.

___ 3. In conseguenza del rigetto deve dichiararsi il sopravvenuto difetto di interesse sul ricorso incidentale degli appellati.

Restano assorbiti tutti gli argomenti di doglianza motivi od eccezioni non espressamente esaminati che il Collegio ha ritenuto non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Le spese, seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo in favore delle parti private, mentre possono essere compensate con i Ministeri.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando:

___ 1. respinge l'appello come in epigrafe proposto;

___ 2. dichiara improcedibile l'appello incidentale per sopravvenuto difetto di interesse.

___ 3. Condanna l'appellante AIDA srl al pagamento delle spese di giudizio che vengono liquidate in solido in € 5.000,00 a favore delle parti resistenti di cui in epigrafe.

___ 4. Spese compensate con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:
Riccardo Virgilio, Presidente
Sergio De Felice, Consigliere
Fabio Taormina, Consigliere
Diego Sabatino, Consigliere
Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 29/04/2014
IL SEGRETARIO
(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)